



Opinión legal

R. 12 15

Proyectos de Ley N° 270/2016-CR y N° 729/2016-CR

I. Antecedentes

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República viene impulsando la aprobación de una ley sobre cambio climático, por ello convocó a representantes de autoridades públicas y a organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), para debatir los **Proyectos de Ley N° 270/2016-CR** que propone la “Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático” y **N° 729/2016-CR** sobre la “Ley marco para la gobernanza ante el cambio climático.”

Posteriormente, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicitó a los asistentes enviar comentarios a las propuestas legislativas mencionadas. En este sentido, la SPDA emite opinión legal a los proyectos de Ley a fin de contribuir con dichos aportes al proceso de evaluación normativa a cargo del Congreso de la República.

II. Base legal

La base normativa revisada y analizada para efectuar los comentarios a los proyectos de Ley es la siguiente:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- Ley N° 29785, Ley de derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
- Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM, Precisan denominación de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático y adecúan su funcionamiento a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1013 y a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Supremo N° 013-2014-MINAM, Disposiciones para la elaboración del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INFOCARBONO).
- Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM, Aprueban la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.
- Resolución Suprema N° 129-2015-PCM, Informe Final de la Comisión Multisectorial.

- Resolución Ministerial N° 238-2010-MINAM, Plan de acción de adaptación y mitigación frente al cambio climático.
- Resolución Ministerial N° 262-2014-MINAM, Reglamento Interno de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático.
- Resolución Ministerial N° 168-2016-MINAM, Aprobación de las guías para la elaboración de reportes anuales de gases de efecto invernadero y la difusión del inventario nacional de gases de efecto invernadero.

III. Opinión legal

La SPDA reconoce la importancia de ambas iniciativas legislativas, en tanto reconocen que el cambio climático es un tema prioritario en la agenda pública nacional; de ese modo, se propone que la Ley Marco de Cambio Climático se apruebe teniendo como base el contenido de ambas propuestas legislativas así como nuestros aportes, ratificando con ello nuestro compromiso de seguir trabajando en la reducción de emisiones de GEI a nivel global.

3.1. *Comentarios específicas*

3.1.1. **Sobre los principios y definiciones** **(artículo 3° del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR y del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)**

Con relación a los principios y definiciones, se ha contemplado de forma distinta el contenido de ambos proyectos legislativos; así mientras que, el Proyecto de Ley N° 270/2016-CR únicamente menciona los principios, el Proyecto de Ley N° 729/2016-CR realiza una enumeración exhaustiva de las definiciones y principios. Al respecto, se considera relevante la inclusión de principios y definiciones en la Ley Marco de Cambio Climático siempre y cuando los mismos sean acordes a los tratados internacionales ratificados por el Perú en la materia. Sin perjuicio de ello, es importante recalcar que las definiciones que se incorporen deben vincularse directamente a lo desarrollado en la mencionada ley.

A manera de ejemplo, es necesario observar los conceptos contaminantes climáticos de vida corta y de pueblos indígenas dados en el artículo 3° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR. En cuanto a la definición de “contaminantes climáticos de vida corta” se debe señalar que dicho concepto de índole científico no es utilizado en la propuesta legislativa, por lo que se propone su eliminación de la sección definiciones.

Respecto de las definiciones de “Pueblos Indígenas” y “Pueblos Indígenas Originarios” establecidas en el Proyecto de Ley N° 729/2016-CR resulta innecesario establecer dos definiciones para el mismo término, diferenciándolos únicamente en la base legal para desarrollar ambos conceptos. Al respecto, se considera que la definición debe ser acorde a lo establecido en el Convenio 169 de la



Además, se señala expresamente cuáles son sus funciones:

- a) Promover mecanismos conducentes a la generación, recopilación y sistematización de información vinculada a gases de efecto invernadero.
- b) Requerir información vinculada a la emisión y remoción de gases de efecto invernadero, así como controlar la calidad de la información recibida.
- c) Elaborar el Reporte Anual de Gases de Efecto Invernadero.
- d) Suscribir convenios u otros mecanismos similares con entidades públicas o privadas para la obtención de información vinculada a gases de efecto invernadero, en caso corresponda.
- e) Informar, educar y sensibilizar a la población, incluyendo a las organizaciones indígenas, sobre la importancia de su involucramiento en la gestión del cambio climático.

De acuerdo a esta información, se propone que la sección referida a la competencia de los sectores se coloque en un artículo independiente de aquel referido a las funciones del MINAM, sugiriendo la siguiente redacción:

Artículo (X).- De los sectores

Las siguientes autoridades sectoriales formulan, aprueban, ejecutan y supervisan las políticas públicas en materia de cambio climático y en el ámbito de su competencia acorde a las disposiciones nacionales e internacionales vigentes, incorporando en sus herramientas de gestión acciones de adaptación y mitigación, contribuyendo al cumplimiento de las contribuciones nacionales:

- a) *Ministerio de Agricultura y Riego.*
- b) *Ministerio de Energía y Minas.*
- c) *Ministerio de la Producción.*
- d) *Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.*
- e) *Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*
- f) *Ministerio de Salud.*
- g) *Ministerio de Educación.*
- h) *Ministerio de Cultura.*

- c) **Sobre la competencia de la Comisión Nacional sobre el cambio climático**
(artículo 7° del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR – artículo 8° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM, la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (CNCC) tiene como función general realizar el seguimiento de los diversos sectores públicos y privados concernidos en la materia, a través de la implementación de la CMNUCC, así como el diseño y promoción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, cuyo contenido debe orientar e informar en este tema a las estrategias, planes y proyectos de desarrollo nacionales, sectoriales y regionales; de este modo, su rol es promotor, coordinador, veedor para el cumplimiento de los herramientas de gestión en materia de cambio climático.

Las funciones específicas de la CNCC fueron establecidas en el artículo 2°¹ de su Reglamento Interno, las cuales no se condicen con las establecidas en ambos proyectos legislativos, en tanto no se precisa la emisión de la opinión sobre la política, estrategia y el plan nacional de acción ante el cambio climático, ni el establecimiento de mecanismos de promoción, incentivos y sanciones. Al respecto, debe considerarse la necesidad de reconocer en la Ley Marco de Cambio Climático las funciones con las que ya cuenta esta comisión sobre todo en lo relacionado a su participación en la formulación de propuestas a través de la emisión de opiniones que contribuyan al fortalecimiento de políticas, estrategias y planes en materia de cambio climático (incluyendo temas de incentivos y sanciones).

Adicionalmente, en ambas propuestas legislativas se ha dispuesto en forma resumida la conformación de la CNCC; no obstante, se ha omitido agregar a las personas naturales y jurídicas que podrán formar parte de la CNCC, vinculadas a la materia, con voz pero sin voto, de acuerdo al artículo 4° del Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM. Este aspecto debe ser recogido en la Ley Marco de Cambio Climático, en la medida que permite contar con actores claves para brindar información técnica necesaria para la toma de decisiones en esta manería.

¹ Artículo 2° del Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM

- a) Articular y coordinar con las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, y con entidades representativas del sector privado y sociedad civil, las acciones y orientaciones vinculadas a la gestión del cambio climático, en los procesos de planificación del desarrollo y de la gestión del territorio y los recursos naturales.
- b) Promover el fortalecimiento continuo de la investigación científica y de los medios para su implementación (tecnología, financiamiento, mejoras de capacidades y gobernanza ambiental) para la adaptación y la mitigación frente al cambio climático, en cumplimiento de las contribuciones nacionales y los compromisos asumidos como parte contratante de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
- c) Proponer medidas para desarrollar la capacidad de gestión de los riesgos y oportunidades derivados de los efectos del cambio climático, a ser incluidas en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial, regional y local, y en la determinación de las contribuciones nacionales.
- d) Proponer medidas orientadas a la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y de sus impactos negativos directos, considerando los mecanismos disponibles en el Protocolo de Kyoto y otros instrumentos de la CMNUCC relacionados con la materia.
- e) Elaborar propuestas que contribuyan a la construcción de la posición nacional en las negociaciones, a la determinación de las contribuciones nacionales y a las decisiones de la CMNUCC.
- f) Articular las propuestas de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, organismo del sector privado y de la sociedad civil, a fin de generar aportes concertados, difusión de información y conocimiento sobre el cambio climático, en espacios nacionales e internacionales vinculados a la temática.
- g) Promover la participación informada de la sociedad para mejorar la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático en términos de: reducir la vulnerabilidad, incrementar la capacidad de respuesta y aprovechar las oportunidades; y de otra parte, para contribuir a la reducción del GEI y al incremento en la captura de carbono.
- h) Otras funciones orientadas al cumplimiento de su función general, definida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM.



Con base a dichas consideraciones, se propone el siguiente texto:

Artículo (X).- De la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático

La Comisión Nacional sobre el Cambio Climático es el órgano permanente multisectorial, enlace intergubernamental, presidida por el Ministerio del Ambiente, encargado de realizar el seguimiento de los diversos sectores públicos y privados concernidos en la materia, a través de la implementación de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, así como el diseño y promoción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Sus funciones específicas y conformación son acordes a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM y su Reglamento Interno, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 262-2014-MINAM.

**d) Sobre la Comisión de Investigación Científica y Tecnológica para la mitigación y adaptación al cambio climático - CIMACC
(artículo 9° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)**

De acuerdo al Decreto Supremo N° 013-2014-MINAM, INFOCARBONO tiene por finalidad la recopilación, evaluación, sistematización de la información referida a la emisión y remoción de GEI, dicha información contribuye a la formulación de políticas, estrategias y planes de desarrollo que reduzcan las emisiones de GEI y al cumplimiento de las contribuciones nacionales. En esa línea, la CIMACC cumpliría un rol similar a la herramienta del INFOCARBONO en tanto de acuerdo a lo propuesto en el Proyecto de Ley N° 729/2016-CR se encargaría de acopiar, sistematizar, compartir y difundir la información científica y tecnológica que facilite la implementación de políticas, estrategias y planes nacionales, sectoriales y territoriales de los tres niveles de gobierno.

De este modo, la SPDA propone la siguiente modificación al texto propuesto en el artículo 9° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR, que consiste en dejar de lado la creación del CIMACC en tanto deviene en innecesaria e incorporar como nuevas fuentes de información a las lista de autoridades públicas competentes en el INFOCARBONO establecidas en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 013-2014-MINAM que puedan proveer información científica y tecnológica para la elaboración de reportes anuales de GEI a cargo de las autoridades sectoriales, incluso ello se condice con el artículo 7° del Decreto en mención al señalar que las entidades competentes solicitarán a los generadores de datos bajo su competencia, la presentación de información que no tengan en su poder.

En ese sentido, proponemos el siguiente texto alternativo:

Artículo 9°.- De las autoridades competentes en materia de investigación científica y tecnológica en materia de cambio climático

El Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero será utilizado como insumo para la formulación de comunicaciones y reportes nacionales a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, e instrumentos de relevancia política y económica para el Estado Peruano; en ese sentido, a las entidades competentes listadas en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 013-2014-MINAM, incorpórese a las siguientes entidades de



investigación o afines que proveen información científica y tecnológica en materia de cambio climático al Ministerio del Ambiente:

- a) *Instituto Nacional de Innovación Agraria – INIA.*
- b) *Autoridad Nacional del Agua – ANA.*
- c) *Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP.*
- d) *Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – CONCYTEC.*
- e) *Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET.*
- f) *Instituto Geofísico del Perú – IGP.*
- g) *Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología – SENAMHI.*
- h) *Instituto Peruano de Energía Nuclear – IPEN.*
- i) *Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña – INAIGEM.*
- j) *Instituto del Mar del Perú – IMARPE.*
- k) *Universidades públicas y privadas del país.*

Las investigaciones se realizan en el marco de la agenda de investigación ambiental 2013-2021 y otros instrumentos de planificación complementarios vigentes. La información generada es pública, por lo que se garantizará su difusión a través de las páginas web institucionales y del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA).

3.1.3. Sobre los instrumentos de gestión (capítulo III del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR y del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

En el capítulo III se hace referencia a los instrumentos de gestión en materia de cambio climático; sin embargo, no se han considerado al Plan Nacional de Adaptación ni al Plan de Acción de Mitigación y Adaptación; el primero de ellos, aún en proceso de elaboración; y el segundo de ellos, aprobado por el MINAM. Por lo que, al ser instrumentos de gestión reconocidos a nivel nacional es necesario su inclusión en esta sección.

a) Sobre el Plan Nacional de Adaptación

Conforme a lo establecido en las contribuciones nacionales comunicadas a la CMNUCC, el Perú se comprometió a elaborar y aprobar el Plan Nacional de Adaptación (NAP por sus siglas en inglés), instrumento de alcance nacional que facilitará el cumplimiento de las acciones de adaptación en los sectores priorizados (recursos hídricos, agricultura, pesca, bosques y salud). En este documento se deberá reflejar las necesidades de adaptación, así como las estrategias a mediano y largo plazo para enfrentarlas, especificando las autoridades responsables de implementarlas. Por tanto, al tratarse de un documento reconocido a nivel internacional se debe considerar como un instrumento de gestión en materia de cambio climático que finalmente será aplicado a nivel nacional una vez culminado el proceso de elaboración. En ese sentido, se recomienda incluir un párrafo en los siguientes términos:



Artículo (X).- Plan Nacional de Adaptación

El Plan Nacional de Adaptación es un instrumento de gestión formulado a nivel multisectorial que establece indicadores y metas para la implementación progresiva de las contribuciones nacionales en adaptación presentadas ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, con el objetivo de promover la capacidad de adaptación y resiliencia del Estado en los sectores priorizados.

b) Sobre el Plan de Acción de Mitigación y Adaptación

El presente instrumento de gestión aprobado en el 2010 no ha sido incluido en esta sección, en el cual se describe la propuesta del Ministerio del Ambiente (MINAM) para programas, proyectos y acciones prioritarias de corto y mediano plazo en relación al cambio climático. Desarrolla objetivos estratégicos, líneas temáticas e indicadores generales para evaluar los avances del Plan². En ese sentido, se propone su inclusión como parte de un instrumento de gestión en los siguientes términos:

Artículo (X).- Plan de Acción de Mitigación y Adaptación

El Plan de Acción de Mitigación y Adaptación comprende programas, proyectos y acciones prioritarias de corto y mediano plazo por líneas temáticas en materia de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

c) Sobre la Estrategia ante el Cambio Climático

(artículo 10° del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR – artículo 11° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

Al respecto, debemos considerar que a nivel nacional se elabora la Estrategia Nacional de Cambio Climático, y a nivel regional se elabora la Estrategia Regional de Cambio Climático conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; sin embargo, a pesar de constituir un instrumento de gestión no ha sido incorporado en ambas propuestas legislativas, por lo que se sugiere su inclusión en esta sección, en tanto dicho instrumento de gestión prioriza acciones estratégicas que contribuyen a la adaptación, reducción de GEI y gobernanza del cambio climático articulados a la planificación e inversión regional y local³.

Artículo (X).- Estrategia Nacional y Regional ante el Cambio Climático

La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático refleja el compromiso del Estado de actuar frente al cambio climático de manera integrada, transversal y multisectorial, cumpliendo los compromisos internacionales asumidos por el Perú frente a la Convención Marco de las

² Ministerio del Ambiente. (2015). Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Pág. 32

³ Ministerio del Ambiente. (2016). Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Pág. 181.



Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. De ese modo, es un instrumento que orienta y promueve acciones nacionales referentes al cambio climático, suministrando los lineamientos necesarios para que los sectores, regiones e instituciones públicas en general, implementen a través de sus planes de acción⁴.

La Estrategia Regional ante el Cambio Climático busca enfrentar los efectos del cambio climático a nivel regional, cuya implementación se encuentra a cargo del Gobierno Regional.

**d) Sobre los planes de acción sectorial y territorial ante el cambio climático
(artículo 11° del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR – artículo 12° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)**

En ambas propuestas legislativas se ha propuesto que las entidades públicas de los niveles de gobierno nacional, regional y local, que son competentes en materia de cambio climático elaboran y aprueban los planes de acción sectorial y territorial. Al respecto, no queda claro el ámbito de aplicación dado que el instrumento de gestión lleva como título “Plan de Acción Sectorial y Territorial”, por lo que es posible interpretar que aplica solo a los sectores; no obstante, en el contenido del artículo se menciona que las entidades de los 3 niveles de gobierno elaboran y aprueban el plan. Con relación al término territorial, no se brinda mayor detalle sobre este aspecto para llevar tal denominación.

De acuerdo a lo indicado en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), este instrumento de gestión se materializa a través de planes de acción, por lo que entendemos que ambas propuestas normativas están haciendo referencia a dichos planes de acción, los cuales deben ser aprobados e implementados a nivel sectorial y subnacional. Este instrumento permite planificar, presupuestar, ejecutar y evaluar un conjunto coherente de programas, planes, proyectos y actividades⁵.

Si bien la ENCC no ha establecido el formato para la elaboración de los planes de acción, sí ha precisado los datos que debería incluir como las actividades a realizar y el presupuesto. Al respecto, es necesario que se indiquen datos adicionales que debe contener como los responsables y el plazo de ejecución. Estos planes de acción serán evaluados por el MINAM, a fin de determinar su cumplimiento y con ello, el logro de los objetivos de la ENCC.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se recomienda que el artículo quede redactado de la siguiente manera:

*Artículo (X).- Planes de acción frente al cambio climático
Las autoridades de los tres niveles de gobierno competentes en materia de cambio climático, elaboran y aprueban sus respectivos planes de acción acorde a los objetivos de la Estrategia*

⁴ Ministerio del Ambiente. (2015). Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Pág. 9

⁵ Ministerio del Ambiente. (2015). Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Pág. 57



Organización Internacional del Trabajo, siendo este el marco normativo utilizado para el concepto de pueblos indígenas recogido en la Ley N° 29785, Ley de derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3.1.2. Sobre el marco institucional

(capítulo II del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR y del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

a) Sobre la rectoría a cargo del Ministerio del Ambiente

(artículo 5° del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR – artículo 6° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

El Ministerio del Ambiente (MINAM) es el punto focal de la CMNUCC, por ello es necesario establecer expresamente las funciones de esta autoridad a fin de garantizar la operatividad de su rol director y de asegurar la transversalidad de la variable climática frente a los sectores y niveles de gobierno.

En esa medida, se propone que se precise expresamente las funciones del MINAM con base a las disposiciones legales vigentes como la Ley de creación del MINAM, Decreto Legislativo N° 1013; el Reglamento de Organizaciones y Funciones, Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM; las disposiciones para la elaboración del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INFOCARBONO), Decreto Supremo N° 013-2014-MINAM.

Artículo (X).- Del Ministerio del Ambiente

El Ministerio del Ambiente (MINAM) es el ente rector encargado de articular a nivel nacional la gestión del cambio climático. Tiene las siguientes funciones:

- a) Formular y aprobar, en coordinación con las entidades correspondientes, la política, planes y normas de carácter nacional, para la gestión del cambio climático.*
- b) Solicitar a las autoridades públicas competentes información referida a la emisión y remoción de gases de efecto invernadero, que servirá de insumo para la formulación de instrumentos de relevancia en materia de cambio climático.*
- c) Formular comunicaciones nacionales a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, sobre la base de la información debidamente actualizada, considerando los reportes anuales enviados por las autoridades públicas competentes.*
- d) Elaborar el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INFOCARBONO).*
- e) Supervisar permanentemente el diseño e implementación de las políticas públicas a cargo de las autoridades públicas competentes en la gestión de cambio climático, así como el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional.*
- f) Elaborar reportes con recomendaciones y aportes a las autoridades públicas a fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos sobre cambio climático contenidos en los instrumentos de gestión de dichas entidades.*



- g) *Elaborar reportes anuales que contengan los compromisos nacionales en materia de cambio climático, incluyendo las medidas de adaptación y mitigación aprobadas en planes, políticas, programas o establecidas en las contribuciones nacionales, precisando el nivel de cumplimiento y los próximos pasos en evitar el incremento de los gases de efecto invernadero.*
 - h) *Brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales durante el proceso de diseño e implementación de sus Estrategias Regionales de Cambio Climático, en concordancia con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y otros instrumentos de planificación en materia de cambio climático.*
 - i) *Desarrollar programas de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a las autoridades públicas competentes.*
 - j) *Asegurar el cumplimiento de los compromisos, metas y acuerdos adoptadas a nivel nacional e internacional, en el marco de lo establecido en el Acuerdo de París y en los demás instrumentos internacionales.*
- b) Sobre la competencia de los sectores en materia de cambio climático**
(artículo 5° del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR – artículo 6° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

De acuerdo al objeto previsto en ambas propuestas legislativas se pretende establecer el marco legal e institucional; sin embargo, no se ha dispuesto de forma detallada los sectores que intervienen en la gestión del cambio climático, solo se ha limitado a establecer de forma genérica que “ *los sectores a cargo del Estado desarrollan, dirigen, ejecutan y supervisan las políticas públicas de cambio climático en el ámbito de su competencia e incorporan en sus planes y herramientas de gestión los componentes referidos a la adaptación, mitigación, pérdidas y daños y financiamiento ante el cambio climático*”.

Al respecto, se debe tener en cuenta que mediante el artículo 6° del Decreto Supremo N° 013-2014-MINAM, que regula INFOCARBONO, se determinó las autoridades públicas competentes:

- a) Ministerio de Agricultura y Riego.
- b) Ministerio de Energía y Minas.
- c) Ministerio de la Producción.
- d) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- e) Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- f) Ministerio de Salud.
- g) Ministerio de Educación.
- h) Ministerio de Cultura.
- i) Instituto Nacional de Estadística e Informática.



Nacional de Cambio Climático, y con base a información técnica que contribuya a la identificación de medidas que faciliten el cumplimiento de las contribuciones nacionales. El MINAM, a través de la Comisión Nacional de Cambio Climático dispondrá, normará y consolidará la emisión de informes de seguimiento y evaluación de los planes de acción con el fin de lograr los objetivos de la ENCC.

3.1.4. Sobre las medidas de adaptación y mitigación (capítulo IV del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR y del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

En ambas propuestas legislativas se ha precisado las acciones de adaptación y mitigación frente al cambio climático, que resultan acordes a las contribuciones nacionales, conforme a lo dispuesto al Informe de la Comisión Multisectorial aprobado mediante Resolución Suprema N° 129-2015-PCM. No obstante, se sugiere establecer expresamente que las acciones de adaptación y mitigación deben realizarse en concordancia con las contribuciones nacionales del Perú que fueron presentadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y en la medida de lo posible establecer aquellos compromisos y metas asumidas por el país en el marco de la CMNUCC, haciendo referencia a que las mismas podrán variar de acuerdo a los escenarios climáticos que se vayan presentando. De ese modo, se propone el siguiente texto:

Artículo (X).- Medidas de adaptación

El Estado peruano en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa, establece e implementa medidas de adaptación frente al cambio climático, en concordancia con las contribuciones nacionales comunicadas a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuya finalidad es garantizar la adaptación, aprovechamiento de oportunidades y resiliencia al cambio climático.

Las cinco áreas temáticas que el país requiere atender de manera prioritaria han sido identificados con base en la información científica disponible, la revisión de información de referencia sobre procesos de formulación de instrumentos de gestión y planificación y consultas con los sectores competentes, las regiones y la sociedad civil:

- a) Recursos hídricos.*
- b) Agricultura.*
- c) Pesca.*
- d) Bosques.*
- e) Salud.*

La implementación de las medidas de adaptación se realizará de acuerdo al Plan Nacional de Adaptación, teniendo como sustento el Informe Final de la Comisión Multisectorial aprobado mediante Resolución Suprema N° 129-2015-PCM u otro documento técnico elaborado por las autoridades públicas de investigación.

Artículo (X).- Medidas de mitigación

El Estado peruano en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa, establece e implementa medidas de mitigación frente al cambio climático, en concordancia con las contribuciones nacionales comunicadas a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, orientadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

La contribución nacional en el componente de mitigación contempla una reducción del 30% respecto a las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) proyectadas para el año 2030, como parte de un escenario Business as Usual (BaU). Los sectores priorizados para implementar las medidas de mitigación son:

- a) Energía.*
- b) Transporte.*
- c) Procesos industriales.*
- d) Agricultura.*
- e) Desechos.*
- f) Uso del suelo, cambio en el uso del suelo y silvicultura (USCUSS).*

3.1.5. Sobre la participación ciudadana

(artículo 16° del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR – artículo 18° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR):

En el Informe Final de la Comisión Multisectorial se precisó las poblaciones vulnerables que necesitan ser atendidas con prioridad: poblaciones rurales ligadas a la agricultura familiar de subsistencia y/o con débil articulación al mercado, muchas de ellas corresponden a comunidades campesinas o nativas; pequeños agricultores; pescadores artesanales; comunidades nativas; pequeños productores forestales; y, desde el punto de vista de salud, los infantes, mujeres y adultos mayores.

Estos grupos deberán ser mencionadas en la propuesta legislativa como actores clave con los que los distintos niveles de gobiernos deben trabajar prioritariamente, además es necesario que se mencione los mecanismos de participación ciudadana, los cuales pueden ser detallados en el reglamento de la propuesta de ley, como la emisión de aportes y comentarios a las normas, participación en la toma de decisiones en talleres presenciales a través de los cuales se logre promover la sensibilización y educación respecto al cambio climático; adicionalmente, para lograr una participación significativa, consciente y proactiva se requiere la difusión de información clara, completa y oportuna.

Artículo (X).- Participación ciudadana

Las entidades públicas en sus tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias y funciones, promueven e implementan mecanismos de participación ciudadana durante la



planificación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas en materia de cambio climático; para ello se difundirá y remitirá información sobre la materia, previo a la toma de decisiones.

3.1.6. Sobre transparencia y acceso a la información pública
(artículo 17° del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR – artículo 19° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

Conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como su reglamento se establecen excepciones relacionadas a información secreta, reservada y confidencial, y no solo limitarse a la seguridad nacional. Además, se debe considerar que no solo la información que genere el MINAM, en su calidad de ente rector, y la CNCC son de acceso público, dado que las autoridades públicas competentes en la gestión del cambio climático también están sujetas al principio de publicidad; en ese sentido, se sugiere no restringir la información pública solo a dichas entidades.

Por otro lado, se recomienda evaluar la conveniencia y necesidad de crear una plataforma o un portal web. Actualmente, se cuenta con el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), cuyo ente rector es el MINAM, que puede funcionar como plataforma para englobar los temas de cambio climático de los tres niveles de gobierno y solo requiere ser potenciado, sin necesidad de crear una nueva plataforma; asimismo, se cuenta con la página web de INFOCARBONO a través del cual se darán a conocer las emisiones de GEI.

Artículo (X).- Transparencia y acceso a la información pública en materia de cambio climático
En aplicación del principio de publicidad establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, la información generada en materia de cambio climático por las autoridades competentes es de acceso público, salvo las excepciones reguladas en la Ley en mención, la misma que deberá encontrarse publicada en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y en la página web de INFOCARBONO.

3.1.7. Sobre el financiamiento
(artículo 20° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR)

Las actividades para la gestión del cambio climático se deben realizar con cargo al presupuesto de los sectores competentes en la materia y no solo con base al presupuesto del FONAM, incluso en el Informe Final de la Comisión Multisectorial, aprobado mediante Resolución Suprema N° 129-2015-PCM, se ha planteado que las acciones de mitigación y adaptación se realizarán con financiamiento a nivel nacional e internacional, siendo que a nivel nacional la implementación de dichas medidas en el país dependerá de los sectores las cuales formarán parte de sus paquetes presupuestales. Al respecto, cabe indicar que si bien se ha establecido este aspecto en la segunda disposición complementaria final de ambas propuestas legislativas, considerando la relevancia del tema debe formar parte del artículo 20° del Proyecto de Ley N° 729/2016-CR. De acuerdo a lo señalado, se propone su incorporación en los siguientes términos:



Artículo (X).- Financiamiento

La aplicación de lo establecido en la presente norma se financia con cargo al presupuesto institucional de las autoridades públicas competentes, en el marco de las Leyes Anuales de Presupuesto y conforme a la normatividad vigente.

(...)

Sin perjuicio de lo expuesto, se considera que son necesarias fuentes de financiamiento que garanticen la sostenibilidad financiera del fondo destinado para la ejecución de la Ley Marco de Cambio Climático, a través de asignaciones continuas y determinadas. Una opción interesante es que el fondo pueda financiarse con un porcentaje del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) aplicable a los combustibles fósiles. Ya existe un antecedente normativo en la utilización del ISC con fines ambientales: la Ley Forestal y de Fauna Silvestre derogada, Ley N° 27308, estableció que las actividades de conservación, rehabilitación e investigación de la biodiversidad y los recursos forestales y de fauna silvestre a cargo del Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE), puedan ser financiadas con los ingresos del ISC aplicable a los combustibles fósiles. Lamentablemente, este mecanismo no fue recogido en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, Ley N° 29763.

Téngase presente que cualquier propuesta de un tributo predeterminado deberá canalizarse a través de una propuesta del Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 79° de la Constitución. A su vez, es necesario un análisis el impacto regulatorio que permita identificar los efectos económicos de esta propuesta y su impacto en la disponibilidad de fondos del tesoro público. No obstante, la norma podría establecer un mandato expreso para que el Poder Ejecutivo se encargue de diseñar, elaborar y proponer una iniciativa legislativa que disponga que las acciones de mitigación y adaptación contenidas en el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático puedan financiarse, de ser posible, con un porcentaje de los ingresos del ISC aplicable a los combustibles fósiles, de acuerdo a los términos siguientes:

Artículo (X).- Propuesta del Poder Ejecutivo sobre mecanismos financieros para financiar las acciones de mitigación y adaptación

En un plazo no mayor a los 90 días calendario, el Poder Ejecutivo deberá presentar una iniciativa legislativa para la sostenibilidad financiera de las acciones de mitigación y adaptación contenidas el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, debiendo evaluar la viabilidad que un porcentaje del Impuesto Selectivo al Consumo aplicable a los combustibles fósiles pueda destinarse al financiamiento de las acciones identificadas en dicho plan.



4. Conclusiones y sugerencias finales

- El objetivo de la propuesta normativa es establecer el marco institucional, por ello se debe evitar términos genéricos y establecer de forma específica las autoridades públicas competentes en materia de cambio climático, especificando sus funciones, ello permitirá delimitar las competencias, evitando vacíos.
- El marco legal establecido, aún es deficiente sobre todo lo relacionado a los instrumentos de gestión en tanto se han omitido el establecimiento del Plan Nacional de Adaptación que viene siendo trabajado para su aprobación y que deviene de una obligación internacional, asimismo se cuenta con un Plan de Acción de mitigación y adaptación y Estrategias Regionales de Cambio Climático, que no se han incluido en la sección de instrumentos de gestión de ambas propuestas legislativas.
- Debe establecerse expresamente que las acciones de adaptación y mitigación deben realizarse en concordancia con las contribuciones nacionales del Perú que fueron presentadas a la CMNUCC.
- El acceso a la información en materia de cambio climático resulta fundamental, dado que los efectos de este fenómeno perjudican al ambiente y a la salud y vida de los seres humanos, por ello se deben priorizar las plataformas con las que se cuentan las instituciones públicas, a fin de garantizar la difusión de la información pública de manera oportuna. Esta medida asegurará la promoción de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en materia de cambio climático.
- Se determina la necesidad de establecer fuentes de financiamiento que garanticen la sostenibilidad financiera del fondo destinado para la ejecución de la Ley Marco de Cambio Climático, a través de asignaciones continuas y determinadas.

Por lo expuesto anteriormente, recomendamos la integración de ambos proyectos de ley a fin de aprobar la Ley Marco de Cambio Climático, esperando que los comentarios remitidos sean incluidos en la propuesta legislativa final.

