



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

12 ABR 2017

Lima,

OFICIO N° 205 -2017-MINAM/DM

R-1135

Señora

MARIA ELENA FORONDA FARRO

Congresista de la República

Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Congreso de la República

Pasaje Simón Rodríguez, Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, 3° Piso

Lima.-



Referencia : Oficio N° 1765-2016-2017/CPAAAAE/CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia mediante el cual su Despacho solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 905/2016-CR "Ley de promoción para la adaptación y mitigación al cambio climático peligroso y protección de cabeceras de cuencas".

Al respecto, se adjunta copia del Informe N° 237-2017-MINAM/SG/OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio del Ambiente, para su conocimiento y fines pertinentes.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,


Elsa Galarza Contreras
Ministra del Ambiente

**INFORME N° 237- 2017-MINAM/SG/OAJ**

PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**
Secretaría General

DE : **Richard Eduardo García Sabroso**
Director de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 905/2016-CR

REFERENCIA : a) Memorando N° 149-2017-MINAM/DVMDERN
b) Oficio N°1041-2016-2017-CA/CR
c) Oficio N° 1765-2016-2017/CPAAAAE-CR
d) Oficio N° 105-2017-PCM/SG/SC/OCP

FECHA : San Isidro, **28 MAR. 2017**



Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, relacionados al pedido de opinión solicitado por el Congreso de la República.

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante Oficio N°1041-2016-2017-CA/CR, el Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República, solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el **Proyecto de Ley N° 905/2016-CR "Ley de promoción para la adaptación y mitigación al cambio climático peligroso y protección de cabeceras de cuencas"**, formulado por el Congresista Edyson Humberto Morales Ramírez.
- 1.2 Con Oficio N°1765-2016-2017/CPAAAAE-CR, la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal del Proyecto de Ley N° 905/2016-CR.
- 1.3 Con Oficio N°105-2017-PCM/SG/SC/OCP, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, en razón al requerimiento que les fuera formulado por el Presidente de la Comisión Agraria del Congreso de la República, solicita la opinión del Ministerio del Ambiente respecto del acotado proyecto de ley.
- 1.4 A través del Memorandum N° 149-2017-MINAM/DVMDERN, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite el Informe N°36-2017-MINAM/DVMDERN/DGCCDRH de la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos con la opinión técnica respecto del proyecto de ley pre citado.

II. PROPUESTA NORMATIVA:

- 2.1 La propuesta normativa tiene por objeto "promover la adaptación y mitigación al cambio climático peligroso en la población peruana, y asegurar la continuidad y pureza de las fuentes de agua que tienen su origen en la cabecera de cuencas; asimismo, reducir los riesgos de origen atmosférico debido a la acelerada degradación de estos ecosistemas, dotando de instrumentos que faciliten su





recuperación, conservación y recarga de acuíferos, como medidas de actuación ante la emergencia del clima, reduciendo vulnerabilidades".

- 2.2 El artículo 107 de la Constitución Política del Perú faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes, marco en el que se solicita la presente opinión.

III. ANALISIS

- 3.1 Mediante Informe N°36-2017-MINAM/DVMDERN/DGCCDRH, la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos, señala:

- (i) La gestión ante el cambio climático no involucra únicamente al sector ambiental, sino también a otros sectores como economía, energía y minas, producción, vivienda, construcción y saneamiento, transporte y comunicaciones, agricultura y riego, comercio exterior y turismo, educación y salud, toda vez que, son los sectores los que tienen que ejecutar e implementar las acciones de reducción de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático, por lo que la formulación de políticas públicas sobre la gestión ante el cambio climático requiere de un proceso de concertación política y económica de alcance nacional, regional y local; debiendo realizarse en el marco de una coordinación multisectorial, incluyendo a todas las instituciones en los diferentes niveles de gobierno de conformidad con lo establecido en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Estado, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM.
- (ii) Los procesos de formulación de políticas públicas de cambio climático de carácter general deben considerar el ámbito jurídico internacional en que se encuentra adscrito el Perú, a fin de reflejar el condicionamiento y los compromisos que ha adquirido el Estado Peruano en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, ratificados mediante Resolución Legislativa N° 26185 y Decreto Supremo N° 058-2016-RE, respectivamente.

En ese contexto, las principales obligaciones del Perú en el marco del Acuerdo de París a ser consideradas y que no se reflejan en el proyecto de ley, son las siguientes:

- Actualizar y/o comunicar sucesivas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) cada cinco años, debiendo presentar una progresión a nivel de ambición, a la luz de las circunstancias nacionales;
- Procurar medidas domésticas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y aumento de las reservas de carbono para alcanzar los objetivos establecidos en la NDC;
- Proporcionar información necesaria para facilitar la claridad, transparencia y comprensión de las contribuciones determinadas a nivel nacional;
- Rendir cuentas de la NDC, contabilizar las emisiones y absorciones antropógenas.
- Llevar procesos de planificación e implementación de medidas en adaptación.





- Presentar y actualizar periódicamente una comunicación de adaptación, que puede incluir prioridades, necesidades para la implementación y el apoyo, planes y acciones relacionadas a adaptación.

(iii) Por otro lado, respecto del articulado del acotado proyecto de ley se indica:

▪ **"Artículo 1°. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene como objeto promover la adaptación y mitigación al cambio climático peligroso en la población peruana, y asegurar la continuidad y pureza de las fuentes de agua que tiene su origen en la cabecera de cuencas, asimismo, reducir los riesgos de origen atmosférico debido a la acelerada degradación de estos ecosistemas, dotando de instrumentos que faciliten su recuperación, conservación y recarga de acuíferos, como medidas de actuación ante la emergencia del clima, reduciendo vulnerabilidades"

En el Objetivo 1 de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, aprobada por Decreto Supremo N°011-2015-MINAM, se establece que la población, los agentes económicos y el Estado incrementan conciencia y capacidad adaptativa para la acción frente a los efectos adversos y oportunidades del cambio climático. Así también en la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, aprobada por Decreto Supremo N° 006-2015-MINAGRI, el Eje de Política 5: Adaptación al cambio climático y eventos extremos, en la Estrategia de intervención 5.3 se establece el promover medidas y mecanismos de adaptación en la oferta, demanda y usos de recursos hídricos frente a los impactos actuales y futuros de cambio climático y riesgos de desastres.

Asimismo, existen acciones¹ que el Gobierno peruano viene asumiendo como parte de sus compromisos país a nivel internacional en el marco de la Convención Marco de las Naciones ante el Cambio Climático (CMNUCC) ratificado mediante Resolución Legislativa N° 26185.

A través de la elaboración de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) la cual fue presentada por el Estado Peruano ante la CMNUCC, y ratificada mediante Decreto Supremo N°058-2016-MRE, se han definido acciones para aumentar la capacidad adaptativa de los recursos hídricos que centra su atención en el "incremento de la disponibilidad hídrica" para satisfacer en un contexto de clima no estacionario la provisión de agua de manera sostenible multipropósito.

En tal sentido, podemos señalar que para cumplir o alcanzar el objeto del presente proyecto de ley ya existen instrumentos de gestión orientados a ese propósito, siendo necesario promover la implementación y supervisión sobre lo que ya está establecido en materia de gestión integrada de recursos hídricos y cambio climático.



¹- Proyectos Glaciares PLUS
<http://www.care.org.pe/proyectos/proyecto-glaciares/>
- Programa PACC
<http://www.paccperu.org.pe/>
- Programa PRAA
<http://www.ambiente.gob.ec/proyecto-praa/>



▪ **"Artículo 2°.- Definiciones**

Para efectos de la presente Ley se entiende por:

- a. *Cambio climático peligroso: Aquel que ya se verifica cuyos efectos amenazan a la sociedad, la economía y la vida natural, debido a la variación del clima de la Tierra por causas naturales y también a la acción del hombre y se producen a muy diversas escalas de tiempo y sobre todos los parámetros climáticos: temperatura, precipitaciones, heladas, nubosidad, etc.*
- b. *Emergencia del clima: Estado planetario actual, declarado por la organización de las naciones unidas.*
- c. *Cabecera de cuenca: Zona de recarga natural desde las nubes y dentro del ciclo de agua, situada en la parte superior de una cuenca hidrográfica, constituida de manera general por glaciares, páramos, humedales, hufedales y bosques, que junto a las aguas superficiales y subterráneas contribuyen al mantenimiento de la conectividad hidrológica.*
- d. *Glaciar: Zona de acumulación, compactación y recristalización de la nieve. Consta de tres partes: cabecera o circo, lengua, y valle o zona de ablación.*
- e. *Páramo: Ecosistema húmedo de montaña andina, humedad muy variado en composición y especies endémicas, de latitud ecuatorial y gran altitud, llamado también Jalca, que se extiende hasta el pie glacial.*
- f. *Bosques: Zona con alta densidad de biomasa y árboles, de una o muchas especies, funciona como hábitats de animales, moduladores de flujos hidrológicos, de manera especial en las cimas como conservadores de los suelos, siendo la selvicultura la administración para la extracción sostenible de bienes del bosque.*
- g. *Acuífero: Formación geológica que permite la circulación del agua por sus grietas o poros. De material muy variado como gravas de río, arenas de playa, formaciones volcánicas, calizas muy agrietadas, areniscas poco cementadas, depósitos de dunas.*
- h. *Reforzamiento hídrico: Se aplica a la recuperación y/o conservación de humedales, bosques, glaciares para asegurar las fuentes de agua; también se asocia al represamiento y administración de volúmenes de agua almacenado artificialmente.*

El cambio climático puede provocar "impactos negativos o desastres", que vienen a ser alteraciones graves en el funcionamiento normal de una comunidad o una sociedad debido a fenómenos físicos peligrosos que interactúan con las condiciones sociales vulnerables, dando lugar a impactos adversos generalizados que requieren una respuesta inmediata para satisfacer las necesidades humanas esenciales.

De otra parte, también se pueden aprovechar los impactos positivos del cambio climático convirtiéndose en una "oportunidad" para el desarrollo de nuevas actividades productivas y económicas², por lo cual no es correcta la definición que se propone en el presente artículo referido a cambio climático peligroso, toda vez que, en los documentos técnicos internacionales no se utiliza dicha definición; entendiéndose por documentos técnicos el CMNUCC y el Acuerdo de París, entre otros.

Se establecen algunas definiciones que no guardan el debido sustento técnico como por ejemplo: emergencias del clima, reforzamiento hídrico, entre otros., no estando acorde con los conceptos emitidos por la máxima



² De acuerdo a lo establecido en la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, presentado ante la CMNUCC, las proyecciones a 50 años de las condiciones océano-climáticas, se han planteado dos escenarios posibles en el ecosistema de la corriente de Humboldt frente a Perú, y en ambos escenarios se prevé un aumento de la disponibilidad de recursos hidrobiológicos para las pesquerías tales como atunes, jurel, caballa y pota. Segunda Comunicación Nacional del Perú sobre Cambio Climático a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ministerio del Ambiente. Junio de 2010, página 145 y 146. Asimismo, cambios en la temperatura generó una oportunidad para el cultivo, afloramiento y cosecha de uva en el Perú, regiones en el Perú que antes no producían uva como la región Piura ahora sean importantes productores. Ver el siguiente link: <http://proyectosperuanos.com/2016/09/uvas/>



autoridad científica en cambio climático, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés). Por ello, se sugiere tomar en cuenta las definiciones establecidas en los reportes técnicos del IPCC.

IPCC, 2014. CAMBIO CLIMÁTICO 2014 Informe de síntesis.

https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/index_es.shtml

▪ **"Artículo 7°.- Protección de los humedales de montaña**

El Estado promueve la conservación y recuperación de todo ecosistema húmedo alto andino, páramos o jalca, en concordancia al Convenio Ramsar de Protección de Humedales, cuyo carácter obliga a las autoridades y sociedad a cumplir con los requisitos para inscribir estas zonas dentro del SERNANP, cuyo incumplimiento, en un plazo no mayor a tres años, generará responsabilidad administrativa"

La Estrategia Nacional de Humedales, (ENH) aprobada por Decreto Supremo N°004-2015-MINAM, tiene como objetivo promover la conservación y el uso sostenible de los humedales a través de la prevención, reducción y mitigación de la degradación de estos ecosistemas.

Específicamente el eje estratégico 1 de la ENH orienta la acción del Estado hacia la reducción de la vulnerabilidad de los ecosistemas de humedales del Perú.

El ámbito de aplicación de dichas acciones de reducción, conservación y protección, consideran los siguientes humedales:

- Humedales costeros: manglares, lagunas, estuarios, albuferas, deltas, oasis, pantanos.
- Humedales andinos: lagos, lagunas, bofedales, manantiales, puquios, turberas, humedales de páramos, kársticos andinos.
- Humedales amazónicos: lagos y lagunas, complejos de orillales, kársticos amazónicos, pantanos amazónicos (aguajales, renacales, pungales, pantanos mixtos de palmeras, pantanos herbáceos, pantanos arbustivos), bosques de tahuampa, sabanas inundable de palmeras, varillales húmedos.

De lo señalado líneas arriba, se desprende que el Estado promueve la protección y conservación de todos los tipos de humedales, y no únicamente de los humedales alto andinos, páramos o jalca como se pretende regular mediante el presente proyecto de ley. Por ello, este artículo reduciría el ámbito de conservación que se merecen todos los tipos de humedales, por ser considerados ecosistemas frágiles.

▪ **"Artículo 9°.- Promoción de la preservación de Glaciares**

El Ministerio del Ambiente coordina las acciones para la Preservación de los Glaciares Andinos (PGA), teniendo como propósito aumentar la recurrencia de precipitaciones de nieve, su compactación y preservación en estas zonas. Para ello, cuenta con la participación de todas las instituciones del Estado, entidades privadas, académicas y comunales para hacer efectiva esta política pública de adaptación y lucha contra el cambio climático. La presente ley tiene como objeto promover la adaptación y mitigación al cambio"

La conservación de los recursos naturales debe realizarse teniendo en cuenta el enfoque ecosistémico, lo que significa promover una acción integral a nivel de ecosistemas de montaña y no centrada únicamente a nivel de glaciares.





Para poder lograr ese objetivo, el Ministerio del Ambiente (MINAM) requiere de la coordinación y articulación permanente con las autoridades ambientales sectoriales de los diversos ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales involucrados, Es decir el MINAM, es una entidad que promueve la gestión integrada para enfrentar el cambio climático³, no teniendo la característica de entidad ejecutora o implementadora de acciones directas. Por ello, no puede atribuirse al MINAM la ejecución directa de aumentar la recurrencia de precipitaciones de nieve.

Por otro lado, la viabilidad del propósito de "aumentar la recurrencia de precipitaciones de nieve, su compactación y preservación" en los glaciares no tiene un sustento científico. El primer paso debe ser el estudio de la eficacia de las posibles metodologías para la protección de los glaciares peruanos a través del desarrollo de proyectos de investigación con el mayor rigor científico.

Al respecto, es pertinente citar lo que la Organización Meteorológica Mundial⁴ señala sobre modificación artificial del tiempo: "Los programas operativos deberían incluir mediciones físicas para que la ciencia de la modificación climática pueda beneficiarse con los resultados. A pesar de las precauciones (...) sigue habiendo mucha incertidumbre en cuanto al éxito" y es que la energía que encierran los sistemas meteorológicos es de tal magnitud que es imposible crear artificialmente tormentas de lluvia, más aún la situación se torna difícil al ser mayores los indicios de que el cambio climático puede incidir en el volumen de precipitación en todo el mundo, así como, en su redistribución espacial.

Por lo expuesto, podemos indicar que "aumentar la recurrencia de precipitaciones de nieve, su compactación y preservación" en los glaciares a través de la modificación artificial del tiempo aún no está plenamente desarrollada a nivel de investigación científica, no permitiendo demostrar su efectividad para la preservación de los glaciares andinos. En razón a ello la propuesta presentada pierde respaldo y validez en término de contenido y sustento.



- **"Artículo 12.- Declaración de emergencia**
En coordinación con la autoridad competente, se podrá declarar en emergencia permanente nevados y glaciares de las Cordilleras del Perú por tiempo indefinido o hasta alcanzar tendencia positiva demostrada técnicamente en el balance de hielo; aun en las zonas glaseadas al año 2015, pudiendo limitarse algunas operaciones y/o actividades que contravengan esta declaración y facilitarse de todas aquellas que promuevan de manera participativa la investigación, el monitoreo y la recuperación glaciar. Se ordena a las autoridades locales en coordinación con las

³ En este contexto el Ministerio del Ambiente conjuntamente con la Unidad de Glaciología de la Autoridad nacional del Agua del Ministerio de Agricultura y Riego , los Gobiernos Regionales de Áncash y Cuzco, la Universidad San Antonio Abad del Cuzco y la Universidad Nacional Agraria de la Molina, viene promoviendo la formulación y estudio de metodologías y herramientas para la evaluación de impactos, peligros, vulnerabilidad y riesgos en ecosistemas de montaña, así como, fortaleciendo las capacidades técnico normativas para la investigación de glaciares, a través del Proyecto Glaciares Plus. Este proyecto se creó con el apoyo de COSUDE.

⁴ <https://www.tiempo.com/ram/90692/declaracion-de-la-omm-sobre-la-modificacion-del-tiempo-y-clima-parte-i/>



instituciones competentes, documentar en salvaguarda de los actuales activos glaciares en sus circunscripciones".

Técnicamente la acción propuesta en el presente artículo, no es posible de cumplir, en tanto el promedio global de la temperatura del aire siga la tendencia histórica y mientras las partes de la CMNUCC no reduzcan sus emisiones de GEI, el balance de masa de los glaciares tropicales del Perú seguirá siendo negativo.

▪ **"Artículo 13°.- Promoción de los mercados emergentes**

Se promueve la participación proactiva de Ministerios, Banco de la Nación, la banca y entidades financieras privadas y/o empresas ambientalmente responsables para facilitar el financiamiento a los proyectos promovidos por esta ley.

Para facilitar los flujos de caja, son negociables en la banca los certificados existentes de los mercados de carbono y emergentes de las negociaciones del clima.

1. *MINAM de manera coordinada con OSINERGMIN: certifica la implementación de sistemas solares, eólicos, hídricos, biomasas, negociables bajo los mecanismos de desarrollo limpio.*
2. *MINAM de manera coordinada con AGRORURAL y SERFOR: certifica proyectos de restauración ecológica de áreas degradadas, re-forestación, forestación negociables por captura y reducción de emisiones.*
3. *Para implementar el Programa de Preservación de Glaciares Andinos, se acudirá a los fondos de adaptación de la Cooperación Técnica Internacional, promoviendo los nuevos esquemas de negociación en referencia al clima como el sistema de transacción de forzantes de la radiación terrestre".*

Respecto del presente artículo es de señalar lo siguiente:

1. No se incluyen los términos flujo de caja, certificados existentes, mercados de carbono, mercados emergentes y proyectos en las definiciones del proyecto, por lo que no se conoce el alcance o dimensionamiento concreto de su propuesta.
2. El mercado de carbono bajo el mercado regulado de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) e inclusive el mercado voluntario, se encuentra en un estado de estancamiento por la caída de los precios de los CER; contexto que aunado a la coyuntura de la implementación del Acuerdo de París, nos permite indicar que la construcción de nuevos "enfoques cooperativos" entre los países, entendiéndose a la arquitectura y la dinámica de los mercados, aún se encuentran en fase inicial.
3. Carece de sustento técnico la obligación de involucrar actores privados, como las empresas bancarias, en compra de Certificados de Emisiones Reducidas - CER.
4. Respecto al numeral 1 y 2 del presente artículo, no se precisa la finalidad de la certificación conjunta de MINAM con OSINERGMIN, AGRO-RURAL, SERFOR.
5. Respecto al numeral 3, la referencia a fondos de adaptación de la Cooperación Técnica Internacional no requiere ser precisado en una ley ya que los procedimientos para su acceso se determinan en las instancias que movilizan los mencionados fondos. Por otro lado, en todo el proyecto de ley no se precisa la relación de la preservación de glaciares andinos con el sistema de transacción de forzantes de la





radiación terrestre, siendo inconsistente por ello la propuesta presentada en el indicado numeral.

3.2 Respecto de la legislación vigente en la materia se advierte lo siguiente:

- (i) Respecto a la **protección de la cabeceras de cuenca planteada en el Título II de la propuesta normativa**, es de señalar que, la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, regula los recursos hídricos a nivel nacional, entendiéndose por tal, al agua superficial, subterránea, continental y los bienes asociados a esta; extendiéndose al agua marítima y atmosférica en lo que resulte aplicable, con la finalidad de establecer un marco legal para el uso y gestión integrada del agua, la actuación del Estado y los particulares en dicha gestión, **así como en los bienes asociados a esta, lo que comprende a la cabecera de cuenca, en calidad de bien asociado natural.**

En ese contexto, el Principio de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica, previsto en el numeral 10 del Artículo III del Título Preliminar de la aludida norma, dispone que el uso del agua debe ser **óptimo y equitativo**, basado en su valor social, económico y ambiental, **y su gestión debe ser integrada por cuenca** hidrográfica y con participación activa de la población organizada, en el entendido que el agua constituye parte fundamental de los ecosistemas.

En dicho marco, el artículo 3 de la mencionada ley, declaró de interés nacional y necesidad pública la gestión integrada de los recursos hídricos **con el propósito de lograr eficiencia y sostenibilidad en el manejo de las cuencas hidrográficas y los acuíferos.**

Por otro lado, el artículo 9 de la citada Ley, crea el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos con el objeto de articular el accionar del Estado, para conducir los procesos de gestión integrada y de conservación de los **recursos hídricos en los ámbitos de cuencas**, de los ecosistemas que lo conforman y de los bienes asociados (**que comprenden expresamente las cabeceras de cuenca**).

Le corresponde a la Autoridad Nacional del Agua (ANA), de conformidad con los numerales 2 y 14 del artículo 15, el establecer los lineamientos para la **formulación y actualización de los planes de gestión de los recursos hídricos de las cuencas**, así como, aprobarlos y supervisar su implementación; y refuerzan las acciones para una gestión integrada del agua en las cuencas menos favorecidas y **la preservación del recurso en las cabeceras de cuencas.**

A nivel descentralizado, los **Consejos de Cuenca**, órganos de naturaleza permanente integrantes de la Autoridad Nacional, creada mediante decreto supremo, a iniciativa de los gobiernos regionales, son los que participan en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos.

La Ley establece en su artículo 25, que los gobiernos regionales y gobiernos locales, a través de sus instancias correspondientes, intervienen en la elaboración de los **planes de gestión de recursos hídricos de las cuencas. Participan en los Consejos de Cuenca y desarrollan acciones de control y**





vigilancia, en coordinación con la Autoridad Nacional, para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos.

En tal sentido, cualquier disposición relativa al citado recurso y al manejo del mismo en cuencas y cabeceras de cuencas, se encuentra regulado en dicho marco legal.

- (ii) Con relación a la **recuperación de bosques propuesto en el Capítulo I del proyecto de ley**, es de tener presente que la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, es la norma nacional vigente que regula la materia.

Al respecto, la mencionada norma en su artículo 72 establece que el Estado reconoce la importancia y necesidad de la conservación y manejo responsable y sostenible de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre para contrarrestar los efectos negativos del cambio climático.

En este sentido, dispone la elaboración de planes, el desarrollo de acciones de prevención y de educación, así como, la previsión de recursos presupuestarios para su ejecución.

Paralelamente, establece que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - el SERFOR, en coordinación con los gobiernos regionales y los institutos de investigación, promuevan la investigación y las prácticas y actividades de mitigación y adaptación al cambio climático en los ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre, reconociendo su valor intrínseco en relación a los servicios que brindan, incluyendo prioritariamente las actividades de reducción de deforestación y degradación de ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre, el mantenimiento de su capacidad de proveer servicios, el manejo sostenible, la reforestación y el enriquecimiento de los bosques.

Asimismo, los artículos 73, 74 y 111 de la citada ley, establecen medidas especiales para los bosques andinos, los bosques secos y plantaciones forestales:

- a. En el caso de Bosques Andinos establece, que el Estado reconoce la vulnerabilidad de los ecosistemas de bosques andinos frente a los efectos del cambio climático, por lo que propicia su protección y recuperación como medio de mitigación y adaptación a estos cambios. Promueve actividades de investigación y reforestación con fines de restauración ecológica, o forestación en dichas zonas, así como su aprovechamiento sostenible, según lo establece el reglamento de la presente Ley.
- b. En el caso de Bosques Secos se prevé, que el Estado reconoce los efectos del cambio climático y la alta presión antrópica sobre los bosques secos, por lo que prioriza, en sus tres niveles de gobierno, el desarrollo de proyectos y programas de restauración, de enriquecimiento y de aprovechamiento sostenible multipropósito de dichos ecosistemas, así como de adaptación y mitigación a los efectos del cambio climático.
- c. En el caso de plantaciones forestales prescribe, que el Estado promueve las plantaciones con especies forestales sobre tierras que no cuenten con cobertura de bosques primarios ni bosques secundarios, debido a que contribuyen entre otros, a la recuperación de ecosistemas, el mantenimiento del régimen hídrico, la mitigación y la adaptación al cambio climático.





Por lo expuesto, es de señalar que en lo relativo a la recuperación de bosques la normatividad vigente, también ha previsto las acciones a ser adoptadas frente al cambio climático.

- (iii) En lo concerniente a la **Protección de Humedales a que se contrae el Capítulo II de la propuesta normativa**, el artículo 99 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece respecto a los **ecosistemas frágiles, entre los que se encuentran los páramos y los humedales de montaña**, lo siguiente:
- a. Las autoridades públicas adoptan medidas de protección especial para los **ecosistemas frágiles, tomando en cuenta sus características y recursos singulares; y su relación con condiciones climáticas especiales y con los desastres naturales.**
 - b. Los **ecosistemas frágiles** comprenden, entre otros, **desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relicto.**

En tal sentido, no solo las montañas y los páramos en su condición de ecosistemas frágiles, cuentan con protección especial por el Estado, por lo tanto, reducir en el proyecto de ley el reconocimiento a la importancia que mantienen dichos espacios geográficos ante el cambio climático constituiría un retroceso del Estado ante la mencionada problemática.

- (iv) En lo relativo a la **Protección de Glaciares contenido en el Capítulo II del proyecto de ley**, es de precisar que mediante la Ley N° 30286, se crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM) como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, con la finalidad de fomentar y expandir la investigación científica y tecnológica en el ámbito de los glaciares y los ecosistemas de montaña, promoviendo su gestión sostenible en beneficio de las poblaciones que viven en o se benefician de ellos.

El citado Instituto, tiene entre sus funciones conforme lo establece el literal f) del artículo 4 de la mencionada ley, **el estudiar y monitorear el comportamiento y evolución de los glaciares y ecosistemas de montaña y el efecto del cambio climático y otros factores de presión en los mismos y formular las medidas de prevención necesarias.**

En tal sentido el INAIGEM, no solo estudia y monitorea los glaciares sino que evalúa y estudia todo el ecosistemas de montañas a nivel nacional, a efecto de establecer las medidas necesarias de prevención que hubiere lugar por efectos de cambio climático.

- (v) Finalmente, respecto a los estados de emergencia, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, las declaratorias de estado de emergencia son potestad del Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros y no debe ser superior a sesenta días, lo que se recoge en el artículo 60 del Reglamento de la Ley N° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, consecuentemente estas situaciones que son de naturaleza excepcional no pueden ser de tipo permanente como se pretende en el artículo 12 de la propuesta normativa.





Por lo tanto, en razón a la normativa antes glosada, se advierte que el proyecto de ley, no solo estaría sobre regulando lo relativo a cabeceras de cuencas y protección de bosques, sino que a su vez se contraponen a la normativa vigente en lo relativo a declaratorias de estado de emergencia, a la protección y regulación en materia de ecosistemas de montaña y glaciares, así como, de ecosistemas frágiles.

IV. CONCLUSIONES

1. La definición que se propone referida a "cambio climático peligroso", no es utilizada en los documentos técnicos internacionales. Asimismo, en el proyecto de ley se proponen definiciones que no guardan el debido sustento técnico.
2. La Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, regula los recursos hídricos a nivel nacional, así como, a los bienes asociados a esta, lo que comprende a la cabecera de cuenca, en calidad de bien asociado natural. En tal sentido, cualquier disposición relativa al citado recurso y al manejo del mismo en cuencas y cabeceras de cuencas, se encuentra regulado en dicho marco legal.
3. En lo relativo a la recuperación de bosques, la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, reconoce la importancia y necesidad de la conservación y manejo responsable y sostenible de los ecosistemas forestales para contrarrestar los efectos negativos del cambio climático, previendo las acciones a ser adoptadas frente al mismo, por lo que resulta innecesario mayor regulación sobre la materia.
4. Conforme a lo previsto por la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, conforman la lista de ecosistemas frágiles los desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relicto, entre otros, los mismos que cuentan con protección especial por el Estado, por lo tanto, reducir mediante el proyecto de ley el reconocimiento y por ende la protección solo a las montañas y páramos, constituiría un retroceso por parte del Estado.
5. La Ley N° 30286, crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM), como organismo público a cargo de estudiar y monitorear el comportamiento y evolución de los ecosistemas de montaña que comprenden entre otros, a los glaciares frente al cambio climático, para formular las medidas de prevención necesarias por parte del Estado, en tal sentido, ya cuenta con regulación respecto de este extremo del proyecto de ley.
6. Se acuerdo a lo previsto por el artículo 137 de la Constitución Política del Perú, las declaratorias de estado de emergencia no deben ser superior a sesenta días, como lo propone el presente proyecto de ley.



Conforme a lo señalado en el Informe N°36-2017-MINAM/DVMDERN/DGCCDRH de la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos, existen instrumentos de gestión orientados al objeto del proyecto de ley, por lo que es necesario el promover la implementación y supervisión sobre lo que ya está establecido en materia de gestión integrada de recursos hídricos y cambio climático.

8. El proyecto de ley, estaría por lo tanto, sobre regulando lo relativo a cabeceras de cuencas y protección de bosques y a su vez contraponiéndose a la normativa vigente sobre declaratoria de estado de emergencias, protección y regulación en materia de ecosistemas frágiles, desconociendo a la vez las funciones del INAIGEM organismo público adscrito al MINAM, que tiene competencia sobre ecosistemas de montañas que comprenden a su vez los glaciares.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina de
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

9. Por lo expuesto, el Proyecto de Ley N° 905/2016-CR no resultaría viable.

Atentamente,

SILVIA VELASQUEZ SILVA
Abogado Especialista en Asuntos Ambientales y
Gestión de Recursos Naturales

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.

Richard Eduardo García Sabroso
Director de la Oficina de Asesoría Jurídica



Lima, 01 de marzo de 2017

OFICIO N° 1765-2016-2017/CPAAAAE-CR

Señora
ELSA GALARZA CONTRERAS
Ministra del Ambiente (MINAM)
Presente.-

Ministerio del Ambiente
Tra. N°
03668-2017
Clave: z107
03-03-2017 9:04 N° Folios: 10

De mi especial consideración

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, solicitarle nos remita su opinión técnico-legal sobre el **proyecto de ley 905/2016-CR**, cuya copia adjuntamos, que propone una "*Ley de promoción para la adaptación y mitigación al cambio climático peligroso y protección de cabeceras de cuencas*".

Atendiendo a la especialidad y competencias de la entidad que dirige sobre la materia propuesta y sus implicancias, es que nos sería de mucho interés y utilidad conocer los comentarios u observaciones que tuviera su institución sobre el referido proyecto de ley.

Asimismo, cabe señalar que el presente pedido de opinión se realiza de conformidad con lo señalado por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente,

María Elena Foronda Farro
Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología



CPAAAAE/egd
R- 782

Nota: Transmito el presente documento en mérito al ACUERDO adoptado en la Segunda Sesión Ordinaria de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (06.09.16), de adecuar su correspondencia a los principios del buen gobierno (buen parlamento) a las normas de ecoeficiencia y a las ventajas tecnológicas; disponiendo que, nuestro trámite documentario se remitan en forma digitalizada, con acuse de recibo y de lectura a la dirección electrónica cpaaaae@congreso.gob.pe

