



PERÚ

Ministerio de Defensa

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Jesús María, 14 MAR. 2018

OFICIO N° **294** -2018-MINDEF/DM



Señor Congresista
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Presente.-

Asunto : Solicita opinión sobre Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR.

Referencia : a) Oficio N° 549-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 27.10.2017
b) Informe Legal N° 319-2018-MINDEF/OGAJ del 20.02.2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y dar atención al documento a) de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, Ley que dispone la prevención y atención permanente de los efectos de las heladas y friaje, en el marco del cambio climático.

Sobre el particular, mediante el documento b) de la referencia, la Oficina General de Asesoría Jurídica, ha emitido respuesta sobre lo solicitado, la cual remito a su despacho para conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

JORGE KISIC WAGNER
MINISTRO DE DEFENSA

Se adjunta:

- Informe Legal N° 319-2018-MINDEF/OGAJ del 20.02.2018
OCP/pat



PERÚ

Ministerio
de Defensa

Secretaría General

Oficina General
de Asesoría Jurídica

*“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”*

INFORME LEGAL N° 319-2018-MINDEF/OGAJ

- Señora : Abogada
CECILIA GUADALUPE BARBIERI QUINO
Secretaria General
- Asunto : Sobre Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, Proyecto de Ley que dispone la prevención y atención permanente de los efectos de las heladas y friaje, en el marco del cambio climático.
- Referencia : a) Oficio P.O. N° 549-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de octubre de 2017.
b) Oficio N° 5424-2017-INDECI/5.0 del 30 de noviembre de 2017.
c) Informe Legal N° 249-2017-INDECI/5.0 del 29 de noviembre de 2017.
d) Oficio N° 565-2017/CENEPRED/OAJ-1.0 del 04 de diciembre de 2017.
e) Informe Legal N° 127-2017-CENEPRED/OAJ del 04 de diciembre de 2017.
f) Oficio N° 080-2018/CENEPRED/OAJ-1.0 del 30 de enero de 2018.
g) Informe Legal 012-2018-CENEPRED/OAJ del 30 de enero de 2018.
h) Oficio N° 0394-2018-INDECI/5.0 del 06 de febrero de 2018.
i) Informe Legal N° 031-2018-INDECI/5.0 del 05 de febrero de 2018.
Hojas de Trámite N° 0000695869, 0000706118-OGGD, 003437-2018-OGGD y 004154-2018-OGGD.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Con Oficio P.O. N° 549-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de octubre de 2017, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó al Ministerio de Defensa opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, Proyecto de Ley que dispone la prevención y atención permanente de los efectos de las heladas y friaje, en el marco del cambio climático.
- 1.2. Con Oficio N° 5424-2017-INDECI/5.0 del 30 de noviembre de 2017, el Secretario General del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) remitió el Informe Legal N° 249-2017-INDECI/5.0 del 29 de noviembre de 2017, que opinó por la no viabilidad del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, puesto que consideraba innecesaria la Conformación de una Comisión Multisectorial Intergubernamental a cargo del diseño del Plan Multianual que previene los impactos de las heladas y friaje en el marco del cambio climático, teniendo en cuenta que el artículo 11 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), establece que el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el



encargado de la coordinación estratégica para la funcionalidad de la gestión del riesgo de desastres.

- 1.3. Con Oficio N° 565-2017/CENEPRED/OAJ-1.0 del 04 de diciembre de 2017, el Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) remitió el Informe Legal N° 127-2017-CENEPRED/OAJ del 04 de diciembre de 2017, que opinó sobre el Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, considerándolo viable.
- 1.4. Con Oficios N° 0336-2018-MINDEF/SG y 0337-2018-MINDEF/SG del 25 de enero de 2018 se solicitó nuevamente opinión técnica al INDECI y CENEPRED respecto del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, ya que, sobre el mismo, recayó el Dictamen de fecha 09 de noviembre de 2017, emitido por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, que aprueba un Texto Sustitutorio del Proyecto, correspondiente a la Ley Marco sobre Cambio Climático.
- 1.5. Con Oficio N° 080-2018/CENEPRED/OAJ-1.0 del 30 de enero de 2018, el Jefe del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) remite el Informe Legal N° 012-2018-CENEPRED/OAJ del 30 de enero de 2018, que expresa lo siguiente respecto del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR:
 - a) El proceso de cambio climático puede conducir a cambios en los parámetros del clima y, entre ellos, en las dimensiones, la intensidad, la recurrencia y la localización de eventos hidrometeorológicos potencialmente dañinos. Esto podría aumentar y ampliar los fenómenos ya existentes y sumar nuevos fenómenos.
 - b) El Perú está propenso a la manifestación de diversos fenómenos naturales, cuyos efectos generalmente se encuentran asociados a las condiciones de vulnerabilidad de la población y de sus medios de vida; como por ejemplo el patrón de ocupación del territorio que se produce en gran medida sin planificación y sin control, ocasionando que la infraestructura y los servicios básicos sean costosos e inadecuados, aunándose las prácticas inadecuadas de autoconstrucción, lo cual ocasiona un alto grado de precariedad no sólo por predominancia de materiales no adecuados, sino por la forma de uso de los mismos.
 - c) La Gestión del Riesgo de Desastres se sustenta en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.
 - d) La propuesta normativa no se contrapone a ninguna disposición de rango constitucional ni norma legal alguna, por el contrario, permitirá a Estado realizar las actividades de prevención y reducción del riesgo de forma continuada y mejor estructurada, así como actividades de preparación que permitan mejorar las acciones de respuesta en caso de emergencia o desastre ante heladas y friaje, en el marco de las competencias de cada sector interviniente, consolidando con ello los esfuerzos del gobierno nacional orientados a intervenir en aquellas zonas críticas cuya población rural, por su ubicación territorial, no cuenta con la presencia del Estado.
- 1.6. Con Oficio N° 0394-2018-INDECI/5.0 del 06 de febrero de 2018, el Secretario General del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) remite el Informe Legal N° 031-2018-INDECI/5.0 del 05 de febrero de 2018, que opina sobre el Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR y su texto sustitutorio, indicando lo siguiente:
 - a) El Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR proponía inicialmente la creación de una Comisión Multisectorial Intergubernamental que se encargaría de diseñar y

ejecutar un Plan Multianual que prevenga los impactos de las heladas y friaje en el marco del cambio climático, mientras que el texto sustitutorio del Proyecto propone aprobar la Ley Marco sobre Cambio Climático. Sobre el texto original del Proyecto, se opinó por la no viabilidad del mismo.

- b) La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República ha aprobado, con modificaciones, diez (10) proyectos sometidos a su conocimiento, incluyendo el Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, proponiendo el respectivo texto sustitutorio.
- c) Dado que la conformación de una Comisión Multisectorial ya no fue considerada por la Comisión citada en el literal precedente en su Dictamen, ya no es necesaria la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley original.
- d) La Sexta, Séptima y Octava Disposiciones Complementarias Finales del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR proponen que la Gestión del Riesgo de Desastres sea incorporada en la gestión del patrimonio cultural de la nación, así como en la gestión de áreas naturales protegidas y gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación. Dicha fórmula legal propuesta guarda coherencia con lo regulado en la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD), dado que, de acuerdo a dicha norma, las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, implementan los lineamientos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- e) El texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR se considera viable.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO NORMATIVO:

2.1. El artículo 1 del texto original del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR declaraba de interés nacional que el Estado, a través de sus tres niveles de gobierno, desarrolle una intervención integral multisectorial, a través de un plan multianual, que resuelva las causas de los impactos negativos que genera la baja de temperatura durante las heladas en los distritos altoandinos y friaje en los distritos de la selva.

2.2. Los artículos 2 y 5 del citado Proyecto de Ley establecían que el Plan Multianual que previene los impactos de las heladas y friaje en el marco del cambio climático sería financiado con el 10% del presupuesto destinado a inversiones que tienen los tres niveles de gobierno. El fondo para la atención de riesgo de desastres con el que cuenta cada institución sería parte del 10% del presupuesto que debe destinar para financiar el Plan.

Asimismo, el Plan tendría una duración no mayor de cinco (05) años, garantizando la cobertura y atención integral (Salud, Educación, Vivienda, Agropecuario, Vial) de la población de los distritos focalizados. El financiamiento sectorial sería incluido en cada pliego presupuestario, en la Ley de Presupuesto de los siguientes cinco (5) años.

2.3. De igual manera, el artículo 3 del texto original del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR proponía la conformación de una Comisión Multisectorial Gubernamental, a cargo del diseño y ejecución del Plan Multianual que previene los impactos de las heladas y friaje en el marco del cambio climático, compuesta por: a) La Presidencia del Consejo de Ministros, quien la preside; b) El Ministerio de Agricultura y Riego; c) El Ministerio de Salud; d) El Ministerio de Educación; e) El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; f) El Ministerio de Energía y Minas; g) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones; h) El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; i) El Ministerio del Interior; j) La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE); k) La Asociación de Gobiernos Regionales (ANGR); l) El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI); y, m) El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI).



- 2.4. El artículo 4 del texto original del Proyecto N° 1985/2017-CR establecía que los distritos focalizados para su atención prioritaria se definían tomando en cuenta tres (03) variables: a) Ubicación territorial, altitud mayor o igual a 3000 msnm., región altoandina afectada por heladas, y Región Amazónica con altitud menor o igual a 1500 msnm, afectada por el friaje; b) Presencia de población vulnerable, niños y niñas, menores de cinco (05) años y ancianos mayores de sesenta y cinco (65) años; y, c) Condición social, población en pobreza o pobreza extrema.
- 2.5. Posteriormente, con fecha 09 de noviembre de 2017, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República emitió un Dictamen aprobando los Proyectos de Ley N° 270/2016-CR, 338/2016-CR, 720/2016-CR, 729/2016-CR, 905/2016-CR, 1118/2016-CR, 1314/2016-CR, 1547/2016-CR, 1578/2016-CR y 1985/2017-CR, con un Texto Sustitutorio correspondiente a la Ley Marco sobre Cambio Climático.
- 2.6. El artículo 1 del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, Ley Marco sobre Cambio Climático, establece que su objeto es establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con enfoque intergeneracional.
- 2.7. El artículo 5 del texto sustitutorio del citado Proyecto de Ley refiere que el Ministerio del Ambiente es la autoridad nacional en materia de cambio climático y la autoridad técnico normativa a nivel nacional en dicha materia; monitorea y evalúa la implementación de la gestión integral del cambio climático en los tres niveles de gobierno, promoviendo la participación del sector público, de los agentes económicos y de la sociedad civil, a fin de fortalecer la gestión integral del cambio climático y al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza. Los Ministerios, los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales se constituyen en autoridades competentes en materia de cambio climático y, como tal, promueven, coordinan, articular, implementan, monitorean y evalúan la gestión integral de cambio climático en el ámbito de sus jurisdicciones, y emiten la normativa correspondiente en el ámbito de sus competencias y funciones.
- 2.8. En cuanto a la gestión del riesgo de desastres, la Sexta Disposición Complementaria Final del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR refiere que el Ministerio de Cultura incorpora la gestión del riesgo de desastres a la gestión de los bienes materiales del patrimonio cultural de la nación.

De igual forma, la Séptima Disposición Complementaria Final del Texto Sustitutorio establece que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado incorpora la gestión de riesgos de desastres a la gestión de las áreas naturales protegidas.

La Octava Disposición Complementaria Final del Texto sustitutorio propone también que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre incorporan la gestión del riesgo de desastres a la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre, priorizando los ecosistemas que albergan hábitats críticos y especies categorizadas como amenazadas, protegidas por convenios internacionales o endémicas, y la implementación de un Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales.



III. ANÁLISIS:

- 3.1. Conforme a lo dispuesto por el literal a) del artículo 30 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2016-DE, es función de esta Oficina General de Asesoría Jurídica asesorar a la Alta Dirección y a los órganos del Ministerio de Defensa sobre aspectos jurídicos relacionados con las competencias del Sector, debiendo ser necesario contar previamente con el informe técnico elaborado por el órgano o entidad correspondiente.
- 3.2. A efectos de analizar la viabilidad del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, Ley Marco sobre Cambio Climático, es necesario citar el marco normativo referido al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- 3.3. El artículo 1 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19 de febrero de 2011, crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) como sistema interinstitucional sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres.
- 3.4. El artículo 3 de la citada Ley define a la Gestión del Riesgo de Desastres como un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible. La Gestión del Riesgo de Desastres está basada en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.
- 3.5. Los numerales 5.1, 5.2 y 5.3 del artículo 5 de la Ley N° 29664 establecen además que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es el conjunto de orientaciones dirigidas a impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente.

Según los mencionados numerales, las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, son responsables de implementar los lineamientos de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres dentro de sus procesos de planeamiento. Esta Gestión debe ser parte intrínseca de los procesos de planeamiento de todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno. De acuerdo al ámbito de sus competencias, las entidades públicas deben reducir el riesgo de su propia actividad y deben evitar la creación de nuevos riesgos.

- 3.6. En relación al Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, como se manifestó anteriormente, el referido Proyecto ha sido materia de un Texto Sustitutorio incluido en el Dictamen de fecha 09 de noviembre de 2017, emitido por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, denominado Ley Marco sobre Cambio Climático.



Al respecto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica coincide con lo expresado por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) respecto a la viabilidad del Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR, toda vez que el mismo permitirá la ejecución de acciones vinculadas a la prevención y reducción del riesgo de los eventos vinculados al cambio climático. De igual manera, las disposiciones contenidas en el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley se complementan con lo dispuesto en la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, al establecer la incorporación de la gestión del riesgo de desastres en la gestión de los bienes materiales del patrimonio cultural de la nación, en la gestión de las áreas naturales protegidas y en la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1. Por lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera viable el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley N° 1987/2017-CR, denominado actualmente Ley Marco sobre Cambio Climático.
- 4.2. Se recomienda dar respuesta al Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, en los términos señalados en el análisis del presente Informe.

Jesús María, 20 FEB 2018




Jacqueline Bazán De La Rosa
Jefa de la Oficina General de
Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE DEFENSA