

04

Reg 787



PERÚ Ministerio del Ambiente Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

CONGRESO DE LA REPUBLICA COMISION DE DESCENTRALIZACION REGIONALIZACION GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO 04 DIC 2017 RECIBIDO Firma: [Signature] Hora: 11:30

29 NOV. 2017 San Isidro,

OFICIO N° 710 -2017-MINAM/DM

Señor GILMER TRUJILLO ZEGARRA Presidente 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.-

27998 CONGRESO DE LA REPUBLICA AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO MESA DE PARTES 30 NOV 2017 RECIBIDO Firma: [Signature] Hora: [Signature]

Asunto: Proyecto de Ley N° 1985/2017-CR Referencia: Oficio P.P N° 550-2017-2018/CDRGLMGE-CR (Reg. MINAM N° 20900-2017)

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual su despacho 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".

Al respecto, se remite copia del Informe N° 538-2017-MINAM/SG/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines que estime pertinentes.

Es propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

[Signature] Elsa Galarza Contreras Ministra del Ambiente



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

MINAM
OGAJ

20

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 538 -2017 - MINAM/SG/OGAJ

PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**
Secretaria General

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

ASUNTO : 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".

REFERENCIA : a) Oficio P.O N° 550-2017-2018/CDRGLMGE-CR
b) Memorando N° 740-2017-MINAM/VMDERN
c) Informe N° 67-2017-MINAM/DVMDERN/DGCCD
d) Oficio N° 505-2017/SENAMHI-PREJ
e) Informe Legal N° 177-2017/SENAMHI-SG-OAJ

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



Me dirijo a usted, con relación al documento a) de la referencia, a través del cual el Presidente 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° 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".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante el documento a) de la referencia, el Presidente 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° 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".

1.2 Con el documento b) de la referencia, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación emite opinión sobre el proyecto de ley materia de análisis.

1.3 A través del documento e) de la referencia, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) emite opinión 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.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 2.2 El proyecto de Ley bajo comentario consta de cinco (5) artículos y dos (2) Disposiciones Complementarias Finales.
- 2.3 De acuerdo al artículo 1 del proyecto, éste tiene por objeto declarar 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.
- 2.4 En los artículos 2, 3, 4 y 5 de la propuesta se establecen disposiciones referidas al financiamiento del "Plan Multianual que previene los impactos de las heladas y friaje, en el marco del cambio climático"; a la conformación de la Comisión Multisectorial Intergubernamental a cargo del diseño y ejecución del plan multianual; a las variables que definirán los distritos focalizados para su atención prioritaria; y, al plazo de duración del mismo, respectivamente.
- 2.5 Por su parte, en la primera y segunda disposición complementaria final se regula el plazo de instalación de la Comisión Multisectorial Intergubernamental y el plazo de elaboración del referido plan multianual, respectivamente.

III. ANALISIS

3.1 Sobre la declaración de interés nacional

Se debe tener en consideración que una declaratoria de interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario.

En tal sentido, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de interés nacional deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional, según el cual, "la Constitución no ampara el abuso del derecho".

Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional un evento o intervención siempre y cuando los efectos jurídicos de dicha declaración, prevean lo siguiente:

- a) Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales; y,
- b) Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva, es decir, la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, el ofrecimiento de puestos de trabajo, por ser estratégico para el posicionamiento del país u otras razones fundamentadas que beneficien al país o la colectividad.

Al respecto, de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de ley, el Estado debe diseñar una intervención integral y multisectorial que aborde las causas que incrementan los riesgos de desastre por la baja de temperatura durante las etapas de heladas y friaje, y que se produce principalmente en la sierra y amazonia de nuestro país.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

MINAM
OGAJ

25
14

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Esta intervención integral, según se señala, debe expresarse en un Plan Multianual que será financiado con un porcentaje de los recursos con los que cuentan los tres niveles de gobierno, destinado a inversiones. Dicho Plan, al final de su ejecución deberá haber cubierto el 100% de necesidades en los sectores más sensibles, como son: Salud, Educación, Vivienda, vías y articulación terrestre y producción agropecuaria.

3.2 Sobre el Plan Multianual que previene los impactos de las heladas y friaje, en el marco del cambio climático

Mediante la Ley N° 29664, se 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.

En el numeral 37.1 del artículo 37 del Reglamento de la citada Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, se señala que el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres tiene por objeto establecer las líneas estratégicas, los objetivos y las acciones, de carácter plurianual necesarios para concretar lo establecido en la Ley y la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

A su vez, el artículo 38 de la misma norma, establece que la estructura del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, estará sustentada en los siguientes procesos: a) Estimación del Riesgo, b) Prevención del Riesgo, c) Reducción del Riesgo, d) Preparación, e) Respuesta, f) Rehabilitación y g) Reconstrucción; precisando que en el proceso de elaboración de dicho Plan se establecerán los indicadores de desempeño e impacto que servirán de base al mecanismo de seguimiento y evaluación.

Asimismo, en el numeral 39.1 del artículo 39 de la acotada norma se señala que, en concordancia con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, las entidades públicas en todos los niveles de gobierno formulan, aprueban y ejecutan, entre otros, los siguientes Planes: a) Planes de prevención y reducción de riesgo de desastres, b) Planes de preparación, c) Planes de operaciones de emergencia, d) Planes de educación comunitaria, e) Planes de rehabilitación, y f) Planes de contingencia.

En virtud a este marco normativo, se advierte que el objeto del presente proyecto, se encuentra recogido en la Ley N° 29664 y su Reglamento; y, si bien esta norma, se encuentra en proceso de implementación, ello no implica que se requiera, a través de otra ley, establecer un mecanismo de gestión de riesgos diferenciado por cada peligro, sino más bien promover el análisis integral de los peligros antrópicos y naturales considerando los efectos actuales y futuros del cambio climático en forma transversal a los procesos de planificación e inversión estratégica del Estado.

Asimismo, en concordancia con lo señalado por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación y el SEMAMHI, a través de los documentos c) y e) de la referencia, respectivamente, debe tenerse en cuenta que los temas críticos del actual proceso de gestión de





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

riesgos ante eventos extremos como son las Heladas y Friajes vienen siendo abordados mediante el Plan Multisectorial de Heladas y Friajes 2017 a nivel nacional, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2017-PCM, y también con los planes de contingencias regionales y otros instrumentos, como el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014 -2021, aprobado por Decreto Supremo N° 034-2014-PCM; los "Lineamientos para la Gestión Integrada del Cambio Climático" aprobados mediante Resolución Ministerial N° 090-2016-MINAM; y los Planes de Contingencia que se rigen por los Lineamientos para la Formulación y Aprobación de Planes de Contingencia, aprobados por Resolución Ministerial N° 188-2015-PCM.

3.3 Otros aspectos a considerar

Teniendo en cuenta que en el artículo 1 del proyecto se señala que el Plan Multianual resuelve las causas de los impactos negativos, y en el artículo 2 se establece que el Plan Multianual previene los impactos de las heladas y friaje, consideramos pertinente que se concuerde lo dispuesto en ambos artículos.

De otro lado, de acuerdo al artículo 36 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, las Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente y temporal son creadas mediante Decreto Supremo y Resolución Suprema respectivamente, y no por ley. En ese sentido, se sugiere evaluar la pertinencia de disponer la conformación de una Comisión Multisectorial Intergubernamental a conforme se plantea en el artículo 3 de la presente propuesta.

Sin perjuicio de lo señalado, resulta importante señalar que al no haberse incluido al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), se entendería que las acciones de esta Comisión solo estarían dirigidas a acciones de tipo reactivas ante la inminente ocurrencia de peligros por bajas temperaturas, lo cual no concuerda con lo indicado en el artículo 2 del proyecto, sobre el aspecto de "prevención" y menos aún si quiere considerarse el enfoque de cambio climático.

Adicionalmente, en el artículo 3 del proyecto se establece que la Comisión Multisectorial Intergubernamental que estará a cargo del diseño y ejecución del "Plan Multianual que previene los impactos de las heladas y friaje, en el marco del cambio climático", estará conformada, entre otros, por el Ministerio de la Presidencia. Sin embargo, teniendo en cuenta que, en la actualidad, el Poder Ejecutivo no cuenta con un Ministerio de la Presidencia, correspondería, señalar que la referida Comisión está integrada por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Por otro lado, en el artículo 5 del proyecto se señala que el "Plan Multianual que previene los impactos de las heladas y friaje, en el marco del cambio climático" tendrá una duración no mayor de 5 años, que garantice la cobertura y atención integral – Salud, Educación, Vivienda, Agropecuario, Vial – de la población de los distritos focalizados. Asimismo, se precisa que el financiamiento sectorial será incluido, en cada pliego presupuestario, en la Ley de Presupuesto de los siguientes cinco (05) años y el aporte presupuestal, de cada institución, se hará efectivo en cada período anual del quinquenio.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que dicha disposición podría generar una iniciativa de gasto, que contravendría lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, según





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

MINAM
OGAJ
18
21

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

el cual, los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

De igual manera, con relación al financiamiento del Plan Multianual previsto en el artículo 2 del Proyecto de Ley consideramos que al ser un tema presupuestal, se debe contar con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, en la Primera Disposición Complementaria Final del proyecto se establece que la Comisión Multisectorial Intergubernamental será instalada en un plazo no mayor posterior a la promulgación de la Ley. Al respecto se sugiere establecer cuál es el plazo que tendrá la Comisión para su instalación, dado que no queda claro a qué se refiere con "en un plazo no mayor posterior a la promulgación de la Ley".

IV. CONCLUSIONES

- 4.1 El objeto del presente proyecto, se encuentra recogido en la Ley N° 29664 y su Reglamento; y, si bien esta norma, se encuentra en proceso de implementación, ello no implica que se requiera, a través de otra ley, establecer un mecanismo de gestión de riesgos diferenciado por cada peligro, sino más bien promover el análisis integral de los peligros antrópicos y naturales considerando los efectos actuales y futuros del cambio climático en forma transversal a los procesos de planificación e inversión estratégica del Estado.
- 4.2 Los temas críticos del actual proceso de gestión de riesgos ante eventos extremos como son las Heladas y Friajes a nivel nacional, vienen siendo abordados mediante el Plan Multisectorial de Heladas y Friajes 2017 a nivel nacional, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2017-PCM, así como con los planes de contingencias regionales y otros instrumentos.
- 4.3 El mandato establecido en el artículo 5 del proyecto respecto a que el financiamiento sectorial será incluido en cada pliego presupuestario, en la Ley de Presupuesto de los siguientes cinco (05) años, podría generar una demanda de presupuesto adicional, lo cual contravendría lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, toda vez que generaría una iniciativa de gasto.

Atentamente,

Sandra Ivone Suárez Lescano
Abogada

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

