



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

ALFREDO THORNE VETTER
MINISTRO

Lima, 07 ABR. 2017

OFICIO N° 798 -2017-EF/10.01



Señora
MARÍA ELENA FORONDA FARRO
Presidenta

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Pasaje Simón Rodríguez s/n, Edif. Víctor Raúl Haya de la Torre, Piso 3 – Cercado de Lima
Presente.-

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 270/2016-CR, "Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático" y el Proyecto de Ley N° 729/2016-CR, "Ley marco para la gobernanza ante el cambio climático".

Referencia : Oficio N° 1978-2017-2017/CPAAAAE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual se remite para opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, el Proyecto de Ley N° 270/2016-CR, "Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático" y el Proyecto de Ley N° 729/2016-CR, "Ley marco para la gobernanza ante el cambio climático".

Al respecto, adjunto copia del Informe N° 099-2017-EF/62.01 correspondiente al Proyecto de Ley N° 270/2016-CR y del Informe N° 100-2017-EF/62.01 correspondiente al Proyecto de Ley N° 729/2016-CR, elaborados por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad de este ministerio, para su conocimiento y fines.

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

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

INFORME N° 099-2017-EF/62.01

Para : Señorita
CLAUDIA COOPER FORT
Viceministra de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 270/2016-CR, "Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático".

Referencia : a) Oficio N° 1978-2017-2017/CPAAAAE-CR
b) Memo N° 695-2017-EF/63.01
c) Informe N° 102-2017-EF/50.04

Fecha : 04 ABR 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted respecto al documento de la referencia a) mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, remite para opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 270/2016-CR, "Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático".

Al respecto, mediante el presente Informe, que consolida la opinión de la Dirección General de Presupuesto Público, Dirección General de Inversión Pública y esta Dirección General se formula observación al referido Proyecto de Ley por los motivos que se señalan a continuación:

- (i) Se identifica al MINAM como ente rector de la gestión ante el cambio climático cuando actualmente no existe un sistema que justifique la existencia de un ente rector en dicha materia.
- (ii) Cada sector desarrolla acciones para enfrentar el cambio climático en el marco de sus competencias, por lo que sujetarlas a la supervisión del MINAM podría ser contrario a la modernización de la gestión del Estado.
- (iii) La creación de la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas sobre el Cambio Climático (CNICCC) genera una duplicidad con mecanismos de coordinación existentes, con lo cual se contraviene la modernización de la gestión del Estado.
- (iv) Se señala que la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) es aprobada mediante Decreto Supremo a propuesta del MINAM, sin precisar que será con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a pesar de que dicha estrategia incluye acciones que deben ser desarrolladas por otros sectores.
- (v) No corresponde la utilización de Programas Presupuestales para el análisis de los componentes del proyecto de inversión pública.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- (vi) El proyecto de norma no acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, en el que se demuestre, entre otros aspectos, la existencia de los créditos presupuestarios suficientes en los presupuestos institucionales de las entidades de los tres niveles de Gobiernos para financiar su aplicación, por lo que no se cumple lo dispuesto por el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519.
- (vii) La aplicación de las medidas propuestas en el Proyecto de Ley generarán la demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, para financiar la implementación de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, para la adaptación y mitigación, entre otros, del cambio climático, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario.
- (viii) La Tercera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR regula aspectos vinculados al diseño de los Programas Presupuestales, materia, que en el marco del PpR, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la DGPP (numeral 79.2 del artículo 79 de la Ley N° 28411).

ANTECEDENTES

El marco legal utilizado para evaluar el mencionado Proyecto de Ley es el siguiente:

- **Constitución Política del Perú**
- **Decreto Legislativo 1013**, aprueba la Ley de Creación del Ministerio del Ambiente.
- **Ley N° 27658**, Ley Marco para la Modernización de la Gestión del Estado.
- **Ley N° 28611**, Ley General de Ambiente.
- **Ley N° 29158**, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- **Decreto Supremo N° 015-2016-PCM**, que aprueba la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica – CTI.
- **Resolución Ministerial N° 262-2014-MINAM**, aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Cambio Climático.
- **Decreto Legislativo N° 1252**, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- **Decreto Supremo N° 027-2017-EF**, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- **Ley N° 28112**, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.
- **Ley N° 28411**, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- **Ley N° 30519**, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.
- **Ley N° 28411**, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

En ese contexto, la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, remite para opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 270/2016-CR, “Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático”.

El objeto del proyecto de Ley mencionado es establecer el marco legal e institucional para la planificación, ejecución, articulación y monitoreo de las políticas públicas orientadas a la gestión integral, coordinada y participativa de las medidas de adaptación de los efectos del cambio climático, y de las acciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que contribuyan a los esfuerzos globales de mitigación. Entre otros, el proyecto de Ley propone lo siguiente:

- El Ministerio del Ambiente (MINAM), en su condición de autoridad ambiental nacional y punto focal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), ejerce la rectoría y desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta las políticas públicas en materia de cambio climático.
- La Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (CNCC) emite opinión sobre la política nacional y la estrategia frente al cambio climático, evalúa su cumplimiento, vigila la implementación de planes sectoriales y territoriales así como las medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático.
- Crea la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas sobre el Cambio Climático.
- A través de los Programas Presupuestales referidos a la gestión sostenible de los recursos naturales, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) elabora instrumentos que incluyen el componente de análisis de los efectos del cambio climático en la formulación de los proyectos de inversión pública con el fin de fomentar la sostenibilidad de la inversión pública.

ANÁLISIS

Dirección General de Inversión Pública (DGIP)

DGIP mediante el documento de la referencia b) señala los siguientes comentarios:

El Proyecto de Ley propone establecer el marco legal e institucional para la planificación, ejecución, articulación y monitoreo de las políticas públicas orientadas a la gestión integral, coordinada y participativa de las medidas de adaptación de los efectos del cambio climático, y de las acciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que contribuyan a los esfuerzos de mitigación, lo cual no se enmarca en un aspecto técnico del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, no correspondiendo a esta Dirección General emitir opinión sobre el mismo.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

No obstante, el citado Proyecto de Ley en su Tercera Disposición Complementaria Final, referido a la Sostenibilidad de la inversión pública, propone lo siguiente:

“A través de los Programas Presupuestales referidos a la gestión sostenible de los recursos naturales el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) elabora instrumentos que incluyen el componente de análisis de los efectos del cambio climático en la formulación de los proyectos de inversión pública con el fin de fortalecer la sostenibilidad de la inversión pública”.

Al respecto, los Programas Presupuestales se encuentran definidos en el literal d) del artículo 3 de la Directiva N° 003-2015-EF/50.01, “Directiva para los Programas Presupuestales en el marco de la Programación y Formulación del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017” como la categoría que constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados, y que es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un Resultado Específico en la población y así contribuir al logro de un Resultado Final asociado a un objetivo de política pública.

En ese sentido, constituyen herramientas del Sistema Nacional de Presupuesto, el mismo que tiene por finalidad establecer los principios, procesos y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del Sector Público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

Por otro lado, la incorporación de componentes y su impacto en los proyectos de inversión pública constituyen aspectos técnicos de formulación y evaluación de los mismos, lo cual se enmarca en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones conforme lo establece el Decreto Legislativo N° 1252¹, así el literal g) del artículo 5 y el literal a) del artículo 6 del Reglamento de la referida norma, aprobado mediante Decreto Supremo N° 027-2017-EF, establece que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de esta Dirección, aprobará las metodologías generales y parámetros de evaluación ex ante para la formulación y evaluación ex ante de los proyectos de inversión y las metodologías específicas aplicable a los tres niveles de gobierno será aprobado por los sectores.

Por lo expuesto, corresponde la eliminación de la Disposición Complementaria Final materia de análisis, toda vez que no corresponde la utilización de Programas Presupuestales para el análisis de los componentes del proyecto de inversión pública.

¹ Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Dirección General de Presupuesto Público (DGPP)

La DGPP mediante el documento de la referencia c) señala los siguientes comentarios:

Las competencias de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) establecidas en la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, están enmarcadas en los aspectos de orden presupuestario.

La DGPP formula observación al proyecto de Ley desde el punto de vista estrictamente presupuestario, en razón a que la propuesta normativa no acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo dispuesto por el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, que señale el costo de la aplicación de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, para la adaptación y mitigación, entre otros, del cambio climático, la disponibilidad de los créditos presupuestarios suficientes en los presupuestos institucionales de las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales para financiar la implementación lo propuesto en el Proyecto de Ley (Segunda Disposición Complementaria Final del PL 270/2016-CR), así como el impacto que generará en el presupuesto del Estado la aplicación de lo establecido en dicha propuesta normativa.

Por ello, y en tanto se genera gasto público, se considera que la aprobación del proyecto de Ley originará que se deban asignar los recursos públicos necesarios a las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, a fin de financiar los gastos que se deban efectuar para la implementación de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, para la adaptación y mitigación, entre otros, del cambio climático, financiamiento que no se encuentra previsto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, aprobado mediante la Ley N° 30518.

En ese sentido, para la aplicación de las medidas propuestas se demandarán recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es de iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)".*

De otro lado, en relación a la Tercera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR, se formula observación, debido a que regula aspectos vinculados al diseño de los Programas Presupuestales, los cuales son un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), estrategia de gestión pública establecida en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Nacional de Presupuesto, y regulada en el Capítulo IV del Título III de la mencionada Ley, así como por las directivas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la DGPP (numeral 79.2 del artículo 79 de la Ley N° 28411), ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto y, por tanto, del PpR.

Teniendo en cuenta lo señalado, se considera necesario se elimine la citada Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N° 270/2016-CR, toda vez que se regulan aspectos vinculados al diseño de los Programas Presupuestales, materia, que en el marco del PpR, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la DGPP.

Vale precisar que el cambio climático es un concepto que de manera transversal se considera en el diseño de los Programas Presupuestales referidos a la gestión sostenible de los recursos naturales.

Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICYP)

La DGAEICYP presenta los siguientes comentarios:

1. **Se identifica al MINAM como ente rector de la gestión ante el cambio climático cuando actualmente no existe un sistema que justifique la existencia de un ente rector en dicha materia.**

El artículo 5 del proyecto de Ley señala que el MINAM ejerce la rectoría y desarrolla, supervisa y ejecuta las políticas públicas en materia de cambio climático.

Al respecto, de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se tiene que el sector ambiental comprende el **Sistema Nacional de Gestión Ambiental como sistema funcional**, el que integra al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, al Sistema Nacional de Información Ambiental y al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado; así como la gestión de los recursos naturales, en el ámbito de su competencia, de la biodiversidad, del cambio climático, del manejo de los suelos y de los demás **ámbitos temáticos** que se establecen por ley.

De lo expuesto, no se desprende que exista un “Sistema ante el cambio climático”, sino que el “cambio climático” es parte de los ámbitos temáticos que comprenden el sector ambiental.

En tal sentido, para señalar al MINAM como un ente rector, tal como lo establece el artículo 5 del proyecto de Ley, es necesario identificar la existencia del sistema, en una norma de carácter legal, cuya rectoría se le atribuye. Ello con el objeto de no contravenir lo regulado



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

por los artículos 43 al 48 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que establecen que los entes rectores están a cargo de los sistemas.

2. Cada sector desarrolla acciones para enfrentar el cambio climático en el marco de sus competencias, por lo que sujetarlas a la supervisión del MINAM podría ser contrario a la modernización de la gestión del Estado.

El artículo 5 del proyecto de Ley reconoce que existen diversos sectores con competencias que les permiten desarrollar acciones para hacer frente al cambio climático. Sin embargo, el mencionado artículo 5 propone que el MINAM supervise las políticas públicas referidas a cambio climático.

Al respecto, sujetar el desarrollo de estas acciones a la supervisión, del MINAM, podría ser contrario al artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco para la Modernización de la Gestión del Estado, que señala que, como parte del proceso de modernización se busca una: *“Mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se elimina la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores”*.

3. La creación de la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas sobre el Cambio Climático (CNICCC) genera una duplicidad con mecanismos de coordinación existentes, con lo cual se contraviene la modernización de la gestión del Estado.

El artículo 8 del proyecto de Ley dispone la creación de la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas sobre el Cambio Climático (CNICCC), cuya finalidad es brindar asesoría y apoyo científico sobre temas referidos al cambio climático al MINAM y a la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC).

Al respecto, de acuerdo al Reglamento Interno de la CNCC, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 262-2014-MINAM, la Comisión tiene, entre sus funciones específicas, articular y coordinar con las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, y con entidades representativas del sector privado y de la sociedad civil, las acciones y orientaciones vinculadas a la gestión del cambio climático, en los procesos de planificación del desarrollo y de la gestión del territorio y los recursos naturales.

Adicionalmente, el artículo 11 del Reglamento de la Comisión señala que la CNCC está conformada por cinco Grupos de Trabajo Temáticos (GTT), entre ellos, el GTT “Ciencia, Tecnología, Fortalecimiento Institucional”. Dicho Grupo tiene entre sus funciones brindar asistencia técnica y científica a la CNCC, así como al Presidente (Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales) y a la Secretaría de la Comisión (Dirección de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos del MINAM), absolviendo dudas y proponiendo acciones en su especialidad.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

En ese contexto, la creación de la CNICCCC tendría el objetivo que el GTTT "Ciencia, Tecnología, Fortalecimiento Institucional" y estaría abordando. Con lo cual se estaría contraviniendo el artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley Marco para la Modernización de la Gestión del Estado, el cual señala que, como parte del proceso de modernización se busca una: *"Mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se elimina la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores"*.

4. Se señala que la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) es aprobada mediante Decreto Supremo a propuesta del MINAM, sin precisar que será con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a pesar de que dicha estrategia incluye acciones que deben ser desarrolladas por otros sectores.

El artículo 10 del proyecto de Ley señala que la ENCC es aprobada por Decreto Supremo a propuesta del MINAM.

Al respecto, si bien a la fecha esa es la manera como se ha venido aprobando la ENCC, se sugiere establecer que la ENCC sea aprobada por Decreto Supremo a propuesta del MINAM con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, considerando que las acciones para hacer frente a los efectos del cambio climático van a provenir no solo del MINAM sino de todos los sectores cuyas competencias les permiten desarrollar acciones vinculadas a la adaptación y/o mitigación del cambio climático.

CONCLUSIONES

Mediante el presente Informe, que consolida la opinión de la Dirección General de Presupuesto Público, Dirección General de Inversión Pública y esta Dirección General se formula observación al referido Proyecto de Ley por los motivos que se señalan a continuación:

- (i) Se identifica al MINAM como ente rector de la gestión ante el cambio climático cuando actualmente no existe un sistema que justifique la existencia de un ente rector en dicha materia.
- (ii) Cada sector desarrolla acciones para enfrentar el cambio climático en el marco de sus competencias, por lo que sujetarlas a la supervisión del MINAM podría ser contrario a la modernización de la gestión del Estado.
- (iii) La creación de la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas sobre el Cambio Climático (CNICCCC) genera una duplicidad con mecanismos de coordinación existentes, con lo cual se contraviene la modernización de la gestión del Estado.
- (iv) Se señala que la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) es aprobada mediante Decreto Supremo a propuesta del MINAM, sin precisar que





**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- será con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a pesar de que dicha estrategia incluye acciones que deben ser desarrolladas por otros sectores.
- (v) No corresponde la utilización de Programas Presupuestales para el análisis de los componentes del proyecto de inversión pública.
 - (vi) El proyecto de Ley no acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, en el que se demuestre, entre otros aspectos, la existencia de los créditos presupuestarios suficientes en los presupuestos institucionales de las entidades de los tres niveles de Gobiernos para financiar su aplicación, por lo que no se cumple lo dispuesto por el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519.
 - (vii) La aplicación de las medidas propuestas en el proyecto de Ley generarán la demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, para financiar la implementación de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, para la adaptación y mitigación, entre otros, del cambio climático, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario.
 - (viii) La Tercera Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley regula aspectos vinculados al diseño de los Programas Presupuestales, materia, que en el marco del PpR, corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la DGPP (numeral 79.2 del artículo 79 de la Ley N° 28411).

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

PEDRO HERRERA CATALÁN
Director General
Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

INFORME N° 100-2017-EF/62.01

Para : Señorita
CLAUDIA COOPER FORT
Viceministra de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 729/2016-CR, "Ley marco para la gobernanza ante el cambio climático".

Referencia : a) Oficio N° 1978-2017-2017/CPAAAAE-CR
b) Informe N° 102-2017-EF/50.04

Fecha : 04 ABR 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted respecto al documento de la referencia, mediante el cual la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, remite para opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 729/2016-CR, "Ley marco para la gobernanza ante el cambio climático".

Al respecto, mediante el presente Informe, que consolida la opinión de la Dirección General de Presupuesto Público y esta Dirección General se formula observación al referido Proyecto de Ley por los motivos que se señalan a continuación:

- (i) Se señala que la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) es aprobada mediante Decreto Supremo a propuesta del MINAM, sin precisar que será con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a pesar de que dicha estrategia incluye acciones que deben ser desarrolladas por otros sectores.
- (ii) El proyecto de Ley no acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, en el que se demuestre, entre otros aspectos, la existencia de los créditos presupuestarios suficientes en los presupuestos institucionales de las entidades de los tres niveles de Gobiernos para financiar su aplicación, así como si los recursos del Fondo Nacional del Ambiente serán suficientes para financiar las medidas propuestas en el proyecto de Ley, por lo que no se cumple lo dispuesto por el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519.
- (iii) La aplicación de las medidas propuestas en el proyecto de Ley generarán la demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, para financiar la implementación de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, para la adaptación y





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

mitigación, entre otros, del cambio climático, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario.

ANTECEDENTES

El marco legal utilizado para evaluar el mencionado Proyecto de Ley es el siguiente:

- **Constitución Política del Perú**
- **Ley N° 28112**, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público.
- **Ley N° 28411**, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- **Ley N° 30519**, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.
- **Ley N° 28411**, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

En ese contexto, la Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, remite para opinión de este Ministerio el Proyecto de Ley N° 729/2016-CR, "Ley marco para la gobernanza ante el cambio climático".

El objeto del proyecto de Ley mencionado es establecer el marco legal e institucional para la planificación, ejecución, articulación y monitoreo de las políticas públicas orientadas a la gestión integral, coordinada y participativa de medidas de adaptación, mitigación, manejo de pérdidas y daños y financiamiento climático y aprovechamiento de oportunidades ante el cambio climático, que contribuyan al fomento de una economía baja en carbono y estilos de vida sostenibles. Entre otros, el proyecto de Ley propone lo siguiente:

- La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) es aprobada por Decreto Supremo a propuesta del Ministerio del Ambiente.
- Las entidades públicas de los niveles de gobierno nacional, regional y local, que son competentes en materia de cambio climático elaboran y aprueban, bajo responsabilidad de su titular, los planes de acción sectorial y territorial ante el cambio climático.
- El Fondo Nacional del Ambiente será el receptor y administrador de los recursos de cooperación técnica internacional destinados a apoyar las acciones de los diversos aspectos del cambio climático. FONAM administrará un Fondo de GARANTÍA PARA Inversiones Forestales Responsables. Los recursos de este Programa financiero provendrán de la Cooperación Técnica y Financiera Internacional, aportes del sector





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

privado, aportes del Gobierno y el 10% de los pagos realizados por la obtención de la autorización de desbosque.

ANÁLISIS

Dirección General de Presupuesto Público (DGPP)

La DGPP mediante el documento de la referencia b) señala lo siguiente:

Las competencias de la DGPP establecidas en la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, están enmarcadas en los aspectos de orden presupuestario.

La DGPP formula observación al proyecto de Ley N° 729/2016-CR, desde el punto de vista estrictamente presupuestario, en razón a que las propuestas normativas no acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo dispuesto por el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, que señale el costo de la aplicación de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, para la adaptación y mitigación, entre otros, del cambio climático, la disponibilidad de los créditos presupuestarios suficientes en los presupuestos institucionales de las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales para financiar la implementación lo propuesto en el artículo 20 del proyecto de Ley N° 729/2016-CR, así como el impacto que generará en el presupuesto del Estado la aplicación de lo establecido en dicha propuesta normativa.

Asimismo, no se precisa si los recursos de Fondo Nacional del Ambiente (artículo 20 del proyecto de Ley N° 729/2016-CR), creado por la Ley N° 26793, serán suficientes para financiar las medidas propuestas en dicho Proyecto de Ley.

Por ello, y en tanto se genera gasto público, se considera que la aprobación del proyecto de Ley originará que se deban asignar los recursos públicos necesarios a las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, a fin de financiar los gastos que se deban efectuar para la implementación de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, para la adaptación y mitigación, entre otros, del cambio climático, financiamiento que no se encuentra previsto en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, aprobado mediante la Ley N° 30518.

En ese sentido, para la aplicación de las medidas propuestas se demandarán recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es de iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)”.

Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICYP):

La DGAEICYP señala lo siguiente:

Se señala que la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) es aprobada mediante Decreto Supremo a propuesta del MINAM, sin precisar que será con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a pesar de que dicha estrategia incluye acciones que deben ser desarrolladas por otros sectores.

El artículo 11 del proyecto de Ley señala que la ENCC es aprobada por Decreto Supremo a propuesta del MINAM.

Al respecto, si bien a la fecha esa es la manera como se ha venido aprobando la ENCC, se sugiere establecer que la ENCC sea aprobada por Decreto Supremo a propuesta del MINAM con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, considerando que las acciones para hacer frente a los efectos del cambio climático van a provenir no solo del MINAM sino de todos los sectores cuyas competencias les permiten desarrollar acciones vinculadas a la adaptación y/o mitigación del cambio climático.

CONCLUSIONES

Mediante el presente Informe, que consolida la opinión de la Dirección General de Presupuesto Público y esta Dirección General se formula observación al referido Proyecto de Ley por los motivos que se señalan a continuación:

- (i) Se señala que la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) es aprobada mediante Decreto Supremo a propuesta del MINAM, sin precisar que será con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a pesar de que dicha estrategia incluye acciones que deben ser desarrolladas por otros sectores.
- (ii) El proyecto de Ley no acompaña un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, en el que se demuestre, entre otros aspectos, la existencia de los créditos presupuestarios suficientes en los presupuestos institucionales de las entidades de los tres niveles de Gobiernos para financiar su aplicación, así como si los recursos del Fondo Nacional del Ambiente serán suficientes para financiar las medidas propuestas en el proyecto de Ley, por lo que no se cumple lo dispuesto por el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519.



**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD**

"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

- (iii) La aplicación de las medidas propuestas en el proyecto de Ley generarán la demanda de recursos adicionales al Tesoro Público, para financiar la implementación de las políticas, estrategias y acciones desarrolladas por las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, para la adaptación y mitigación, entre otros, del cambio climático, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

PEDRO HERRERA CATALÁN
Director General
Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad

