



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Despacho  
Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

3075

14 AGO 2017

Lima,

**OFICIO N° 471 -2017-MINAM/DM**

Señor(a)

**Presidente(a) de la Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**  
Congreso de la República  
Pasaje Simón Bolívar s/n, Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre  
Cercado de Lima.-

**Asunto** : Opinión al Proyecto de Ley N° 1118/2016-CR

**Referencia** : Oficio P.O N° 1470-2016-2017/CDRGLMGE-CR



Es grato dirigirme a usted, en relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 1118/2016-CR, Ley de promoción del buen vivir para enfrentar los efectos del cambio climático.

Al respecto, adjunto al presente copia del Informe N° 275-2017-MINAM/SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para conocimiento y fines correspondientes.

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° 275-2017-MINAM/SG/OGAJ**

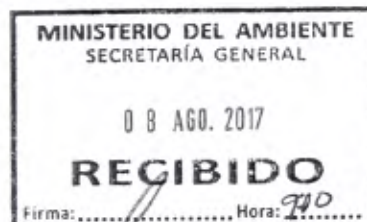
PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**  
Secretaría General

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

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1118/2016-CR

REFERENCIA : a) Oficio P.O N° 1470-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
b) Memorando N° 278-2017-MINAM/DVMDERN  
c) Memorando N° 058-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA  
d) Oficio N° 26-SG-IGP-2017  
e) Oficio N° 058-2017-INAIGEM/SG  
f) Oficio N° 233-2017/SENAMHI-PREJ  
g) Oficio N° 235-2017-SERNANP-J  
h) Memorando N° 435-2017-MINAM/DVMDERN

FECHA : San Isidro, **07 AGO. 2017**



Me dirijo a usted, con relación al documento a) de la referencia, por el cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1118/2016-CR, que propone la "Ley de promoción del buen vivir para enfrentar los efectos del cambio climático".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

1.1 Mediante Oficio P.O N° 1470-2016-2017/CDRGLMGE-CR, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita la opinión del Ministerio del Ambiente sobre el Proyecto de Ley N° 1118/2016-CR, que propone la "Ley de promoción del buen vivir para enfrentar los efectos del cambio climático".

Mediante Memorando N° 278-2017-MINAM/DVMDERN, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite el Informe N° 07-2017-MINAM/DVMDERN/DGCCD, emitido por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, el cual contiene la opinión sobre el citado Proyecto de Ley.

1.3 Mediante Memorando N° 058-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental remite el Informe N° 110-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA, el cual contiene la opinión sobre el mencionado Proyecto de Ley.





- 1.4 Mediante Oficio N° 235-2017-SERNANP-J, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) remite el Informe N° 001-2017-SERNANP-DDE-DGANP-OAJ, el cual contiene la opinión sobre el referido Proyecto de Ley.
- 1.5 Mediante Oficio N° 233-2017/SENAMHI-PREJ, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) remite el Informe N° 19-2017/SENAMHI-SG, el cual contiene la opinión sobre el mencionado Proyecto de Ley.
- 1.6 Mediante Oficio N° 058-2017-INAIGEM/SG, el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM) remite el Informe Técnico Legal N° 019-2017-INAIGEM/SG/OAJ, el cual contiene la opinión del citado Proyecto de Ley.
- 1.7 Mediante Oficio N° 26-SG-IGP-2017, el Instituto Geofísico del Perú (IGP) remite la opinión sobre el indicado Proyecto de Ley.
- 1.8 Mediante Memorando N° 435-2017-MINAM/DVMDERN, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales remite el Informe N° 19-2017-MINAM/VMDERN/DGCCD, elaborado por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, el cual contiene las opiniones del SENAMHI, el INAIGEM, el IGP y el SERNANP, sobre el referido Proyecto de Ley.

## II. PROPUESTA NORMATIVA:

- 2.1 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.
- 2.2 El Proyecto de Ley bajo consta de ocho (08) capítulos, cincuenta y siete (57) artículos, tres (03) disposiciones complementarias finales y dos (02) disposiciones complementarias modificatorias, las cuales desarrollan lo siguiente:
  - a) El Capítulo I establece cuál es el objeto y la finalidad de la ley, las definiciones, y los principios y enfoques en materia de cambio climático.
  - b) El Capítulo II desarrolla las competencias y funciones de las entidades de la administración pública, tales como el Ministerio del Ambiente, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el SENAMHI, gobiernos regionales y gobiernos locales, así como establece las funciones la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático. Asimismo, este Capítulo propone que el Comité de Investigaciones Científicas en Cambio Climático, aprobado por Resolución Ministerial N° 264-2014-MINAM, se constituya en la Comisión de Ciencia, Tecnología e Investigación en Cambio Climático.
  - c) El Capítulo III desarrolla los principales instrumentos para la gestión del cambio climático, tales como la Política Nacional de Cambio Climático y sus lineamientos generales, la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, Mapa de vulnerabilidades, los planes de acción sectoriales y el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.
  - d) El Capítulo IV establece las medidas de adaptación frente al cambio climático y las medidas para la reducción de la vulnerabilidad, las cuales deben ser implementado por los sectores.
  - e) El Capítulo V desarrolla las medidas para la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en los sectores energía y minas, transporte, industria y pesquería, y desbosques y el uso de suelo.
  - f) El Capítulo VI se encuentra referido a la gestión de información e investigación sobre cambio climático, precisándose las líneas de trabajo en la investigación científica en cambio climático.





- g) El Capítulo VII establece los objetivos de la educación ambiental para la mitigación y adaptación ante el cambio climático, el rol del Ministerio de Cultura sobre los conocimientos tradicionales y protección del patrimonio, la participación ciudadana, y el fortalecimiento de capacidades de las entidades públicas.
- h) El Capítulo VIII regula los mecanismos de financiamiento y las modalidades de participación de la inversión privada, tales como el desarrollo de proyectos a través de asociaciones público y privadas u obras por impuesto.
- i) Las disposiciones complementarias finales establecen la emisión de un reglamento, así como dejar sin efecto los artículos 43, 44 y 45 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- j) Las disposiciones complementarias modificatorias proponen modificar los artículos 2, 3 y 6 de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, así como los artículos 1 y 3 del Decreto Legislativo N° 1085, Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR).

### III. ANÁLISIS:

#### 3.1 Sobre el artículo 1 del Proyecto de Ley referido a su "objeto"

El artículo 1 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

***"Artículo 1. Objeto de la Ley***

*La presente Ley establece los fundamentos del desarrollo en armonía con la naturaleza para promover el buen vivir, recuperando los saberes ancestrales de los pueblos originarios, en diálogo dinámico con la ciencia contemporánea y la políticas públicas para restaurar y preservar el equilibrio ecológico así como enfrentar el cambio climático mediante la coordinación intergubernamental, la planificación, la ejecución de acciones de carácter intersectorial, el monitoreo de los principales factores de riesgo, promoviendo una gestión integral del territorio, fomentando una economía baja en carbono y estilos de vida eco eficientes.*

*Se tiene como instrumentos internacionales referencias el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las Convenciones sobre la Diversidad Biológica y de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Convenio de Contaminantes Climáticos de Vida Corta, el Acuerdo de París, el Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastres y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (...)." (El subrayado es nuestro).*

De lo citado se aprecia que se tiene como objeto regular dos materias: i) la recuperación de los saberes ancestrales de los pueblos originarios; y, ii) medidas para enfrentar el cambio climático. Sin embargo, de la revisión del Proyecto de Ley se advierte que sólo el artículo 52 del mismo tiene una vinculación directa a los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas; por tal motivo, se sugiere que esta iniciativa legislativa solo se encuentre enfocada a regular la gestión ante el cambio climático.

Asimismo, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, a través del Informe N° 07-2017-MINAM/VMDERN/DGCCD, ha indicado que el objeto del Proyecto de Ley debería estar articulado con el Acuerdo de París y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como alinearse con la visión y objetivos de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC), aprobada por Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM, que refleja el compromiso del Estado Peruano de actuar frente al cambio climático de manera integrada, transversal y multisectorial.





Asimismo, la citada Dirección General ha indicado que no resultaría conveniente hacer referencia a otros convenios, tales como el Convenio de Diversidad Biológica, la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía y el Protocolo de Montreal<sup>1</sup>, debido a que el cambio climático tiene su propio convenio.

### 3.2 Sobre el artículo 2 del Proyecto de Ley titulado "Fines de la Ley"

La Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, a través del Informe N° 07-2017-MINAM/VMDERN/DGCCD, ha mencionado que la ENCC establece dos objetivos estratégicos referidos a la reducción de emisiones de GEI y al aumento de la capacidad adaptativa frente a los efectos adversos del cambio climático, cuyas acciones deberían reflejarse en todos los instrumentos de gestión y planificación a nivel nacional, regional y local. En ese sentido, se sugiere replantear lo propuesto en el artículo 2 del Proyecto de Ley, el cual desarrolla los fines de la ley, tomando en consideración lo siguiente:

- Fortalecer la gobernanza e institucionalidad a nivel nacional, regional y local del sector público y privado, de la sociedad civil y pueblos indígenas para la gestión integrada del cambio climático.
- Reducir la vulnerabilidad del país ante el cambio climático, aumentar la capacidad adaptativa y de resiliencia de los ecosistemas, de los sistemas productivos y de la población, en especial de las poblaciones más vulnerables y pueblos indígenas, incluyendo enfoque de género.
- Establecer las bases para fomentar un crecimiento económico competitivo, diversificado, bajo en carbono a largo plazo.
- Promover el involucramiento del sector privado para la reducción de emisiones de GEI y aumento de la captura de carbono que permitan cumplir los compromisos internacionales.
- Fomentar la producción de investigación científica, transferencia tecnológica y conocimientos tradicionales en materia de adaptación, reducción de emisiones de GEI y aumento de las reservas de carbono.
- Promover el acceso, canalización, uso eficiente y monitoreo de recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales para responder a los desafíos y oportunidades del cambio climático.

### 3.3 Sobre las definiciones contenidas en el artículo 3 del Proyecto de Ley

Según lo señalado por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, a través del Informe N° 07-2017-MINAM/VMDERN/DGCCD, las definiciones contenidas en el artículo 3 del Proyecto de Ley deberían tener en cuenta los conceptos y definiciones establecidas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, conocido como IPCC por sus siglas en inglés, el cual es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático. Ante ello, se sugiere revisar los siguientes documentos:

- Resumen para responsables de políticas, resumen técnico y preguntas frecuentes. Contribución del Grupo de Trabajo I del IPCC. ([https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL\\_SPANISH.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_SPANISH.pdf)).

<sup>1</sup> No existe un convenio internacional que aborde a todos los contaminantes climáticos de vida corta (CCVC). Según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) los CCVC son: i) el carbono negro, ii) metano; iii) Ozono troposférico; y, iv) Hidrofluorocarbono (HFC). Los cuales vienen siendo regulados desde diversos instrumentos como la CMNUCC para el caso de metano, el Protocolo de Montreal para los HFC y para el caso del carbono negro, al ser considerado un contaminante ambiental, su regulación responde a los estándares de calidad ambiental establecidos por cada ordenamiento nacional, de acuerdo a los parámetros de la Organización Mundial de la Salud.





- Cambio Climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II del IPCC. Contribución del Grupo de Trabajo II del IPCC. ([https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5\\_wgII\\_spm\\_es.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf)).
- Cambio Climático 2013. Bases Físicas. Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. ([http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/index\\_es.shtml](http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/index_es.shtml)).

### 3.4 Sobre los principios contenidos en el artículo 4 del Proyecto de Ley

El artículo 4 del Proyecto de Ley desarrolla los principios de equidad social, igualdad y no discriminación, participación, prevención, precautorio, responsabilidad ambiental, subsidiariedad, transparencia y rendición de cuentas y transversalidad.

En relación a estos principios, el SERNANP, en el Informe N° 001-2017-SERNANP-DDE-DGANP-OAJ, ha indicado que los principios establecidos en el artículo 4 del Proyecto de Ley no responden al cambio climático *per se*, sino a la gestión ante dichos cambios, por lo que se debería precisar dicho aspecto en el citado artículo.

Asimismo, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, en el Informe N° 07-2017-MINAM/VMDERN/DGCCD, ha indicado que los principios establecidos en el artículo 4 del Proyecto de Ley están enfocados a la gestión y gobernabilidad del cambio climático, razón por la cual sugiere que se tomen en consideración los principios establecidos en los Lineamientos para la Gestión Integrada del Cambio Climático, emitido por Resolución Ministerial N° 090-2016-MINAM, relacionados a: i) Sostenibilidad; ii) Transversalidad; iii) Enfoque ecosistémico; iv) Enfoque territorial; v) Subsidiariedad; vi) Gestión por Resultados.

### 3.5 Sobre el artículo 5 del Proyecto de Ley, referido a la gestión de los riesgos asociados al cambio climático.

El artículo 5 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

#### ***"Artículo 5. Gestión de los riesgos asociados al cambio climático***

*La gestión de los riesgos asociados al cambio climático, comprende un conjunto de políticas, normas jurídicas, instrumentos, organismos y organizaciones del Estado y de la sociedad, orientados a enfrentar las causas y efectos del cambio climático. Para ese contenido se implementan políticas de carácter multisectorial, transversal y territorial que involucren a los tres niveles de gobierno, a los tres poderes del Estado, la sociedad civil y el sector privado.*

*Es un compromiso vinculante para frenar el calentamiento global, y que los impactos y las oportunidades del cambio climático que involucren todos los aspectos de vida, los recursos y las capacidades del Estado para que se enfoquen en la adaptación y mitigación, con la finalidad de asegurar el bienestar de las personas en el largo plazo."*

Al respecto, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, en el Informe N° 07-2017-MINAM/VMDERN/DGCCD, ha indicado que la gestión pública ante el cambio climático es un proceso que requiere diseñar, impulsar, promover y brindar asistencia técnica y legal a las diferentes entidades públicas a nivel nacional, regional y local para lograr la inclusión de acciones de adaptación, reducción de emisiones de GEI y aumento y conservación de las reservas de carbono en los procesos de planificación y acción del Estado.





Asimismo, se cuenta con los Lineamientos para la Gestión Integrada del Cambio Climático, aprobados por Resolución Ministerial N° 090-2016-MINAM, las cuales permiten impulsar la articulación de la acción estatal, mediante la planificación participativa, transparente e inclusiva orientada a incluir las medidas de reducción de emisiones de GEI y adaptación en los procesos de planificación y formulación de políticas, estrategias, planes, programas y acciones de desarrollo en los tres niveles de gobierno.

Ante ello, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación sugiere reorientar el artículo 5 del Proyecto de Ley hacia una gestión integrada ante el cambio climático que promueve la articulación y concertación de los actores estatales y no estatales en los tres niveles de gobierno para incluir medidas de reducción de emisiones de GEI y aumento de la capacidad adaptativa en los procesos de formulación, implementación y monitoreo de políticas, estrategias, planes, programas y acciones de desarrollo, en el marco de los compromisos internacionales ratificados por el Estado Peruano.

De igual manera, sugiere reemplazar la referencia "gestión de los riesgos asociados al cambio climático" por el de "gestión integrada ante el cambio climático", para evitar la noción de que la gestión pública solamente este orientado al tema de adaptación.

### 3.6 Sobre el rol del Ministerio del Ambiente establecido en el artículo 6 del Proyecto de Ley.

El artículo 6 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

*"El Ministerio del Ambiente (MINAM), en su condición de ente rector y autoridad ambiental nacional, constituye el punto focal de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, desarrolla, dirige y ejecuta políticas públicas, asimismo, establece la normatividad específica, los procesos de fiscalización y el control de las medidas para la adaptación y mitigación frente al cambio climático. Promueve la inclusión y participación a este esfuerzo, de la sociedad en su conjunto.* (...)"

De lo citado se advierte que el Proyecto de Ley propone que el Ministerio del Ambiente, entre otros, ejecute políticas públicas en materia de cambio climático y que establezca los procesos de fiscalización y control de medidas para la adaptación y mitigación frente al cambio climático.

Al respecto, según lo mencionado por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, a través del Informe N° 07-2017-MINAM/VMDERN/DGCCD, la ejecución e implementación de la políticas públicas en materia de cambio climático involucra a varios sectores, tales como energía, producción, agricultura, transportes, etc.

Ante ello, el Ministerio del Ambiente no debería ser la única entidad encargada de ejecutar e implementar políticas públicas en materia de cambio climático.

Por su parte, cabe indicar que de acuerdo al artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, la actividad de esta entidad comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.





En ese sentido, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, se crea al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde. Esta entidad realiza las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental, en tanto los sectores hayan transferidos dichas funciones al OEFA, en el marco de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Ante ello, el Ministerio del Ambiente tampoco debería ser la entidad competente de realizar procesos de fiscalización y control de las medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, por lo que se sugiere su revisión.

### 3.7 Sobre la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático referido en el artículos 9 del Proyecto de Ley

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las comisiones multisectoriales de naturaleza permanente son creadas por decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados, para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de informes técnicos.

La Comisión Nacional sobre el Cambio Climático, creada por Resolución Suprema N° 359-93-RE y adecuada a la Ley N° 29158 mediante Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM, tiene por función general 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, cuyo contenido debe orientar e informar en este tema a las estrategias, planes y proyectos de desarrollo nacionales, sectoriales y regionales.

De acuerdo a dicha normativa, esta Comisión se encuentra conformada por diversos representantes, los cuales difieren de la conformación que ha propuesto el artículo 9 del Proyecto de Ley, por cuanto busca incluir en la Comisión a los pequeños empresarios, productores agropecuarios, mujeres, jóvenes entre otros.

Considerando que corresponde al Poder Ejecutivo establecer las comisiones multisectoriales, se sugiere que el Proyecto de Ley no desarrolle aspectos referidos a la conformación de dicha Comisión.

### 3.8 Sobre el Rol del SENAMHI, contenido en el artículo 11 del Proyecto de Ley

El SENAMHI, en el Informe N° 19-2017/SENAMHI-SG, sugiere que, en el artículo 11 del Proyecto de Ley, que desarrolla el rol del SENAMHI en materia de cambio climático, se tome en consideración que dicha entidad, en el marco de sus competencias y funciones, mantiene y opera la red de vigilancia del cambio climático según los estándares de la Organización Meteorológica Mundial (OMM); desarrolla investigación sobre la variabilidad climática actual y genera escenarios futuros de cambio climático con actualización periódica de acuerdo a las recomendaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC); así como asesora y proporciona información a las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno.







### 3.9 Sobre el artículo 12 del Proyecto de Ley, referido a la Comisión de Ciencia, Tecnología e Investigación en Cambio Climático

El artículo 12 del Proyecto de Ley establece que el Comité de Investigaciones Científicas en Cambio Climático, creado por Resolución Ministerial N° 264-2014-MINAM, se constituya en la Comisión de Ciencia, Tecnología e Investigación en Cambio Climático, de carácter multisectorial, que elabora y emite informes científicos sobre el cambio climático, brinda asesoramiento y apoyo técnico-científico a la Comisión Nacional de Cambio Climático y a las entidades públicas para diseñar políticas públicas con evidencia científica, así como elaborar o actualizar, según corresponda, la agenda de investigación científica en cambio climático. Dicha Comisión se encontraría conformada por varias entidades de la administración pública, tales como el Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Instituto Nacional de Salud, entre otros.

Según lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las Comisiones del Poder Ejecutivo son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Para otras funciones, distintas a las mencionadas, el Poder Ejecutivo puede encargarlas a grupos de trabajo. Asimismo, el artículo 36 de la citada Ley establece que las Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente son creadas por Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.

En este marco legal, mediante Resolución Ministerial N° 264-2014-MINAM, se conforma el Grupo de Trabajo de naturaleza permanente y de carácter sectorial denominado "Comité de Investigaciones Científicas en Cambio Climático", encargada de brindar asesoría y apoyo técnico-científico en materia de investigación, al Ministerio de Ambiente, como punto focal de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

En ese sentido, se puede apreciar que este Comité se conformó precisamente como un grupo de trabajo porque realiza funciones que no son propias de una comisión multisectorial; y por tanto, el Proyecto de Ley no podría convertirla a una comisión, porque vulneraría lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Asimismo, corresponde al Poder Ejecutivo crear Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente, por lo que no sería conveniente constituir una comisión a través de una norma con rango de ley.

### Sobre la política nacional de cambio climático, referidos en el artículo 15 del Proyecto de Ley

El artículo 15 del Proyecto de Ley desarrolla los lineamientos que debe considerar la política nacional de cambio climático. Estos lineamientos están dirigidos a la generación de una cultura de prevención, la promoción y difusión de investigaciones relacionadas a la generación del conocimiento, establecer mecanismos de participación ciudadana, garantizar la conservación de los ecosistemas, entre otros.

Al respecto, cabe indicar que el numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.





En ese sentido, corresponde al Ministerio del Ambiente diseñar las políticas nacionales, en el marco de sus competencias, lo cual incluye establecer sus respectivos lineamientos, por lo que se requiere evaluar la pertinencia de que el Proyecto de Ley desarrolle los referidos lineamientos, debido a que estaría contraviniendo la Ley N° 29158.

### 3.11 Sobre el artículo 19 del Proyecto de Ley, referido a los Planes de Acción Sectorial y Territorial ante el Cambio Climático

La Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, en el Informe N° 07-2017-MINAM/DVMDERN/DGCCD, ha señalado que la gestión ante el cambio climático es un proceso que busca la articulación y concertación de actores estatales y no estatales en los tres niveles de gobierno para incluir las acciones de reducción de emisiones de GEI y aumento de las capacidades de adaptación en los procesos de planificación y acción del Estado, con el objetivo de cumplir con los objetivos nacionales de la ENCC, las metas de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), en el marco de los compromisos internacionales asumidos por el Perú ante la CMNUCC y el Acuerdo de París. Lo anterior, significa que el Perú está comprometido a:

- Actualizar y/o comunicar sucesivas 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 GEI 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, entre otras.

En ese sentido, la citada Dirección General considera que se requiere, en reemplazo de promover planes de acción sectoriales y territoriales, establecer un mandato legal vinculante para que todos los actores estatales y no estatales a nivel nacional, regional y locales, incorporen acciones de concretas de reducción de emisiones de GEI, aumento de las reservas de carbono y de adaptación al cambio climático, en sus políticas, estrategias, planes, programas institucionales de gestión, y de esa manera, vincular los compromisos asumidos por el Perú mediante la ratificación del Acuerdo de París.

3.12

### Sobre las medidas de adaptación y reducción de emisiones de GEI, frente al cambio climático, establecidos en los artículo 25 y 36 del Proyecto de Ley

La Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, en el Informe N° 07-2017-MINAM/DVMDERN/DGCCD, ha mencionado que es necesario articular las medidas de adaptación y reducción de emisiones de GEI y aumento de las reservas de carbono con las metas planteadas en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), toda vez que el Perú está comprometido a realizar todos los esfuerzos nacionales para cumplir con los objetivos establecidos en la NDC, más aún, como país Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, debemos reportar los avances realizados en adaptación mediante una comunicación nacional periódica que incluya las necesidades y apoyo de implementación.





En ese sentido, se sugiere hacer referencia en el Proyecto de Ley que las medidas de adaptación y reducción de emisiones de GEI y aumento de las reservas de carbono se deben implementar de acuerdo lo establecido en las NDC.

3.13 **Sobre el artículo 27 del Proyecto de Ley, referido al Rol de los Gobiernos Regionales y las Municipalidades**

Según lo dispuesto por el artículo 27 del Proyecto de Ley, las comisiones ambientales regionales y las comisiones ambientales municipales deben adecuar sus estrategias e instrumentos de gestión, a las disposiciones contenidas en la Política Nacional de Cambio Climático y a la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático; asimismo, se señala que las municipalidades y los gobiernos regionales facilitan la institucionalización de los mecanismos de participación indígena, promoviendo la creación de las secretarías de pueblos indígenas a nivel nacional, para garantizar su participación y aportes.

Al respecto, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental, en el Informe N° 110-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA, ha indicado que, el Proyecto de Ley considera a las comisiones ambientales regionales y las comisiones ambientales municipales como entidades públicas, al exigirles la adecuación de sus estrategias e instrumentos de gestión.

En relación a ello, cabe indicar que, de acuerdo a lo establecido en los artículos 23 y 25 de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, las comisiones ambientales regionales y las comisiones ambientales municipales son instancias de gestión ambiental, encargadas de coordinar y concertar la política ambiental regional y municipal, respectivamente, así como promueven el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado.

Ante ello, las referidas comisiones no son propiamente entidades públicas, sino instancias de coordinación, por lo que se sugiere evaluar la pertinencia de establecer que las mismas deben adecuar sus estrategias e instrumentos de gestión a la Política Nacional de Cambio Climático y a la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.

Asimismo, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental ha indicado que la función otorgada a las municipalidades y los gobiernos regionales de facilitar la institucionalización de los mecanismos de participación indígena, promoviendo la creación de las secretarías de pueblos indígenas a nivel nacional, no está prevista en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. En tal sentido, si se considera necesario que estas entidades ejerzan dichas funciones, se tendría que realizar una modificación de las citadas leyes orgánicas.

3.14 **Sobre el artículo 29 del Proyecto de Ley, referido a la adaptación, disponibilidad y calidad de los recursos hídricos**

El artículo 29 del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

*"El INAIGEM, en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua (ANA), como ente rector del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, son los responsables de efectuar las evaluaciones, y dictar las disposiciones normativas e identificar las medidas para reducir la vulnerabilidad de los recursos hídricos y los glaciares frente al cambio climático a fin de promover la disponibilidad del recurso para la vida y el desarrollo sostenible"*





De la redacción del citado artículo se advierte que se podría generar confusión respecto a las competencias del INAIGEM y del Autoridad Nacional del Agua (ANA). Por tal motivo, resulta necesario diferenciar las responsabilidades de cada entidad, siendo el INAIGEM la máxima autoridad en investigación científica de los glaciares y ecosistemas de montaña, de conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 30286, Ley que crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña, y el ANA la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, de conformidad con el artículo 14 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.

Ante ello, de conformidad con lo establecido por el INAIGEM, en el Informe Técnico Legal N° 019-2017-INAIGEM/SG/OAJ, se sugiere precisar las responsabilidades del INAIGEM y el ANA en el Proyecto de Ley.

**3.15 Sobre las líneas de trabajo sobre disponibilidad y calidad de recursos hídricos establecidas en el artículo 30 del Proyecto de Ley**

El artículo 30 del Proyecto de Ley establece las líneas de trabajo prioritarias para la acción pública vinculadas a la disponibilidad y la calidad de los recursos hídricos, tales como la gestión adaptativa del recurso hídrico, fortalecimiento de las capacidades en materia del uso del agua, aumento de la eficiencia en el uso del agua, entre otros.

En relación a ello, el SENAMHI, a través del Informe N° 19-2017/SENAMHI-SG, sugiere incluir como una línea de trabajo el fortalecimiento de la Red Nacional de Estaciones Hidrometeorológicas para cuantificar la disponibilidad hídrica, identificando las cuencas más vulnerables a dichos cambios.

Asimismo, el IGP, a través del Oficio N° 26-SG-IGP-2017, sugiere incluir como una línea de trabajo la promoción de la investigación de escenarios futuros de la disponibilidad hídrica por cuencas.

**3.16 Sobre el artículo 32 del Proyecto de Ley, referido a la evaluación e identificación de medidas de adaptación**

El artículo 32 del Proyecto de Ley señala que el SERNANP, entre otras entidades, articula sus competencias para la gestión sostenible de las zonas marinas costeras a través de los planes de gestión de zonas marino costeras; asimismo, desarrolla las medidas de adaptación en el ámbito de la zona marino costera, tales como el fortalecimiento del conocimiento científico, elaborar regionalmente el inventario de medidas de adaptación, promover el ordenamiento del territorio, entre otros.

Al respecto, el SERNANP, en el Informe N° 001-2017-SERNANP-DDE-DGANP-OAJ, sugiere que debería incluirse, como una medida de adaptación, el fortalecimiento de las Áreas Naturales Protegidas ubicadas en el litoral peruano, tales como la Reserva Nacional Paracas, la Reserva Nacional San Fernando, entre otras existentes y gestionadas por dicha entidad.

**3.17 Sobre el artículo 33 del Proyecto de Ley, referido a las medidas de adaptación en las Áreas Naturales Protegidas**

El artículo 33 del Proyecto de Ley, establece que el SERNANP, como ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y de autoridad técnico – normativa, se encarga de efectuar las evaluaciones, dictar las disposiciones normativas e





identificar las medidas para promover al interior de las áreas naturales protegidas, la implementación de prácticas de adaptación basadas en un enfoque ecosistémico.

Al respecto, el SERNANP, en el Informe N° 001-2017-SERNANP-DDE-DGANP-OAJ, sugiere que se precise el alcance y el tipo de las evaluaciones que debe realizar, en el marco del SINANPE.

3.18 **Sobre el artículo 48 del Proyecto de Ley, referido al desarrollo de líneas de investigación científica**

De acuerdo al artículo 48 del Proyecto de Ley, el SENAMHI proporciona la información que posea relacionada con la variabilidad climática.

Al respecto, el SENAMHI, a través del Informe N° 19-2017/SENAMHI-SG, sugiere precisar que, en el marco de sus funciones, proporciona información no sólo sobre la variabilidad climática, sino también sobre el cambio climático y sus impactos.

3.19 **Sobre la Tercera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley**

La Tercera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley establece que los artículos 43, 44 y 45 del Proyecto de Ley quedan sin efecto con la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

En relación a ello cabe indicar que, en el año 2015, se emitieron los cuatro (04) reglamentos de la Ley N° 29763:

- Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
- Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI.
- Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI.
- Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI.

En tal sentido, no correspondería incorporar esta Tercera Disposición Complementaria Final ni los artículos 43, 44 y 45 al Proyecto de Ley.

3.20 **Sobre la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Proyecto de Ley**

La Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Proyecto de Ley propone modificar los artículos 2, 3 y 6 de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, según el siguiente detalle:

Ley N° 28245	Proyecto de Ley
Artículo 2.- Del Sistema Nacional de Gestión Ambiental 2.1 El Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos	Artículo 2.- Del Sistema Nacional de Gestión Ambiental 2.1 El Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos





<p>ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil. (...)</p>	<p>ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente, los recursos naturales <b>y el cambio climático</b>; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil. (...)</p>
<p>Artículo 3.- De la finalidad del Sistema El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.</p>	<p>Artículo 3.- De la finalidad del Sistema El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales <b>y a la acción contra los efectos adversos asociados al cambio climático.</b></p>
<p>Artículo 6.- De los Instrumentos de Gestión y Planificación Ambiental Las competencias sectoriales, regionales y locales se ejercen con sujeción a los instrumentos de gestión ambiental, diseñados, implementados y ejecutados para fortalecer el carácter transectorial y descentralizado de la Gestión Ambiental, y el cumplimiento de la Política, el Plan y la Agenda Ambiental Nacional. Para este efecto, el CONAM debe asegurar la transectorialidad y la debida coordinación de la aplicación de estos instrumentos, a través de: (...) f) El diseño y dirección participativa de estrategias nacionales para la implementación progresiva de las obligaciones derivadas del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio de la Diversidad Biológica y los otros tratados en los que actúe como punto focal nacional; g) La formulación y ejecución coordinada de planes, programas y acciones de prevención de la contaminación ambiental así como de recuperación de ambientes degradados; (...)</p>	<p>Artículo 6.- De los Instrumentos de Gestión y Planificación Ambiental Las competencias sectoriales, regionales y locales se ejercen con sujeción a los instrumentos de gestión ambiental, diseñados, implementados y ejecutados para fortalecer el carácter transectorial y descentralizado de la Gestión Ambiental, y el cumplimiento de la Política, el Plan y la Agenda Ambiental Nacional, <b>y a la Política Nacional de Cambio Climático.</b> Para este efecto, el <b>MINAM</b> debe asegurar la transectorialidad y la debida coordinación de la aplicación de estos instrumentos, a través de: (...) f) El diseño y dirección participativa de estrategias nacionales para la implementación progresiva de las obligaciones derivadas del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio de la Diversidad Biológica y los otros tratados en los que actúe como punto focal nacional; g) La formulación y ejecución coordinada de planes, programas y acciones de prevención de la contaminación ambiental así como de recuperación de ambientes degradados <b>y para las medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático con enfoque de género e interculturalidad;</b> (...)</p>





Del cuadro se advierte que las modificaciones propuestas a la Ley N° 28245 se refieren a introducir los términos "cambio climático", "acción contra los efectos adversos asociados al cambio climático" y "la Política Nacional de Cambio Climático" y "medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático con enfoque de género e interculturalidad".

Al respecto, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental, en el Informe N° 110-2017-MINAM/VMGA/DGPIGA, ha indicado que el numeral 2.3 del artículo de 2 la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, precisa que *"toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros"*.

En tal sentido, no consideran necesario realizar una mención específica al "cambio climático", "acción contra los efectos adversos asociados al cambio climático" y "la Política Nacional de Cambio Climático" y "medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático con enfoque de género e interculturalidad", en la Ley N° 28245, debido a que el término "ambiente" comprende la materia de cambio climático.

#### IV. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, en opinión de esta Oficina General de Asesoría Jurídica, el Proyecto de Ley N° 1118/2016-CR debe revisarse teniendo en cuenta los comentarios formulados en el presente informe.

Atentamente,

Nancy García Yi  
Abogada  
Oficina General de Asesoría Jurídica

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 General de Asesoría Jurídica