CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
18 JUN. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:08p

DICTAMEN QUE RECOMIENDA LA NO APROBACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 5523/2022-CR QUE MODIFICA EL NOMBRE DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA Y CREA LA COMISIÓN ORDINARIA DE AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO.

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANO, AMBIENTE Y ECOLOGÍA
Periodo Anual de Sesiones 2023-2024

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología (CPAAAE) el Proyecto de Resolución Legislativa 5523/2022-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, a iniciativa de la congresista Cheryl Trigozo Reátegui, mediante el cual proponen modificar el nombre de la Comisión Ordinaria de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología y crear la Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático.

En la vigésima quinta sesión ordinaria, semipresencial, celebrada el 11 de junio de 2024, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, con la dispensa del trámite de sanción del acta, aprobó por unanimidad el dictamen que recomienda la **no aprobación** del Proyecto de Resolución Legislativa 5523/2022-CR que modifica el nombre de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología y crea la Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático. Votaron a favor los señores congresistas Ruth LUQUE IBARRA, Francis Jhasmina PAREDES CASTRO, María Elizabeth TAIPE CORONADO, Nilza Merly CHACÓN TRUJILLO, Nelcy Lidia HEIDINGER BALLESTEROS, Mery Eliana INFANTES CASTAÑEDA, Jeny Luz LÓPEZ MORALES, Isaac MITA ALANOCA, Auristela Ana OBANDO MORGAN, Karoll Ivett PAREDES FONSECA, Susel Ana María PAREDES PIQUÉ, Silvana Emperatriz ROBLES ARAUJO y Elvis Hernán VERGARA MENDOZA. No se registraron votos en abstención ni votos en contra.

Luego de concluido el acto de votación y de haberse tratado todos los temas previstos en la agenda, la señora congresista Nelcy Lidia HEIDINGER BALLESTEROS, comunicó el cambio del sentido de su voto, manifestando que era en contra del dictamen. La señora presidenta señaló que se dejará constancia.

1. Situación procesal del proyecto legislativo

El Proyecto de Resolución Legislativa 5523/2022-CR[1] fue presentado el 5 de julio de 2023, siendo enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento como única comisión dictaminadora, el 6 de julio de 2023.

[1] Ver Proyecto de Ley 5523/2022-CR, en el siguiente enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI3MzU3/pdf

La CPAAAE en su primera sesión ordinaria celebrada el 29 de agosto de 2023, solicitó al Consejo Directivo, mediante Oficio 099-2023-2024-CPAAAE/P-CR,[2] el envío del Proyecto de Ley 5523/2022-CR, como segunda comisión dictaminadora, por contener materia de su competencia.

Mediante Oficio 079-2023-2024-ADP-CD/CR,[3] se comunicó el envío acordado por el Consejo Directivo en sesión realizada el 4 de setiembre de 2023, a la CPAAAE como segunda comisión dictaminadora.

2. Contenido del proyecto legislativo

La fórmula legal del proyecto legislativo tiene tres artículos con el siguiente texto:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DE LA COMISIÓN ORDINARIA DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA A COMISIÓN ORDINARIA DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS Y CREA LA COMISIÓN ORDINARIA DE AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

Artículo 1. Objeto
La presente resolución legislativa tiene por objeto modificar el nombre de la Comisión Ordinaria de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología a Comisión Ordinaria de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, y crear la Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático. Para tal efecto, se modifica el numeral 19 y se incorpora el numeral 25 en el inciso a) del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República.

Artículo 2. Finalidad
La resolución legislativa tiene por finalidad que la Comisión Ordinaria de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos se dedique al estudio y dictamen de los asuntos ordinarios referidos con la promoción de los derechos y el desarrollo sostenible de los pueblos andinos, amazónicos y afrodescendientes, incluyendo la prevención y solución de conflictos relacionados con su territorio, cultura y patrimonio. Por su parte, la Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático, tendrá como función exclusiva el estudio y dictamen de los asuntos ordinarios destinados a abordar la problemática ambiental y cambio climático, fomentando políticas y medidas legislativas para la gestión sostenible de los recursos

---

[2] Ver Oficio 099-2023-2024-CPAAAE/P-CR en el siguiente enlace: https://svr-appserver.congreso.net/std/viewer_pdf?doc=B%2FvQVQHOBlc85R5urzzjPaSvdtMY3WZ1U55WIEkHbuq%3D&archivo=634214_427-1239770-202391153148.pdf

[3] Ver Oficio 079-2023-2024-ADP-CD/CR en el siguiente enlace: https://svr-appserver.congreso.net/std/viewer_pdf?doc=g6kCxHkVc8FCwf%2FJnijtOKSvdtMY3WZ1U55WIEkHbuq%3D&archivo=634080_877-1249409-2023911164015.pdf

naturales, la protección del ambiente y la reducción de los impactos del cambio climático en el país.

Artículo 3. Modificación del numeral 19 e incorporación del numeral 25 en el inciso a) del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República
Se modifica el numeral 19 y se incorpora el numeral 25 en el inciso a) del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, en los términos siguientes:

"Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones
a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:
(...)
19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
(...)
25. Ambiente y Cambio Climático
(...)"

De la exposición de motivos del proyecto legislativo se tienen las siguientes consideraciones:

"... La fusión de la Comisión Ordinaria de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos con la Comisión Ordinaria de Ambiente y Ecología, viene dificultando la especialización en cada materia, ya que las temáticas son diversas y complejas, lo que ha venido limitando el enfoque y profundidad de los debates y decisiones. Por un lado, el tratamiento de la materia de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, tiene como objetivo principal la protección de los derechos de estos grupos poblacionales, mientras que Ambiente y Ecología se enfoca en la protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente. Esta fusión, incluso conlleva a generar conflictos de intereses y limita la atención que se le debe dar a cada temática. De igual manera, la fusión de ambas comisiones ha sobrecargado a sus miembros, dado que abordan temas amplios y complejos, dificultando la atención adecuada a cada uno de los temas y generando la necesidad de delegar responsabilidades a otros actores del Congreso (...) el 7 de diciembre de 2017, el pleno del Congreso de la República aprobó la creación de la "Comisión Especial encargada del seguimiento y formulación de propuestas para la mitigación y adaptación del Cambio Climático". Esta comisión se creó durante el periodo 2016-2021 y fue instalada el 11 de enero de 2018 (...) Para el periodo parlamentario 2021-2026, el pleno del Congreso de la República aprobó, en la sesión del 2 de setiembre de 2021, la conformación de la "Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de mitigación

de los efectos del Cambio Climático" (...) Sin embargo, esta comisión especial solo se centra en la tarea de seguimiento, coordinación y formulación de propuestas de "mitigación de los efectos del cambio climático", dejando de lado la adaptación a los mismos, que ha adquirido mayor relevancia en la COP27, debido al impacto del desorden climático antropogénico a nivel global en el ambiente, lo social, lo sanitario, lo económico, lo alimentario y lo cultural. Aunque el Parlamento peruano ha dado un paso adelante al establecer un grupo de trabajo especial para abordar el cambio climático, este presenta algunas limitaciones. Su carácter temporal y su incapacidad para analizar y dictaminar proyectos de ley obstaculizan la priorización de propuestas legislativas que podrían contribuir significativamente a la mitigación y adaptación del cambio climático (...) es necesario recuperar la independencia de la Comisión de Ambiente y Ecología y crear una nueva comisión ordinaria dedicada exclusivamente a la problemática del ambiente y cambio climático. La creación de la Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático permitiría una atención más específica y una mejor coordinación en la adopción de medidas necesarias para la adaptación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como para fomentar la transición hacia una economía baja en carbono (...) la Comisión Especial de Cambio Climático del Congreso peruano, tiene carácter temporal, cuyo objetivo es realizar el seguimiento, coordinación y formulación de propuestas para la mitigación y adaptación al cambio climático. Este grupo de trabajo tiene limitaciones en la función legislativa, es decir, no puede estudiar ni dictaminar proyectos de ley relacionados al cambio climático".

3. Opiniones e información solicitada

3.1. Pedidos de opinión

3.1.1 Samuel Bernardo Abad Yupanqui. OFICIO 0917-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.2 Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú. OFICIO 0915-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.3 Centro de Desarrollo Étnico – CEDET. OFICIO 0914-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.4 Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana. OFICIO 0913-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.5 Museo Afroperuano de Zaña. OFICIO 0912-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.6 Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos. OFICIO 0911-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.7 Confederación Campesina del Perú. OFICIO 0910-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.

3.1.8 Confederación Nacional Agraria. OFICIO 0909-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.9 Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú. OFICIO 0908-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.10 Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. OFICIO 0907-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.11 Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú. OFICIO 0906-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.12 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. OFICIO 0905-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.13 Unión Nacional de Comunidades Aimaras. OFICIO 0904-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.14 César Delgado Güembes. OFICIO 0903-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.15 Marco Antonio Arana Zegarra. OFICIO 0902-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.16 Lenin Fernando Bazán Villanueva. OFICIO 0901-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.17 Wilbert Gabriel Rozas Beltrán. OFICIO 0900-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
3.1.18 María Elena Foronda Farro. OFICIO 0899-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 18 de octubre de 2023.
Reiteración de pedidos de opinión:
3.1.19 Wilbert Gabriel Rozas Beltrán. OFICIO 1809-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.20 Marco Antonio Arana Zegarra. OFICIO 1808-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.21 María Elena Foronda Farro. Mediante OFICIO 1807-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.22 César Delgado Güembes. Mediante OFICIO 1806-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.23 Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú. OFICIO 1805-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.24 Unión Nacional de Comunidades Aimaras. OFICIO 1804-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.25 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. OFICIO 1803-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.26 Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú. OFICIO 1802-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.

3.1.27 Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú. OFICIO 1801-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.28 Confederación Nacional Agraria. OFICIO 1800-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.29 Centro de Desarrollo Étnico – CEDET. OFICIO 1799-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.30 Samuel Bernardo Abad Yupanqui. OFICIO 1798-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.31Confederación Campesina del Perú. OFICIO 1797-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.32 Centro de Estudios y Promoción Afroperuanos. OFICIO 1796-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.32 Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú. OFICIO 1794-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.
3.1.33 Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana. Mediante OFICIO 1795-2023-2024-CPAAAAE-CR, del 24 de enero de 2024.

3.2. Respuestas de opinión

A la fecha de elaboración del presente dictamen se ha recibido la opinión de:

- Marco Arana Zegarra, mediante documento S/N enviado por vía electrónica, que forma parte del expediente del proyecto legislativo materia de dictamen.

- Centro de Desarrollo Étnico, mediante Carta 046-CEDET-DE del 24 de octubre de 2023.

No se ha recibido de las demás personas, instituciones y organizaciones antes señaladas.

3.3. Opiniones ciudadanas recibidas y otros documentos recibidos

En el expediente virtual del proyecto legislativo [4] no constan opiniones ciudadanas recibidas por la CPAAAE, ni tampoco opiniones remitidas por la Oficina de Participación Ciudadana, de conformidad con el Acuerdo del Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR, el cual estableció que *"todos los proyectos de ley que sean presentados y publicados en el Portal del Congreso de la República ingresarán inmediatamente a los Foros Legislativos Virtuales, que tiene a su cargo la Oficina de Participación Ciudadana, con la finalidad de que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, puntos de vista, sugerencias*

[4] Ver expediente virtual en el siguiente enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/5523

y propuestas sobre las iniciativas legislativas que se encuentran dentro del proceso legislativo".

Como otros documentos vinculados al proyecto legislativo se ha recibido el Oficio 234-2023-2024-CEMCC/CR, del 14 de mayo de 2024, enviado por la *Comisión Especial Multipartidaria encargada del seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de mitigación de los efectos del Cambio Climático*, mediante el cual solicita priorizar la elaboración del dictamen correspondiente al Proyecto de Ley 5523/2022-CR.[5]

4. Marco normativo

4.1 Marco normativo nacional

- Constitución Política del Perú.

Artículo 94. El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley

- Reglamento del Congreso de la República:

Artículo 34. Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia.

(...)

En la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia.

Artículo 35, que establece el número de comisiones ordinarias entre las cuales se encuentra la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología.

Artículo 35. Existen cuatro clases de Comisiones: a) Comisiones Ordinarias; encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

1. Agraria.
2. Ciencia, Innovación y Tecnología.

---

[5] Ver Oficio N°234-2023-2024-CEMCC/CR en el siguiente enlace: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTg0NTA2/pdf

3. Comercio Exterior y Turismo.
4. Constitución y Reglamento.
5. Cultura y Patrimonio Cultural.
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
10. Educación, Juventud y Deporte.
11. Energía y Minas.
12. Fiscalización y Contraloría.
13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad.
14. Inteligencia.
15. Justicia y Derechos Humanos.
16. Mujer y Familia.
17. Presupuesto y Cuenta General de la República.
18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
20. Relaciones Exteriores.
21. Salud y Población.
22. Trabajo y Seguridad Social.
23. Transportes y Comunicaciones.
24. Vivienda y Construcción.

[...]

4.2 Marco normativo convencional

- Convenio sobre la Diversidad Biológica,[6] adoptado en la Cumbre para la Tierra en 1992, ratificado por nuestro país el 7 de junio de 1993.

- Acuerdo de París adoptado en la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP21),[7] vigente desde el 4 de noviembre de 2016, ratificado por el Perú mediante Decreto Supremo 058-2016-RE, del 22 de julio de 2016.

- Llamado de Lima para la Acción Climática, borrador de decisiones adoptado en la Convención Marco de las Naciones Unidas - COP20 de Lima. Este documento fue la base para los acuerdos de la COP21.

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador-, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa 26448 del 27 de diciembre de 1994.

---

[6] https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf
[7] Véase: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, [8] aprobada en la cuadragésima sexta asamblea general de Organización de los Estados Americanos, celebrada en República Dominicana, el 15 de junio de 2016, con participación del Perú.

- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya.[9]

> Artículo 22
> 1. Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad.
> 2. Los Estados tendrán el deber, individual o colectivamente, de garantizar el ejercicio del derecho al desarrollo.
>
> Artículo 24
> Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo.

5. Análisis de la propuesta legislativa

5.1 Situación jurídica que se propone legislar

El proyecto de resolución legislativa tiene como objeto modificar el artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República para crear una comisión ordinaria adicional a las existentes, denominada Comisión Ordinaria el de *Ambiente y Cambio Climático*, manteniendo la *Comisión Ordinaria de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos*. Es decir, el número de comisiones ordinarias eleva el número a 25.

A continuación, se resumen sus fundamentos o motivos para el correspondiente análisis:

i) La *fusión* de la Comisión Ordinaria de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos con la Comisión Ordinaria de Ambiente y Ecología, *viene dificultando la especialización en cada materia, ya que las temáticas son diversas y complejas, lo que ha venido limitando el enfoque y profundidad de los debates y decisiones*.

---

[8] https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf
[9] https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf

ii) La *Comisión Especial encargada del seguimiento y formulación de propuestas para la mitigación y adaptación del Cambio Climático* creada en los períodos 2016-2021 y 2021-2026, *debe convertirse en Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático, por la importancia de este y sus efectos*.

iii) Gran número de parlamentos en el mundo tienen una comisión de cambio climático.

5.2 La Comisión de Pueblos, Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología como resultado virtuoso del legislador reglamentario peruano

La Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología[10] es el resultado de un extenso proceso evolutivo ocurrido en la voluntad del legislador nacional reglamentario que ha costado tiempo, dedicación y debate en diversos momentos parlamentarios, conforme se muestra a continuación.

Durante el oncenio 1981-1992 los órganos parlamentarios encargados del estudio de los asuntos ambientales fueron la Comisión de *Ecología y Recursos Naturales* y la Comisión de *Integración Amazónica,* así se advierte de los numerales 16 y 17 del artículo 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados, edición 1992.[11] En el Senado, la situación era diferente, el presidente nombraba en la Primera Legislatura de cada año, con aprobación de la Cámara, hasta un máximo de 20 comisiones ordinarias, número que podía ampliarse excepcionalmente siguiendo el mismo procedimiento, por disponerlos así el artículo 58 de su Reglamento.

La situación cambió en el Reglamento del Congreso Constituyente Democrático (1993) dado que, por mandato del numeral 11, artículo 26 de dicho cuerpo parlamentario, se fusionaron los precitados órganos parlamentarios en la *Comisión de Amazonía y Medioambiente*.

El 13 de mayo de 1995, el Congreso Constituyente aprobó un nuevo texto reglamentario cuya estructura, con diversas modificaciones, se mantiene hasta la actualidad. En el numeral 13, literal a) del artículo 35, se creó la Comisión de Asuntos Agrarios, Medioambiente y Amazonía. Las notas distintivas en este caso son dos: i) la integración de los asuntos ambientales y amazónicos con los

[10] A la luz de la competencia y especialidad de la CPAAAE, su denominación adecuada debe ser Comisión Ordinaria de Pueblos y Ambiente.
[11] Véase: https://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/Reglamentos/1992/index.html. Última visita 17 de mayo 2024.

agrarios en la competencia de una sola comisión parlamentaria; y ii) la tendencia a contener el incremento de comisiones ordinarias.

En el Reglamento del Congreso de 2001, nuevamente se modifica el literal a) del artículo 35, para establecer dos comisiones la de *Ambiente, Ecología y Amazonía (numeral 2)* y la *de Asuntos Indígenas y Afroperuanos (numeral 3)*. Por primera vez el legislador incorpora en la competencia de una comisión ordinaria los asuntos concernientes a los pueblos indígenas y afroperuano, aunque separados de los ambientales.

Será la Resolución Legislativa del Congreso 001-2005-CR,[12] aprobada en sesión del 4 de agosto de 2005, correspondiente a la Primera Legislatura Ordinaria 2005, la cual modifica el literal a) del artículo 35 para crear en el numeral 18 la *Comisión de Pueblos Andinoamazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología*. Esta decisión parlamentaria marca un antes y un después en el tratamiento holístico de ambas materias.

Finalmente, mediante Resolución Legislativa del Congreso 001-2006-CR, publicada el 6 de agosto de 2006 en el Diario Oficial El Peruano, se modifica el literal a) del artículo 35, estableciendo en su numeral 16 la existencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Esta mirada normativa tiene como finalidad única mostrar la voluntad forjadora del legislador,[13] la cual rebasa cualquier enfoque formal o nominativo y que, contrariamente a lo señalado en el proyecto legislativo, **ha permitido integrar la existencia de los pueblos, sus derechos y la protección del ambiente, entendida como la defensa de la Naturaleza, frente a sus amenazas -por ejemplo, el cambio climático-, la cual es, en esencia, la defensa de la vida misma.**

La competencia de la CPAAAE fue delimitada reglamentariamente en forma adecuada, con criterio técnico, libre de componentes políticos y, durante sus 14 años de existencia o de trabajo, ha logrado consolidar su especialidad mostrando resultados tangibles, verificables.

---

[12] La Resolución Legislativa del Congreso se publicó en el Diario Oficial El Peruano, el 6 de agosto de 2005

[13] Actualmente, a la luz de la competencia y especialidad de la CPAAAE, debería denominarse Comisión Ordinaria de Pueblos y Ambiente.

5.3 La perspectiva holística y ecocéntrica en el trabajo prolífico de la CPAAAE durante el período 2016-2024: resultados del binomio pueblos - ambiente

Contrariamente a lo sostenido en los fundamentos o motivos del proyecto dictaminado, el binomio pueblos–ambiente, permitió a la CPAAAE estudiar los proyectos legislativos enviados con ese fin o abordar los hechos merecedores de control parlamentario desde una perspectiva holística y ecocéntrica,[14] con alta especialización, profundidad y, también, eficacia.

Ello se constata mirando los datos objetivos correspondientes solo a los dos últimos períodos parlamentarios (2016-2021 y 2021-2026), fundamentalmente relacionados con la gestión y el cumplimiento de la función parlamentaria legislativa implicada en el presente dictamen.[15] Veamos:

Al inicio del período parlamentario 2016, bajo la presidencia de la congresista María Elena Foronda Farro, se implementó un nuevo modelo de gestión administrativa y parlamentaria de la CPAAAE. Hasta entonces, regía la gestión antropocéntrica heredada por tradición del vetusto estado vertical y burocrático, en el cual se utilizaba demasiado papel, gran número de fotocopias, entre otros aspectos, que evidenciaban gran incoherencia entre el comportamiento funcional del órgano parlamentario encargado de proponer leyes para proteger el ambiente y exigir su cuidado considerando la existencia y el importante rol que cumplen los pueblos indígenas u originarios, los actores más vulnerables.

a) Gestión administrativa de la CPAAAE

El nuevo modelo de gestión administrativa comprendía, entre otros aspectos, la adecuación del funcionamiento de la CPAAAE a las ventajas tecnológicas, fundamentalmente para reducir el uso de papel que, aun pareciendo irrelevante, tiene fuerte impacto ambiental. Al proceso de elaboración altamente contaminante debe agregarse que el principal insumo utilizado para lograr el papel es la *pulpa de celulosa procedente de plantaciones de especies de árboles de crecimiento rápido y destinados a tal fin, como el pino, el eucalipto, el abeto,*[16] ello, contribuye a la deforestación que ocurre a gran escala y sin pausa en el

---

[14] La Corte Suprema de Justicia de Colombia, emitió la Sentencia STC4360-2018, por la cual reconoce a la Amazonía como ente sujeto de derechos. Y señaló que esta decisión sigue la tesis sostenida por la Corte Constitucional en la sentencia T-622, en el extremo que reconoce a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos, por la relevancia del medio ambiente y su conservación desde la perspectiva ecocéntrica.

[15] La CPAAAE también obtuvo buenos resultados en la función de control parlamentario y en cuanto a la función de representación política se abrieron las puertas para prestar oídos a los pueblos indígenas u originarios, a sus representantes y a todos los actores dedicados a la protección del ambiente.

[16] https://especial.elcomercio.pe/perusostenible/el-papel-que-usamos-fomenta-la-deforestacion/

país. Según cifras del Ministerio del Ambiente, el año 2020 alcanzó las 200,000 ha, bajó en el 2021 a 137,976 y en el 2022 empezó nuevamente a subir registrándose 146,575 ha. deforestadas.[17]

Para implementar este nuevo modelo, la Presidencia de la CPAAAE propuso un acuerdo al Pleno de la comisión, adoptado por unanimidad,[18] que autorizaba adoptar las siguientes medidas:

- Comunicación electrónica con las entidades de la administración estatal y con los órganos parlamentarios. La correspondencia, documentos enviados (oficios, cartas, memorandos) y recibidos fue totalmente electrónica.

- Citación y agenda electrónica con documentos digitalizados. Se reemplazó la citación y agenda tradicional documentada con fotocopias físicas de los predictámenes, de los proyectos legislativos, de las actas de sesiones y de los demás documentos parlamentarios, por otra nueva acompañada de los mismos documentos, pero digitalizados. Esta medida, además, evitó el desplazamiento de un trabajador por cada comisión para entregar físicamente, puerta por puerta, despacho por despacho, la antigua citación y agenda.

- Carpeta electrónica para los congresistas integrantes de la CPAAAE. Se eliminó la entrega de carpeta física a los señores congresistas en la sala de sesiones que repetía los mismos documentos enviados con la citación y agenda física. Con la nueva medida los señores congresistas accedían a estas desde cualquier dispositivo electrónico.

- Pedidos ciudadanos digitalizados y publicados en la página web de la CPAAAE. Se inició el trabajo para que los ciudadanos puedan hacer seguimiento a sus pedidos desde cualquier dispositivo electrónico conectado a la Internet, evitando que concurran a la oficina administrativa de la comisión y sin importar el lugar en que se encuentren, dentro o fuera del país. Esta medida se implementó en el siguiente período anual de sesiones 2017-2018.[19]

- Expedientes virtuales de los proyectos de ley.[20] Se digitalizaron todos los documentos generados durante el estudio de los proyectos de ley enviados para estudio y se publicaron los respectivos expedientes en la página web de la

---

[17] https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php
[18] Véase:
https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/ComisionesActas/8FF97F779906DF830525805D005D5CFC/$FILE/2da.Ord_06.09.2016.pdf
[19] Véase: https://www.congreso.gob.pe/comisiones2017/PueblosAndinosEcologia/pedidosciudadanos/
[20] Véase: https://www.congreso.gob.pe/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/ExpedienteProLey/?K=6413

CPAAAE, permitiendo que los señores congresistas, trabajadores del Congreso investigadores y ciudadanos puedan acceder a ellos, en especial a las opiniones emitidas por las entidades de la administración estatal o por las organizaciones de la sociedad civil.[21] Antes los expedientes eran físicos, parecidos a los existentes en el Poder Judicial.

- Solo se mantuvo comunicación escrita física con las organizaciones o integrantes de los pueblos indígenas, amazónicos y afroperuano, cuando así lo consideraban.

Esta nueva forma de gestión administrativa generó un cambio drástico en las demás comisiones legislativas que replicaron el modelo y también en otros órganos parlamentarios. Por ejemplo, propició o impulsó la implementación del proyecto denominado *Cero Papel en el Hemiciclo*-.[22] [23] A nivel interno, se logró reducir el uso de fotocopias a 3,000 el primer año, antes superaban las 100,000.

Finalmente, mirado dicho modelo a la luz de la inmovilización ocasionada por el Covid-19, tuvo un efecto previsor convirtiendo a la CPAAAE en la única comisión ordinaria que implementó sin problema alguno el trabajo remoto. Al tener completamente digitalizados los expedientes de los proyectos de ley enviados para estudio y publicados en su página web propia, alojada en el portal institucional del Congreso de la República, los trabajadores no necesitaron acudir al congreso para retirar los expedientes físicos tradicionales que permitan retomar las actividades parlamentarias legislativas.

b) Gestión parlamentaria

i) Período parlamentario 2016-2021

El nuevo modelo de gestión consideró necesario cumplir copulativamente la función parlamentaria, las tres funciones relacionadas y complementadas. Se otorgó prioridad a proyectos legislativos que proponían abordar materias emblemáticas; se puso énfasis en materias que necesitan la acción o el control parlamentario; y se fortaleció la participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios.

En la función legislativa sobre la cual tiene incidencia directa el proyecto legislativo dictaminado, argumentando que la fusión competencial pueblos -

---

[21] Véase: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/PLey/files/pley729/4.g.r-754minam.pdf
[22] Véase: https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/congreso-implemento-proyecto-cero-papel-en-el-hemiciclo/
[23] Antes de la implementación del Hemiciclo Virtual, en las sesiones del Pleno del Congreso se utilizaba gran cantidad de fotoco pias, alcanzando si pico durante el debate del presupuesto y demás leyes conexas. Actualmente, los dictámenes, textos sustitutorios y proyectos de ley son enviados por vía electrónica a los señores congresistas.

ambiente *ha limitado el enfoque y profundidad de los debates y decisiones legislativas*, debemos señalar con solvencia que se trata solo de una afirmación subjetiva. En la práctica ha sucedido todo lo contrario, los datos objetivos permiten señalar que la CPAAAE logró la aprobación de leyes y dictámenes con suma trascendencia nacional y mundial para la protección del ambiente y para la reivindicación de los derechos de los pueblos originarios, veamos:

- ***Ley 30640**, Ley que modifica la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, mediante el establecimiento de criterios para la identificación y delimitación de las cabeceras de cuenca. Publicada el 16 de agosto de 2017.*

Esta ley dispone la implementación de medidas especiales dirigidas a la protección y conservación de las cabeceras de cuenca, partiendo de su identificación y delimitación. Según información del expediente virtual, el dictamen fue aprobado en la décima quinta sesión ordinaria de la CPAAAE celebrada el martes 4 de abril de 2017. Al haberse presentado dictamen en minoría, que superó en firmas al de mayoría, retornó para determinar posiciones mediante nuevo pronunciamiento. El dictamen definitivo se aprobó en la vigésima segunda sesión ordinaria celebrada el 13 de junio de 2017, luego votado en el Pleno y convertido en ley.

- ***Ley 30754**, Ley Marco sobre Cambio Climático*

Se trata de una ley emblemática mediante la cual el Congreso de la República puso su aporte para enfrentar este fenómeno cada vez más problemático. Establece los principios, enfoques y disposiciones generales necesarias 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 frente al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país, 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.

El dictamen fue aprobado en la séptima sesión ordinaria de la CPAAAE celebrada el 7 de noviembre de 2017.

La ley fue publicada el 18 de abril de 2018 y convirtió a nuestro país en uno de los primeros de Sudamérica con regulación sobre la materia junto a Brasil[24] y

[24] El 29 de diciembre de 2009, Brasil aprobó la Ley 12.187, Ley que establece la Política Nacional sobre Cambio Climático.

Paraguay.[25] Colombia aprobó el 27 de julio del 2018 la Ley 1931, Ley por la cual se establecen Directrices para la Gestión del Cambio Climático.[26]

- ***Ley 30884,*** *Ley que regula el plástico de un solo uso y los envases o recipientes descartables.* Publicada el 19 de diciembre de 2018.

Establece el marco regulatorio sobre el plástico de un solo uso, otros plásticos no reutilizables y los recipientes o envases descartables de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano, con la finalidad de contribuir en la concreción del derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, reduciendo el impacto adverso del plástico de un solo uso, de la basura marina plástica, fluvial y lacustre en la salud humana y en el ambiente.

El dictamen fue aprobado por la CPAAAE en la vigésima sesión ordinaria celebrada el 5 de junio de 2018. Al haberse presentado dictamen en minoría, que superó en firmas al de mayoría, retornó para determinar posiciones mediante nuevo pronunciamiento. El dictamen definitivo se aprobó en la segunda sesión ordinaria celebrada el 4 de septiembre del 2018, luego votado en el Pleno y convertido en ley.

Esta ley convirtió al Perú en uno de los países referentes en la regulación sobre la materia por comprender al plástico y al tecnpor, entre otros aspectos importantes.

- *Dictamen sobre consulta previa legislativa*

En la décima sexta sesión ordinaria celebrada el 3 de octubre de 2020, la CPAAAE aprobó el dictamen recaído en el Proyecto de Resolución Legislativa 005-2016-CR que, con texto sustitutorio, propone modificar diversos artículos del Reglamento del Congreso para incorporar el derecho de los pueblos indígenas u originarios a la consulta previa, libre e informada, reconocido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Si bien es cierto, este dictamen quedó pendiente de debate en el Pleno del Congreso de la República, su colocación en la agenda parlamentaria configura un gran avance para el reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas u originarios.

---

[25] El 27 de septiembre de 2017, Paraguay aprobó la Ley 5.875, Ley Nacional de Cambio Climático.
[26] Véase: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/ley-1931-2018.pdf.

- *Dictamen que reconoce derechos de la Naturaleza*

En la décima segunda sesión extraordinaria celebrada el 12 de abril de 2021, la CPAAAE aprobó el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6957/2020-CR que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que reconoce derechos de la Naturaleza, los ecosistemas y las especies*.

Ingresó a la agenda del Pleno del Congreso y puesto a debate en la sesión matinal celebrada el 1 de junio de 2021, se rechazó la cuestión previa para que el proyecto de ley retorne a Comisión y su envío a la Comisión de Constitución y Reglamento. Fue remitido al archivo por conclusión del período parlamentario.

ii) Período parlamentario 2021-2026

Durante el presente período parlamentario el trabajo de la CPAAAE mantiene su eficacia y alta especialidad expresada en el estudio riguroso y profundo de temas con alto impacto positivo en la protección del ambiente y en los derechos de los pueblos indígenas.

Entre las leyes y dictámenes aprobados tenemos:

- **Ley 31896,** *Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos e introduce la industrialización del reciclaje en su desarrollo*. Publicada el 11 de octubre de 2023.

El dictamen correspondiente al Proyecto de Ley 1270/2021-CR fue aprobado por UNANIMIDAD de los presentes, en la décima sexta sesión ordinaria de la CPAAAE del 23 de junio de 2023. El Pleno del Congreso debatió y aprobó dicho proyecto en sesión celebrada el 14 de septiembre de 2023, la ley fue promulgada por la presidente de la República.

- **Ley 31991, *Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú*.** Publicada el 23 de marzo de 2024.

La ley crea un régimen laboral especial del Cuerpo de Guardaparques del Perú para el reconocimiento de sus derechos y del valor que representa su trabajo como actores estratégicos en la protección y gestión de las áreas naturales protegidas por el Estado.

El dictamen fue aprobado por unanimidad en sesión conjunta celebrada el 21 de noviembre de 2023, por la CPAAAE con la Comisión de Trabajo y Seguridad Social; sometido a votación por el Pleno del Congreso fue aprobado en sesión

realizada el 14 de diciembre de 2023, pero la autógrafa fue observada por la presidente de la República. En sesión extraordinaria conjunta, la CPAAAE aprobó por unanimidad recomendar la insistencia en el texto originario de la autógrafa, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social adoptó similar acuerdo por mayoría; dicha insistencia fue aprobada por el Pleno y promulgada la ley por el presidente del Congreso de la República.

En cuanto a los dictámenes aprobados hasta la fecha, estos recaen sobre proyectos legislativos presentados por casi todos los grupos parlamentarios que ocupan escaños en el Congreso de la República, incluso por congresistas no agrupados. Ello demuestra la gestión democrática de la comisión sin preferencias políticas.

A continuación, presentamos los más importantes:

DICTAMENES APROBADOS CPAAAE (AL 21 DE MAYO DE 2024)

SUMILLA DE DICTAMEN	VOTACIÓN	SESION	PL
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6046/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone Ley que modifica la Ley 29338, Ley de Recursos Hídricos, para garantizar el agua para consumo humano.	Mayoría	VIGÉSIMA SEGUNDA	1
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2226/2021-CR y 6638/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que reconoce derechos a la Naturaleza.	Mayoría	VIGÉSIMA SEGUNDA	2
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6088/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que fortalece la protección y conservación del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, ubicada en el departamento de San Martín.	Unanimidad	VIGÉSIMA PRIMERA	1
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6412/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley de Fortalecimiento de la Representación Indígena en el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana – IIAP	Mayoría	DÉCIMA NOVENA	1
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6001/2023-CR, 6278/2023-CR y 6823/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley para el fortalecimiento y optimización de la gestión integral de los residuos sólidos	Mayoría	DÉCIMA OCTAVA	3
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1492/2021-CR, 4173/2022-CR y 7002-PE que,	Unanimidad	DÉCIMA OCTAVA	3

con texto sustitutorio, propone la Ley de declaratoria de emergencia ambiental.			
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6820/2023-CR y 7000/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley para la conservación de la laguna de Piuray y la recuperación de su caudal frente al déficit hídrico que afecta a la provincia de Cusco y a las comunidades campesinas de la microcuenca Piuray – Ccorimarca de la provincia de Urubamba, departamento del Cusco.	Unanimidad	DÉCIMA SÉPTIMA	2
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 6311/2023-PE que, con texto sustitutorio, propone la Ley de promoción de la diversidad cultural y eliminación de la discriminación étnico-racial	Mayoría	DÉCIMA SEXTA	1
Dictamen de no aprobación recaído en el Proyecto de Ley 3634/2022-CR, Ley de la Minería a Pequeña Escala – MAPE.	Mayoría	DÉCIMA SEXTA	1
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5666/2023-CR, 6668/2023-CR y 7157/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que incorpora el artículo 27-A en la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.	mayoría	DÉCIMA SEXTA	3
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1727/2021- CR y 6567/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica la Ley 31316, Ley de prevención y control de la contaminación lumínica.	mayoría	DÉCIMA QUINTA	2
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5016/2022- CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica la Ley 30321, Ley que crea el fondo de contingencia para remediación ambiental, y la Ley 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos, para fortalecer la gestión de la remediación ambiental a cargo del Estado.	mayoría	DÉCIMA QUINTA	1
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2288/2021-CR y 3611/2022-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica la Ley 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera, para fortalecer la fiscalización de los pasivos ambientales mineros.	mayoría	DÉCIMA CUARTA	2
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4871/2022-CR y 7063/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone Ley para la prevención,	unanimidad	DÉCIMA CUARTA	2

control y reducción de la contaminación acústica			
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2069/2021-PE que, con texto sustitutorio, propone la Ley para la protección de las personas defensoras de derechos humanos	Unanimidad	DÉCIMA TERCERA	1
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 3636/2022-CR, 6348/2023-CR y 6556/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que fortalece la prevención y control de los incendios forestales	mayoría	DÉCIMA TERCERA	3
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5453/2022-CR y 5901/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que promueve la segregación de residuos mediante la instalación de recipientes de colores en espacios públicos municipales	unanimidad	DÉCIMA TERCERA	2
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5579/2022-CR y 5960/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible	mayoría	DÉCIMA SEGUNDA	2
Dictamen recaído en el PL 1379/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que regula la indemnización por daños ambientales.	unanimidad	DÉCIMA SEGUNDA	1
Dictamen conjunto recaído en los Proyectos de Ley 5755/2023-CR y 6275/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú. **(Ley 31991)**	unanimidad	DÉCIMA PRIMERA	2
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 1732/2021-CR, 2772/2022-CR, 3506/2022-CR, 4851/2022-CR, 4896/2022-CR, 5081/2022-CR, 5421/2022-CR, 5573/2022-CR, 5843/2023-CR, 5852/2023-CR y 5894/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional	mayoría	DÉCIMA PRIMERA	11
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2725/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica la Ley 29535, Ley que otorga reconocimiento oficial a la lengua de señas peruana, para fortalecer la gestión del Estado en favor de la lengua de señas peruanas	unanimidad	DÉCIMA	1
Dictamen de insistencia recaído en la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa	mayoría	DÉCIMA	1

de Ley que modifica la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, respecto a la estrategia de manejo ambiental en el contenido de los estudios ambientales. (Proyecto de Ley 3229/2022-CR)			
Dictamen recaído en la observación formulada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley que declara en emergencia a las especies ícticas nativas de la cuenca del lago Titicaca y sus lagunas altoandinas, y dispone su conservación (Proyecto de Ley 1715/2021-CR)	unanimidad	SÉPTIMA	1
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4382/2022-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas	mayoría	SEXTA	1
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2404/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que incentiva la participación de la empresa privada en la conservación de la biodiversidad.	mayoría	TERCERA	1
Dictamen recaído en el PL 1241/2021-CR que, con texto sustitutorio, propone la Ley que modifica el código penal para fortalecer el cuidado de los ecosistemas frágiles y mitigar los efectos del impacto ambiental.	unanimidad	TERCERA	1
Dictamen conjunto de insistencia recaído en la observación de la presidente de la República a la Autógrafa de Ley del Cuerpo de Guardaparques del Perú (Proyectos de Ley 5755/2023-CR y 6275/2023- CR)	unanimidad	SEXTA SESIÓN EXTRAORDINARIA	0

Elaboración. Propia.

Como conclusión general, a la luz de estos datos, podemos señalar con certeza que la fusión pueblos indígenas – Ambiente en la competencia y especialidad de la CPAAAE, es un notable acierto del legislador reglamentario nacional que permitió colocar temas emblemáticos en la agenda política parlamentaria, previo estudio técnico, a profundidad, con mucha especialidad y, sobre todo, alcanzar un rol protagónico en la aprobación de leyes indiscutiblemente trascendentes.

5.4 El binomio pueblos originarios y protección del ambiente (defensa de la naturaleza) no admite separación o regresión.

No cabe duda de que la protección del ambiente (defensa de la naturaleza), tiene una relación consubstancial con la existencia de los pueblos indígenas u

originarios y con el rol contributivo de estos para materializar dicha protección,[27] esta relación ha sido ampliamente desarrollada por la doctrina llamada siempre cuando es necesario sostener las propuestas legislativas. En este caso, su asistencia será mínima a fin de no concentrar la discusión en aspectos teóricos muchas veces alineados a posiciones ideológicas -importantes, pero a esta hora prescindibles-, que podrían dividir la opinión de la representación nacional y dificultar una decisión apegada a criterios técnicos e institucionales.

Por esta última razón, demostraremos dicha relación consubstancial considerando preferentemente i) el derecho convencional, los tratados y convenios internacionales suscritos por nuestro país; ii) las leyes vigentes en el ordenamiento nacional sobre la materia; y iii) los dictámenes aprobados por la CPAAAE en los dos últimos períodos parlamentarios que constituyen pronunciamientos colegiados.

5.4.1 El derecho convencional

El artículo 55 de la Constitución Política del Perú establece que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional. Así, sus principios, disposiciones o normas tienen efecto vinculante en el ámbito nacional y, además, son fuente de obligaciones que deben honrarse inexorablemente ante la comunidad internacional. Su rango y eficacia son indiscutibles, incuestionables e irrevocables por los estados democráticos signatarios.

Dichos tratados -dentro de los cuales consideramos a los convenios, pactos, etc.- han consagrado progresivamente el tantas veces mencionado binomio, consolidando una perspectiva jurídica sustancial que hace imposible sostener su separación, aunque se invoque al cambio climático y sus efectos:

- **Convenio sobre la Diversidad Biológica**,[28] adoptado en la Cumbre para la Tierra en 1992, ratificado por nuestro país el 7 de junio de 1993, cuya duodécima consideración y el literal j) del artículo 8, establecen:

> (Duodécima consideración)
> **Reconociendo la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales**, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. (Resaltado y subrayado nuestros).

[27] En opinión remitida por Marco Arana Zegarra, excongresista y expresidente de la CPAAAE, se trata del binomio pueblos originarios-derechos de la naturaleza; diversidad de culturas-derechos eco territoriales.
[28] https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf

> Artículo 8. Conservación in situ
> [...]
>
> j) Con arreglo a su legislación nacional, **respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas**, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.(resaltado y subrayado nuestros).

- **Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador**, ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa 26448 del 27 de diciembre de 1994, el cual establece:

> [...]
> Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, **así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales** [...] (Resultado y subrayado son nuestros).

- **El llamado de Lima para la Acción Climática**, adoptado en la COP20 realizada del 1 al 12 de diciembre de 2014. Esta reunión se convirtió en la mayor cumbre climática que puso oídos a la voz de los pueblos indígenas para notificar al mundo sobre su aporte a la protección y cuidado del ambiente, incluso se instauró el *Pabellón Indígena*. Durante su celebración se presentó [...] *La estrategia Institucional de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) frente al cambio climático, creada con el apoyo técnico del Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC) y el financiamiento de Forest Governance Programme (FGP) de GIZ. El documento plantea ayudar a frenar el cambio climático considerando la cosmovisión y las prácticas de vida que los pueblos indígenas han mantenido por generaciones y que permiten cuidar el bosque. Dos líneas de acción constituyen los ejes de trabajo hacia el año 2035*:

> **a) Adaptación: para reducir la vulnerabilidad social, económica y ambiental de los pueblos indígenas frente a los impactos del cambio climático**. (Resaltado y subrayado son nuestros).
>
> b) Mitigación: para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar los sumideros de carbono en la Amazonía peruana.

En la publicación COP20: El Espíritu de Lima que movilizó un Acuerdo Climático Global,[29] capítulo Conservación y Pueblos Indígenas, publicada por el Ministerio del Ambiente se señala:

> **Los territorios de los pueblos indígenas son espacios donde muchas culturas y civilizaciones se han desarrollado como sociedades organizadas y en armonía con su entorno. Son estos pueblos quienes, desde hace miles de años, garantizan la existencia saludable de los árboles y los ríos, ayudando a reducir las consecuencias que el cambio climático genera en el planeta**. (Resaltado y subrayado son nuestros).

- **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**,[30] aprobada en la Cuadragésima Sexta Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en República Dominicana, el 15 de junio de 2016, con participación del Perú. En forma clara y taxativa establece:

Artículo XIX. Derecho a la protección del medio ambiente sano

> **1. Los pueblos indígenas tienen derecho a vivir en armonía con la naturaleza y a un ambiente sano, seguro y sustentable, condiciones esenciales para el pleno goce del derecho a la vida, a su espiritualidad, cosmovisión y al bienestar colectivo.**
> **2. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar, restaurar y proteger el medio ambiente y al manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos.**
> **3. Los pueblos indígenas tienen el derecho de ser protegidos contra la introducción, abandono, dispersión, tránsito, uso indiscriminado o depósito de cualquier material peligroso que pueda afectar negativamente a las comunidades, tierras, territorios y recursos indígenas.**
> **4. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.** (Resaltado y subrayado es nuestro).
>
> [...]
> Artículo XXVI. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial
>
> 1. Los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, tienen derecho a permanecer en dicha condición y de vivir libremente y de acuerdo a sus culturas.
> 2. Los Estados adoptarán políticas y medidas adecuadas, con conocimiento y participación de los pueblos y las organizaciones indígenas, para reconocer, respetar y proteger las tierras, territorios, medio ambiente y culturas de estos pueblos, así como su vida e integridad individual y colectiva.

[29] https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/COP20_el-Esp%C3%ADritu-de-Lima.pdf
[30] https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf

- **Acuerdo de París adoptado en la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP21)**,[31] vigente desde el 4 de noviembre de 2016, ratificado por el Perú mediante Decreto Supremo 058-2016-RE, del 22 de julio de 2016, cuya novena consideración y el numeral 5 del artículo 7 establecen:

> (noveno considerando)
> Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, **los derechos de los pueblos indígenas**, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional. (Resaltado y subrayado nuestros).
>
> Artículo 7.
> 5. Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, **tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables**, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, **en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas** y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso. (Resaltado y subrayado nuestros).

- **Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos**, aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenya.[32]

> Artículo 22
> 1. Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad.
> 2. Los Estados tendrán el deber, individual o colectivamente, de garantizar el ejercicio del derecho al desarrollo.
>
> Artículo 24
> Todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo.

[31] Véase: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf
[32] https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1297.pdf

5.4.2 Leyes sobre cambio climático en Perú y América Latina.

- PERÚ

Tal como hemos señalado nuestro país aprobó la Ley 30754, Ley Marco de Cambio Climático, publicada el 18 de abril de 2018, cuyo texto desarrolla de modo amplio la relación de los pueblos indígenas con la protección del ambiente o la defensa de la Naturaleza frente al cambio climático. En primer lugar, el legislador le reconoce un rol contributivo debido al gran aporte de sus saberes o conocimientos ancestrales en la articulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la gestión integral de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y, en segundo lugar, los pueblos indígenas son considerados actores vulnerables frente a los efectos que dicho fenómeno genera. Ambos aspectos constan con precisión en los principios, enfoques, así como en las disposiciones sobre la gestión integral y participación:

> 2. Principios
> [...]
> 2.2. Principio de transversalidad. La intervención del Estado frente al cambio climático es transversal y multinivel. Es planificada con intervención de los distintos sectores y actores, incorporando una visión integral y promoviendo el involucramiento del sector privado, la sociedad civil y pueblos indígenas u originarios, a fin de ofrecer respuestas multidimensionales y articuladas.
>
> 3. Enfoques
> [...]
>
> 3.7. Enfoque intercultural. Dialoga, valora e incorpora las diferentes visiones culturales y conocimientos ancestrales, concepciones de bienestar y desarrollo de los pueblos indígenas y afroperuanos estrechamente relacionados a su identidad.
>
> 3.8. Enfoque de derechos humanos. Diseña, ejecuta, monitorea y evalúa las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, considerando su impacto en los derechos humanos, particularmente, de las mujeres, niños, pueblos indígenas u originarios, y otros grupos humanos vulnerables.
>
> Artículo 4. Gestión integral del cambio climático
> Las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático se incorporan a las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de inversión de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias y funciones, de manera coherente y complementaria, bajo un proceso participativo, transparente e inclusivo del sector privado y de la sociedad civil, con especial énfasis en los pueblos indígenas u originarios, a fin de integrar la gestión del cambio climático y al desarrollo del país en armonía con la naturaleza
>
> Artículo 6. Autoridad nacional
> El Ministerio del Ambiente es responsable de:

[...]
6.6. Promover y realizar investigación científica y desarrollo tecnológico para la mitigación y adaptación al cambio climático, a través de sus entidades adscritas y especializadas, considerando los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios.

Artículo 11. Actores no estatales en la gestión integral del cambio climático
El sector privado, la sociedad civil y los pueblos indígenas u originarios, dentro del marco de la normatividad vigente, recomiendan acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, como el aumento y conservación de reservas de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros, de conformidad a lo establecido en la presente ley y su reglamento.
La participación de los actores no estatales se rige conforme a la Ley 29785, Ley de Consulta Previa.

Artículo 22. Participación indígena
El Estado salvaguarda el derecho de participación de los pueblos indígenas u originarios, respetando su identidad social, colectiva y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, en la formulación, implementación, seguimiento, y evaluación de las políticas públicas y proyectos de inversión referidos al cambio climático que los afecte, en lo que corresponda al Convenio 169 de la OIT, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

ANEXO
GLOSARIO DE TÉRMINOS

[...]
Conocimientos tradicionales relacionados al cambio climático. Conocimientos acumulados y transgeneracionales desarrollados por los pueblos indígenas u originarios, respecto a los recursos naturales que se encuentran en las tierras y territorios que ocupan, como elementos fundamentales para la mitigación y adaptación al cambio climático.

[...]
Pueblos indígenas u originarios. Pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

- ARGENTINA

Este país aprobó, el 20 de diciembre de 2019, la Ley 27520, *Ley de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global*.[33] En su artículo 7 crea el Gabinete Nacional de Cambio Climático presidido por el jefe del Gabinete de Ministros, el cual cuenta con un consejo asesor que acoge a los representantes de los pueblos indígenas:

[33] https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27520-333515/texto

Art. 12.- Consejo Asesor. El Gabinete Nacional de Cambio Climático debe convocar a un Consejo Asesor Externo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, de carácter consultivo y permanente, cuya función es la de asistir y asesorar en la elaboración de políticas públicas relacionadas con la presente ley.

Art. 13.- Integración del Consejo Asesor. El Consejo Asesor será integrado por:
a. Científicos, expertos e investigadores de reconocida trayectoria sobre los diversos aspectos interdisciplinarios del Cambio Climático.

b. Representantes de organizaciones ambientales, sindicatos, **comunidades indígenas**, universidades, entidades académicas y empresariales, y centros de investigación públicos y privados con antecedentes académicos y científicos o con trayectoria en la materia. (Resaltado y subrayado son nuestros)

c. Representantes de partidos políticos con representación parlamentaria.

Los integrantes del Consejo no podrán percibir retribución o emolumento alguno por integrar este órgano.

- **BRASIL**

Brasil aprobó, el 29 de diciembre de 2009, la primera norma sobre cambio climático en América Latina, se trata de la Ley 12.178, *establece la política nacional de cambio climático – PNMC y establece otras medidas*.[34] Gonzales y Poncini señalan que esta ley se derivó de un proyecto de ley aprobado simbólicamente por el Congreso Nacional, es decir, sin votación nominal y acuerdo entre legisladores (Senado Federal de Brasil, 2009). Este gesto marca la relevancia que la mayoría del Congreso brasileño le dio a esta temática.[35] Este país cuenta con pueblos indígenas, pero en su norma se refiere a comunidades.

Art. 3. El PNMC y las acciones que de él se deriven, realizadas bajo la responsabilidad de las entidades políticas y órganos de la administración pública, observarán los principios de precaución, prevención, participación ciudadana, desarrollo sostenible y responsabilidades comunes, pero diferenciadas, estas últimas a nivel nacional. a nivel internacional, y, respecto de las medidas a adoptar en su ejecución, se considerarán las siguientes:
I - todos tienen el deber de actuar, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, para reducir los impactos resultantes de la interferencia antropogénica en el sistema climático;
II - se tomarán medidas para predecir, evitar o minimizar las causas identificadas del cambio climático de origen antrópico en el territorio nacional, sobre las cuales exista consenso razonable por parte de los círculos científicos y técnicos involucrados en el estudio de los fenómenos involucrados;

[34] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm
[35] V. González y G. Poncini (coords.), "Legislación marco de cambio climático en América Latina y el Caribe. Boletín legislativo", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/196), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

III - las medidas tomadas deben tener en cuenta los diferentes contextos socioeconómicos de su aplicación, distribuir las cargas y cargas resultantes entre los sectores económicos y las poblaciones y **comunidades interesadas de manera equitativa y equilibrada** y sopesar las responsabilidades individuales respecto del origen de las fuentes de emisión y los efectos sobre el clima;
IV - el desarrollo sostenible es la condición para enfrentar el cambio climático y conciliar la satisfacción de las necesidades comunes y particulares de las poblaciones y **comunidades que viven en el territorio nacional**. (Resaltados y subrayados son nuestros)

CHILE

Chile cuenta, desde el 30 de mayo de 2022, con la Ley 21455, Ley Marco de Cambio Climático,[36] cuyo texto no es ajeno a la relación de los pueblos indígenas con la protección del ambiente y el cambio climático. En sus disposiciones se refiere a las comunidades y consulta indígena.

Artículo 2°. Principios. Las políticas, planes, programas, normas, acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten en el marco de la presente ley se inspirarán por los siguientes principios:

c) Equidad y Justicia Climática: es deber del Estado procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, resguardando la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, territorios, **comunidades** y ecosistemas vulnerables al cambio climático.

Artículo 6°. Medios de implementación de la Estrategia Climática de Largo Plazo. La Estrategia Climática de Largo Plazo contemplará, especialmente, los siguientes medios de implementación:

b) Educación a la ciudadanía para abordar el cambio climático considerando siempre la acción cooperativa y la justa proporción de las responsabilidades climáticas, de forma de crear espacios de **participación de las comunidades**. (Resaltados y subrayados nuestros)
Artículo 34.- Participación Ciudadana en la gestión del Cambio Climático. Toda persona o agrupación de personas tendrá derecho a participar, de manera informada, en la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático, mediante los mecanismos previstos para ello en la ley.
[...]
Lo anterior, de manera abierta e inclusiva, teniendo especial consideración con los **sectores y comunidades vulnerables, aplicando un enfoque multicultural y de género**.

[36] https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286&idParte=10341110&idVersion=2022-06-13

COLOMBIA

Colombia cuenta con la Ley 1931 de 2018 (julio 27), *por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*.[37] En el contenido de esta norma no existe referencia alguna a los pueblos indígenas pese a la significativa presencia que estos tienen en su territorio

Según la organización global IWGIA:

> En Colombia habitan cerca de 115 pueblos indígenas de diversos orígenes y tradiciones lingüísticas y culturales. Se distribuyen a lo largo y ancho del país en las costas del Caribe y el Pacífico, en la Amazonia, las sábanas orinoquenses y las áreas andinas. En el último censo nacional de 2018, la población indígena total reportada fue de 1,9 millones de personas, de las cuales el 64 % habita en 846 territorios colectivos legalizados. El resto de población se localiza en centros urbanos o en zonas rurales dispersas. Además de los pueblos indígenas, la Constitución y las leyes colombianas también reconocen como sujetos colectivos de derechos a comunidades afrodescendientes, raizales de las tierras insulares, palenqueros del Caribe y al pueblo Rom.[38]

La regulación e institucionalidad construida por el legislador colombiano se basa en un enfoque excesivamente estatal o burocrático que no considera a los pueblos indígenas, así se advierte del artículo 5, el cual establece:

> ARTÍCULO 5. Consejo nacional de cambio climático.
> Créase el Consejo Nacional de Cambio Climático como órgano permanente de consulta de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático - CICC, cuyo objetivo es brindarle asesoría en la toma de decisiones, con el fin de lograr una efectiva articulación entre esta y los gremios, las organizaciones sociales, las comisiones quintas del Congreso y la academia, en la gestión del cambio climático en el territorio nacional. Los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático serán elegidos para periodos de cuatro años.
> El Consejo Nacional de Cambio Climático estará integrado por:
> - Dos representantes gremiales.
> - Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en asuntos atinentes al cambio climático
> - Dos representantes de la academia
> - Un representante de las organizaciones internacionales de apoyo y cooperación al desarrollo.
> - Un representante de la comisión quinta del Senado de la República.
> - Un representante de la comisión quinta de la Cámara de Representantes.

En este modelo, la voz de dichos pueblos se escucha mediante la consulta previa regulada por la Ley 70 de 1993, sus normas modificatorias, complementarias y,

---

[37] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=87765

[38] https://www.iwgia.org/es/colombia/5481-mi-2024-colombia.html#:~:text=En%20Colombia%20habitan%20cerca%20de,orinoquenses%20y%20las%20%C3%A1reas%20andinas.

sobre todo, por la importante jurisprudencia que ha construido la Corte Constitucional, reforzada con la reciente Sentencia T-039, expedida el 19 de febrero de 2024, que incorpora precisiones fundamentales sobre el referido derecho a raíz de la acción de tutela instaurada por Modesto Manjarrez Salcedo, en calidad de representante legal del consejo comunitario de las comunidades negras de las veredas del municipio de Santa Rosa de Lima-Bolívar, contra Autopistas del Caribe S.A.S.[39]

GUATEMALA

Guatemala, tiene la denominada *Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero*,[40] aprobada mediante Decreto 7-2013. En el artículo 8 se crea el Consejo Nacional de Cambio Climático presidido por la Presidencia de la República, en su conformación considera a las organizaciones indígenas y campesinas, tiene a su cargo la regulación, la supervisión de la implementación de acciones y resolución de conflictos, para dar seguimiento a la puesta en ejecución de las acciones derivadas de esta ley, incluyendo la política nacional de cambio climático, el fondo de cambio climático, las estrategias y los planes y programas de acción en mitigación (reducción de emisiones) y la adaptación a los impactos del cambio climático.

> Artículo 8. De la creación y alcances del Consejo Nacional de Cambio Climático.
> Se crea por esta ley, el Consejo Nacional de Cambio Climático, presidido por la Presidencia de la República, como ente regulador con participación pública y privada conformada por cada uno de los siguientes sectores, así:
> a) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales;
> [...]
> **f) Un representante de organizaciones indígenas.**
> **g) Un representante de organizaciones campesinas**. (Resaltado y subrayado son nuestros)

Los demás países de América Latina que no cuentan con ley de cambio climático aprobada, tienen su respectiva política nacional, estrategia nacional o planes, que también consideran a los pueblos indígenas, comunidades u organizaciones indígenas, como actores activos o vulnerables frente al cambio climático.

5.4.3 Pronunciamientos o dictámenes aprobados por la CPAAAE

Retornando al caso peruano, también corresponde llamar a los dictámenes aprobados por la CPAAAE sobre la materia, en los cuales consta la relación que

[39] https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2024/T-039-24.htm
[40] https://faolex.fao.org/docs/pdf/gua140260.pdf

buscamos demostrar. Si bien es cierto, hasta la fecha no han podido convertirse en ley, su aporte es muy valioso porque se trata de acuerdos formados con participación de todas o de la mayoría de las fuerzas políticas que ocupan escaños en el Congreso de la República. Dentro de los principales tenemos: el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4382/2022-CR, Ley que modifica la Ley 31168, Ley que promueve el empoderamiento de las mujeres rurales e indígenas; el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5579/2022-CR y 5960/2023-CR, Ley que regula el ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible; el dictamen recaído en los Proyectos de Ley 6311/2023-PE, Ley de promoción de la diversidad cultural y eliminación de la discriminación étnico-racial; y, sobre todo, el dictamen que propone la Ley que reconoce derechos a la naturaleza que ampliamos a continuación por su importancia y precisión.

- ***Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 2226/2021-CR y 6638/2023-CR que, con texto sustitutorio, propone la ley que reconoce derechos a la naturaleza***

Este dictamen establece en su fundamentación:

> **4.1.1. Sobre la necesidad de contar con una ley que reconozca los derechos de la naturaleza y sus componentes**
>
> [...]
> Al proteger la naturaleza, estamos protegiendo nuestro propio bienestar y el de las generaciones venideras, **y particularmente de las poblaciones vulnerables, como los pueblos indígenas, quienes han desarrollado un profundo conocimiento y respeto por la naturaleza**. (Resaltado y subrayado son nuestros).
>
> [...]
> **4.1.5 Sobre la implementación del derecho de la Naturaleza**
> **Los pueblos indígenas tienen un conocimiento profundo y una conexión espiritual con la naturaleza. Su participación en la protección del medio ambiente es fundamental para el éxito de cualquier iniciativa. El derecho de la naturaleza también reconoce la importancia de los derechos de los pueblos indígenas y garantiza su participación en la toma de decisiones**. (Resaltado y subrayado son nuestros)
>
> [...]
> **4.1.8 Sobre la relación del derecho a un ambiente sano y los derechos a la Naturaleza en el marco de la Corte Interamericana de derechos humanos.**
> Al respecto, en la Opinión Consultiva OC-023/17 de la Corte IDH se señala:
> [...]

58. Este Tribunal resalta que el derecho a un medio ambiente sano está reconocido explícitamente en las legislaciones internas de diversos Estados de la región, así como en algunas normas del corpus iuris internacional, adicionales al Protocolo de San Salvador mencionado previamente (supra párr. 56), tales como la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia y la Carta Árabe de Derechos Humanos.

[...]

b. Forma parte del contenido del derecho de los pueblos indígenas al territorio según los estándares del derecho internacional

El derecho de los pueblos indígenas se encuentra expresamente reconocido por el Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas (DNUPI) y Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas (DAPI). A nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, este derecho se encuentra protegido por el artículo 21 de la CADH que garantiza el derecho a la propiedad.

En esa línea, debe indicarse que de acuerdo con el Convenio 169, el "territorio", abarca la totalidad del hábitat de las regiones; es decir, engloba a los bosques, ríos, montañas y mares costeros, y tanto la superficie como el subsuelo.

Asimismo, el artículo 25 de la DNUPI establece que **los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado.** (Resaltado y subrayado son nuestros)

Por su parte, la DAPI en su artículo XIX establece el "derecho a la protección del medio ambiente sano", que incluye el derecho de los "pueblos indígenas" a "vivir en armonía con la naturaleza y a un ambiente sano, seguro y sustentable" y a "conservar, restaurar y proteger el medio ambiente y al manejo sustentable de sus tierras, territorios y recursos".

Por esa misma razón, la misma Corte IDH ha reconocido que los derechos territoriales están relacionados con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, y con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida". Justamente, en reiterada jurisprudencia, la Corte ha señalado lo siguiente que "El artículo 21 de la Convención Americana protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los

recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos".

Y es que los pueblos indígenas no tienen una relación con su territorio y la naturaleza que se limite a una perspectiva económica o productiva". El vínculo indígena con todos los elementos del territorio se caracteriza por grado de interdependencia cultural y espiritual, que se deriva de la permanencia indígena en estos espacios desde tiempos inmemorables y de la prevalencia de la transmisión intergeneracional del conocimiento, las tradiciones, costumbres, lenguas, valores y, en general, del patrimonio inmaterial. De ahí que el territorio sea un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.

Como lo ha señalado la Corte IDH en el caso Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, la destrucción o menoscabo de los diferentes elementos de la naturaleza genera profundas afectaciones a las relaciones sociales y espirituales que los integrantes de los pueblos indígenas pueden tener con estos elementos.

Por tal razón, esta propuesta no busca sino dotar de un marco institucional y legal que brinde protección a la Naturaleza y sus elementos que son consustanciales al ejercicio del derecho al territorio de los pueblos indígenas en el Perú.

De ahí que esta propuesta sea un desarrollo de las protecciones convencionales y constitucionales que ya tiene la naturaleza por ser un elemento esencial del derecho al territorio de los pueblos indígenas.

El texto normativo del dictamen bajo comento, que esperamos se convierta pronto en ley, refuerza con indiscutible contundencia nuestra posición, al disponer:

Artículo 3. Principios

Son principios que rigen los derechos de la Naturaleza:
[...]
b. Justicia social y climática. El Estado prioriza la protección de las poblaciones en situación de vulnerabilidad social y climática como los pueblos indígenas u originarios, las comunidades o poblaciones que habitan áreas intangibles, contaminadas o sobre explotadas, u otros grupos humanos afectados por la desigualdad y la injusticia ambiental.

c. Interdependencia y complementariedad. Los derechos de la Naturaleza son interdependientes, compatibles y complementarios con los derechos humanos, en particular, con el derecho al medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas.

[...]

Artículo 4. Enfoques

Son enfoques que rigen los derechos de la Naturaleza:

d. Enfoque de derechos humanos. Los daños a la Naturaleza tienen impacto directo en el ejercicio de los derechos humanos, particularmente de los pueblos indígenas u originarios, y otros grupos humanos en situaciones de vulnerabilidad.

Artículo 9.- Labor del Poder Ejecutivo para la protección de los derechos de la Naturaleza

El Poder Ejecutivo, en el marco de sus competencias, ejerce las siguientes funciones:
[...]
a. Garantizar los derechos a la participación efectiva y consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas u originarios en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas sobre los derechos de la Naturaleza.

Artículo 10. Derechos de los pueblos indígenas u originarios

10.1 El Estado garantiza y respeta los derechos de los pueblos indígenas u originarios, así como su participación efectiva a través de sus organizaciones representativas, conforme a su cosmovisión y sistema de justicia consuetudinario, con la finalidad de proteger su relación intrínseca con la naturaleza y su derecho al territorio integral ancestral.

10.2 Esta ley garantiza el ejercicio de los derechos reconocidos para estos pueblos en el marco normativo internacional, como el Convenio 169 de la OIT.

- La relación de la CPAAAE con los pueblos indígenas en el Perú y con la protección del ambiente

La CPAAAE ha construido una relación muy especial de cercanía permanente con los pueblos indígenas y sus organizaciones, que se podría expresar en una vía de dos sentidos.

Los pueblos indígenas consideran a la CPAAAE como la única comisión identificada con sus preocupaciones o problemas, que los escucha y acompaña cuando sienten amenazados sus derechos, sus territorios y el ambiente, sus conocimientos o saberes ancestrales, para defenderlos.

Por su parte la CPAAAE siempre ha creado un Consejo Consultivo Indígena y ha convocado a los representantes de las organizaciones indígenas para el conocimiento de las medidas legislativas susceptibles de afectar positiva o negativamente sus derechos. Ello configura la relación respetuosa que es necesaria mantener desde esta comisión y desde el Estado.

- El rol fiscalizador de la CPAAAE sobre las acciones estatales y privadas implementadas a dos años del derrame de petróleo en el terminal portuario Multiboyas 2 de la refinería La Pampilla - REPSOL

En el Período Anual de Sesiones 2022-2023 la CPAAAE recibió facultades de comisión investigadora sobre el derrame de petróleo ocurrido en el terminal portuario Multiboyas 2 de la refinería La Pampilla. El informe final fue aprobado el 17 de febrero del 2023 por la Comisión y posteriormente, el 23 de marzo por el Pleno del Congreso de la República. En este se concluye que existe responsabilidad en la Refinería la Pampilla S.A.A. y del grupo económico Repsol por los daños ocasionado en la ecología y la biodiversidad del área contaminada; asimismo, que las instituciones públicas del Estado peruano no actuaron diligentemente al responder ante la emergencia del derrame; y que existe una limitada, lenta y débil capacidad sancionadora.

En el marco de las funciones dispuestas en el artículo 5 y literal f del artículo 23 del Reglamento del Congreso de la República, la CPAAAE durante el presente periodo anual 2023 - 2024 aprobó continuar con las acciones de seguimiento y fiscalización a las labores desplegadas por la empresa refinería la Pampilla S.A.A. y el Estado, a través la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio de Salud (MINSA), Ministerio de Ambiente (MINAM), Ministerio de la Producción (PRODUCE), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), Instituto del Mar Peruano (IMARPE), Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), para remediar los impactos ambientales y sociales; así como, sancionar a los responsables.

Se desarrollaron sesiones ordinarias y extraordinarias los días 28 de noviembre de 2023, 12 de diciembre de 2023 y 5 de enero de 2024, para recibir los informes de los diferentes sectores estatales, organizaciones sociales de los distritos de Santa Rosa, Ancón, Aucallama y Chancay y de la empresa Repsol YPF S.A., sobre las acciones que venían desarrollando para mitigar los impactos causados. Asimismo, otorgando la posibilidad a los señores congresistas para que puedan formular preguntas a los invitados y solicitar la información que corresponda.

Como resultado de esta importante intervención de la CPAAAE, en nombre del Congreso de la República, se ha elaborado un informe denominado Informe de fiscalización sobre las acciones estatales y privadas implementadas a dos años del derrame de petróleo en el terminal portuario Multiboyas 2 de la refinería La Pampilla – REPSOL, que pronto será publicado, donde constan las sesiones realizadas con detalle de los temas tratados, las conclusiones, recomendaciones y la información que se ha obtenido en las sesiones y demás actividades desarrolladas sobre esta materia.

5.5 ¿Es necesario convertir una comisión especial en comisión ordinaria? La situación de la Comisión Especial de Cambio Climático.

5.5.1 Las comisiones parlamentarias legislativas

Entre las principales dificultades que acompañaron al proceso de configuración del parlamento iniciado entre los siglos XII y XIII con las asambleas estamentales o feudales que fueron la base del actual parlamento,[41] se puede mencionar la necesidad de establecer reglas para su organización institucional y el mecanismo deliberativo para adoptar decisiones y cumplir su función o materializar el rol adquirido: legislar y controlar en nombre del pueblo.

Inicialmente se formaron grupos con encargos precisos sin permanencia en el tiempo, situación que fue cediendo debido a su evolución y a la necesidad de incorporarlo a la norma reglamentaria. Como resultado de esta aparecen las comisiones parlamentarias que, según Cárdenas Huezo[42] tienen su antecedente preciso en las *secciones* del parlamento francés:

> El sistema de secciones, de origen francés que durante el siglo XIX tuvo su época de esplendor, era una división del trabajo realmente elemental. Consistió en dividir al Parlamento en dos, tres, cuatro o más secciones, integradas cada una de ellas por igual número de miembros cuya asignación a una u otra sección se hacía por un procedimiento objetivo, es decir, sin relevancia política. Simultáneamente, todas las secciones estudiaban los asuntos que se trataban en el orden del día y después de la deliberación cada una de ellas nombraba un relator de mayoría y otro de minoría, la deliberación del Parlamento se iniciaba con la exposición de las relaciones de las distintas secciones

La consolidación del Estado constitucional de derecho y del derecho parlamentario en tanto disciplina autónoma, han fijado como parámetro para el trabajo especializado de los parlamentos el establecimiento de órganos integrados por congresistas o representantes que se denominan *comisiones* y

---

41 SARTORI Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Alianza. Madrid, 1992; DE VEGA, Pedro (ed.): Teoría y práctica de los partidos políticos, en *Cuadernos para el Diálogo*. Madrid, 1977.

42 Véase CÁRDENAS HUEZO, Enrique: http://www.cddhcu.gob.mx/comisiones/estudios/T31.htm

que han sido investidas como los primeros decisores parlamentarios dentro del procedimiento legislativo, sea monocameral o bicameral.

En cuanto a su tipo, todos los parlamentos de América Latina tienen comisiones permanentes (ordinarias en el Congreso de la República del Perú), especiales o ad hoc y de investigación o investigadoras; los parlamentos formados por dos cámaras contemplan, además, comisiones bicamerales o mixtas encargadas de preparar la decisión sobre temas cuya competencia corresponde al Congreso (Cámara de Diputados y Senado). El número de integrantes de cada comisión legislativa es indeterminado, lo mismo sucede con el número de comisiones que tiene cada parlamento.

En el caso peruano, el Reglamento del Congreso de la República establece 4 tipos de comisiones: ordinarias, investigadoras, especiales y una especial permanente que es la Comisión de Ética Parlamentaria. También la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, primer decisor parlamentario en ciertos temas de competencia exclusiva de la Comisión Permanente. Las comisiones ordinarias son 24 y están nominadas por el literal a) del artículo 35; las especiales son creadas por acuerdo del Pleno del Congreso, actualmente existen 21 comisiones especiales.[43]

5.5.2 La comisión especial de cambio climático

Dentro de estas últimas se encuentra la Comisión encargada del seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de mitigación de los efectos del cambio climático (Comisión Especial de Cambio Climático), creada mediante Moción de Orden del día 060, aprobada el 2 de septiembre de 2021. Su vigencia abarca todo el Periodo Parlamentario 2021-2026, cinco años y tiene su antecedente en el período parlamentario anterior.

TABLA 1. Comisión especial de cambio climático en el tiempo

NOMBRE DE LA COMISIÓN	Número Moción de Orden del Dia	Presidente	Periodo	Objeto
Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento y formulación de propuestas para la Mitigación y Adaptación del Cambio Climático	4111 07/12/2017	Wuilian Monterola Abregú	2016-2020	Mitigación y adaptación
Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento y	10957 11/06/2020		2020-2021	

[43] https://www.congreso.gob.pe/departamentocomisiones/Comisiones/2020-2021/ (última visita 10 de junio 2024)

formular propuestas para la Mitigación y Adaptación del Cambio Climático		Alberto de Belaunde de Cárdenas		Mitigación y adaptación
Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de Mitigación de los efectos del Cambio Climático	060 02/09/2021	Heidy Lisbeth Juárez Calle Magaly Ruiz Rodríguez (presidenta actual)	2021-2026	Mitigación

Fuente. Comisión Especial de Cambio Climático.
Elaboración. CPAAAE.

a) Labor realizada en el Período Anual 2021-2022

Siempre es importante mirar la labor realizada por el órgano que pretende convertirse en comisión ordinaria para conocer la ruta que sigue, sin que ello implique desconocer el importante trabajo que realizan los señores integrantes de la Comisión Especial de Cambio Climático.

En el denominado *Primer Informe Anual*,[44] aprobado por unanimidad en la segunda sesión extraordinaria del 19 de julio de 2022, se advierte que durante el Período Anual 2021-2022 dicha comisión especial realizó:

- Ocho (8) sesiones ordinarias y dos (2) sesiones extraordinarias. En la primera sesión se instaló la Comisión (23 de septiembre de 2021); en la primera sesión ordinaria (19 de noviembre de 2021), se aprobó el plan de trabajo; en la segunda ordinaria (10 de diciembre 2021) se aprobó la conformación del comité consultivo; en la séptima ordinaria (10 de junio de 2022) se presentó el documento base del informe anual; y en la segunda extraordinaria (19 de julio de 2022), se aprobó el informe anual. Solo en 5 sesiones se recibieron informes de funcionarios públicos, la primera extraordinaria (22 de enero de 2022) fue conjunta con la CPAAAE.

- Dos (2) reuniones técnicas de trabajo: la primera con CEPLAN el 20 de abril de 2022 y la segunda con la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente el 4 de mayo de 2022.

- Ocho (8) pedidos de información a MIDAGRI, MINAM, MRE, PCM, CEPLAN, MEF, director general Parlamentario y reiteración al MEF.

[44] https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/CE-seguimiento-cambio-climatico/files/informe_de_gesti%C3%B3n_cecc_2021_-_2022_(1).pdf

- Una visita de campo. El 29 de abril, la presidenta de la comisión y dos congresistas visitaron el anexo de Chuacullo, ubicado en el distrito de Alto Biavo, provincia de Bellavista, en la región San Martín, con el objetivo de constatar el impacto de la deforestación en nuestra Amazonía, en la referida área de concesión para la conservación.

- Una audiencia descentralizada en Paita, Piura para recibir el informe del Ministerio del Ambiente sobre las actividades que ha desarrollado, en el norte del país, en materia de adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático.

La parte final del informe contiene las siguientes recomendaciones:

- Promover el examen de la organización del Estado y ejercicio de la rectoría en materia de cambio climático, involucrando al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, para luego proponer las iniciativas legislativas que fueran necesarias y pertinentes.

- Revisar con detalle el funcionamiento de ambas comisiones, para dotarlas del adecuado soporte técnico y de gestión pública, que haga posible el eficaz desempeño de sus funciones, con los enfoques y principios que la ley define en una lógica de gobierno abierto pero que mantenga la eficacia en las funciones de coordinación, evaluación y monitoreo, además de propuestas.

- Evaluar el fortalecimiento de la institucionalidad en el país para generar más y mejor conocimiento sobre el comportamiento del clima y los fenómenos naturales, económicos y sociales vinculados al cambio climático.

- La necesidad de que la Estrategia Nacional de Cambio Climático, tenga la naturaleza de política nacional con arreglo a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; pues el problema público entre manos, es lo suficientemente relevante como para se tenga un instrumento específico de atención, en tal manera que se considere los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades regionales y locales, propias de nuestro régimen de gobierno unitario y descentralizado.

- El seguimiento necesario para que los instrumentos de gestión, de sectores y gobiernos subnacionales, guarden la coherencia necesaria, para permitir una acción unificada y diversa.

- La Política Nacional alusiva recoja específicamente la protección a la diversidad biológica, los bosques y el ecosistema marino, con iniciativas tendientes a promover el comportamiento responsable del sector privado incluyendo los incentivos pertinentes para tal fin.

- La coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, para profundizar el examen de la asignación y aplicación de los recursos presupuestales con relación a la adaptación y mitigación de cambio climático, así como sobre el diseño y evaluación de inversiones en materia de cambio climático. Evaluar junto con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Ambiente, la posibilidad de diseñar un programa presupuestal por resultados en materia de cambio climático.

- Que el Poder Ejecutivo, representado por el presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Ambiente, se presenten ante el Pleno del Congreso en la primera quincena de octubre de 2022, en sesión temática especial, a fin de informar y debatir los siguientes asuntos, según su competencia: i) El progreso del

cumplimiento de las metas en adaptación y mitigación., ii) El cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado expresados en la Contribuciones Nacionalmente Determinadas; iii) La evaluación de cumplimiento de las medidas señaladas en el decreto supremo que declara de interés nacional la emergencia ambiental, iv) Las acciones realizadas para el cumplimiento de metas incluyendo un reporte sobre las sanciones impuestas a los responsables de contaminación y daño ambiental; y La posición del Perú en las materias de Agenda de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27).

b) Labor realizada en el Período Anual 2022-2023

Según el Informe del Período Anual de Sesiones 2022-2023,[45] la comisión especial:

- Realizó once (11) sesiones ordinarias y dos (2) sesiones descentralizadas, una de ellas conjunta con la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. De ellas, dos sesiones fueron dedicadas a tratar asuntos administrativos de la comisión.

- Presentó cuatro (4) propuestas legislativas:

  i) Proyecto de Ley 4050/2022-CR, Ley de reforma constitucional que modifica el artículo 2 numeral 22 de la Constitución Política del Perú, que establece el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible orientadas a garantizar un medio ambiente limpio y sostenible.

  ii) Proyecto de Ley 4136/2022-CR, Ley que regula los biocombustibles sólidos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

  iii) Proyecto de Ley 4221/2022-CR, Ley que regula la participación de las Fuerzas Armadas en el Desarrollo Sostenible del país.

  iv) Proyecto de Resolución Legislativa 5523, que modifica la denominación de la Comisión Ordinaria de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología a Comisión Ordinaria de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, y crea la Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático.

- Realizó coordinación con Instituciones gubernamentales, mediante mesas de trabajo en las que han participado el Ministerio de Educación, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Salud y otros, para abordar temas específicos y promover la implementación de políticas y programas relacionados con el cambio climático.

[45] https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/CE-seguimiento-cambio-climatico/files/boletin_(1).pdf

- Invitó a representantes de diversas entidades públicas para que informen sobre temas relevantes frente al cambio climático: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Agrario y Desarrollo, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú, Instituto Nacional de Innovación Agraria, entre otros. Se recibió informes y evaluaciones de diferentes entidades gubernamentales, incluidos los gobiernos regionales y de la sociedad civil, invitados especializados y sector privado, expertos como el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, Sociedad Nacional de Industria y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

- Realizó coordinación con gobiernos regionales y foros y programas de sensibilización.

Las principales conclusiones de este informe señalan que:

- Han presentado propuestas legislativas, como la reforma constitucional para incorporar el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible; la regulación de los biocombustibles sólidos; la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo sostenible y la creación de la Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático.

- Los informes presentados por entidades del Poder Ejecutivo revelan una serie de limitaciones que afectan el cumplimiento efectivo de la misión institucional relacionada con las acciones climáticas y la protección de la vida y los medios de sustento de la población. Los hallazgos resaltan la necesidad de abordar estas limitaciones y buscar soluciones para superarlas, con el objetivo de fortalecer la capacidad del gobierno para enfrentar los desafíos relacionados con el cambio climático y garantizar el bienestar de la población

- Existe una limitada coordinación y articulación entre las entidades gubernamentales y el sector privado en cuanto a las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Esto puede ser un obstáculo para alcanzar los objetivos climáticos nacionales y globales, y puede limitar la capacidad del país para enfrentar los desafíos climáticos y ambientales.

- Sobre la labor de seguimiento y control político de los gobiernos regionales es necesario prestar la atención al documento de aprobación de la Estrategia Regional sobre el Cambio Climático (al 30 de junio de 2023). Solo el 13% de los gobiernos regionales que respondieron han actualizado su Estrategia Regional de Cambio Climático, mientras que el 47% aún no ha cumplido con este requisito a pesar de que el periodo de vigencia haya expirado. Esto demuestra una falta de compromiso y planificación en la lucha contra el cambio climático a nivel regional. Es fundamental que los gobiernos regionales prioricen la actualización de sus estrategias y establezcan plazos claros para su cumplimiento. Sobre la implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, el 40% de los gobiernos regionales que respondieron proporcionaron información aceptable con limitaciones respecto a la implementación de medidas relacionadas con el cambio climático. Sin embargo, es preocupante que otro 40% haya presentado información incompleta y el 20% no haya incluido información alguna al respecto. Esto indica una falta de transparencia y seguimiento en la implementación de acciones concretas para abordar el cambio climático a nivel regional.

5.5.3 ¿Es necesario convertir una comisión especial en comisión ordinaria? La situación de la Comisión Especial de Cambio Climático.

En el derecho parlamentario peruano se han creado algunos hábitos parlamentarios que esperamos puedan corregirse con el restablecimiento de la bicameralidad. Podemos nombrar: i) la exoneración de dictamen de proyectos de ley, ii) la exoneración de dictamen sobre autógrafas observadas, iii) la aprobación de leyes declarativas, iv) la excesiva creación de comisiones especiales, entre otros.

Merece nuestra atención, para el presente dictamen, la creación de comisiones especiales cuya relación permite señalar lo siguiente:

- Hasta la fecha contamos con 22 comisiones especiales, 21 instaladas y una creada recientemente, faltan solo 3 para que estas superen al número de comisiones ordinarias que son 24.

- Se ha desnaturalizado el objeto o finalidad de estos órganos parlamentarios. El artículo 35 del Reglamento del Congreso establece:

> Artículo 35. Clases de comisiones
>
> [...]
>
> c) Comisiones especiales, constituidas con fines protocolares o ceremoniales o para la realización de cualquier estudio especial o trabajo conjunto con las comisiones del Gobierno, según acuerde el Pleno a propuesta del presidente del Congreso.
>
> [...]

Sin embargo, contra este mandato se les asignó a las comisiones especiales en su objeto de creación las funciones de "seguimiento", "fiscalización", "acompañamiento" o "impulso" de determinado tema. Ello, podría configurar la desnaturalización del sistema funcional, de la competencia que tienen las comisiones ordinarias al duplicar la acción parlamentaria en temas encargados reglamentariamente a los primeras; y, también, banaliza el rol le toca cumplir a las comisiones parlamentarias de investigación por mandato del artículo 97 de la Constitución Política y del artículo 88 del Reglamento del Congreso. La lógica mantenida por el legislado reglamentario es incompatible con otorgar a estas comisiones facultades de "seguimiento" o de "fiscalización" porque estas forman

parte de la función de control parlamentario o control político que tiene sus propios procedimientos o mecanismos y los órganos llamados a ejercerlo.

- Genera costos innecesarios a los recursos del erario nacional, gasto que no guarda proporción con el trabajo que realizan, ello sin desmerecer el esfuerzo desplegado o el trabajo de los señores congresistas que lo integran.

Esta decisión de convertir una comisión especial en comisión ordinaria, en concreto la ***Comisión Especial de Cambio Climático*** en **Comisión Ordinaria de Ambiente y Cambio Climático**, conforme se propone en el proyecto de resolución legislativa que origina el presente dictamen podría generar el efecto no deseado que otras comisiones especiales emprendan el mismo camino.

La CPAAAE, además de las consideraciones antes glosadas, expresa su total desacuerdo con dicho proyecto legislativo agregando las siguientes razones:

- Con la creación de la Comisión Especial de Cambio Climático, en su día, el Pleno del Congreso le otorgó facultades para trabajar sobre el cambio climático, fenómeno cuyo diagnóstico y acciones necesarias han sido desarrollados ampliamente en el dictamen aprobado por esta comisión (páginas 27-34)[46] durante el proceso de aprobación de la Ley 30754, Ley Marco de Cambio Climático y en los 10 proyectos de ley acumulados, aspectos que no vamos a repetir por innecesarios. De esta manera se puso a trabajar a dos órganos parlamentarios (dos comisiones: ordinaria y especial) en una materia -cambio climático- que, sin duda, recae o forma parte de la competencia asignada por el legislador reglamentario a la CPAAAE.

- El cambio climático requiere una respuesta de Estado, así lo han establecido los tratados o pactos internacionales ratificado por nuestro país. El aporte o la contribución que deben efectuar los órganos de la administración estatal no necesita la creación de más órganos o instituciones porque implicaría actuar ante los problemas del país aumentando burocracia, además, sería incompatible con la gobernanza, con los principios del buen gobierno y con la buena administración, no tiene lugar en el Estado moderno o constitucional y democrático de derecho. Sostener lo contrario nos conduciría a crear dentro del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Cambio Climático o, en el Congreso de la República, más órganos parlamentarios, por ejemplo, frente a la necesidad de promover y fortalecer los emprendimientos en el país, habría que crear la Comisión Ordinaria de Micro y Pequeña Empresa; para otorgar mayores

[46] https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/00270DC19MAY20171128.pdf

oportunidades a nuestros jóvenes, la Comisión Ordinaria de Juventud; o, para combatir la inseguridad y ola delincuencial casi incontrolable en estos días, la Comisión Ordinaria de Seguridad Ciudadana, solo por citar algunos casos emblemáticos. Todas las competencias mencionadas están asignadas a comisiones ordinarias en pleno funcionamiento.

- La creación de más comisiones ordinarias o especiales afecta el sistema de comisiones establecido por el legislador reglamentario nacional y crea gasto o costos innecesarios. En efecto, el legislador nacional siempre ha buscado evitar el crecimiento del número de comisiones ordinarias, la tendencia ha sido a reducir el número establecido o mantenerlo, porque mientras más comisiones existan obligan a incrementar personal, ambientes u oficinas, equipamiento, etc.

- La existencia de comisiones similares en otros parlamentos, como señala el proyecto legislativo dictaminado, no constituye un argumento apropiado ni válido para crear la Comisión Ordinaria de Cambio Climático, en todo caso, esta decisión debe responder a una necesidad técnica, determinada con datos o elementos objetivos propios de nuestra realidad que no ofrece ni presenta dicho proyecto legislativo. No se debería crear comisiones por "moda parlamentaria" o bajo el imperio de lo que podríamos denominar "importación de instituciones", las cuales casi siempre han complicado nuestro ordenamiento y funcionamiento institucional. Un ejemplo claro, entre muchos que existen, es la *estación de preguntas*, mecanismo propio del parlamentarismo español que fue incorporado a la Constitución Política de 1993 y al Reglamento del Congreso de la República, pero que no se utiliza por más de 15 años.

- Fuera del aspecto organizacional, la conversión de la Comisión Especial de Cambio Climático terminaría con el binomio pueblos indígenas-protección del ambiente, contraviniendo las disposiciones incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico por el derecho convencional y afectaría los compromisos asumidos frente a la comunidad internacional mediante los tratados que se han glosado en el presente dictamen.

8. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología recomienda, de conformidad con lo establecido en la primera parte del literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Resolución Legislativa 5523/2022-CR y su envío al archivo.

Dese cuenta.
Sala de Comisión
Lima, 11 de junio de 2024.

Firmado digitalmente por: LUQUE IBARRA Ruth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 10:21:11-0500

Ruth LUQUE IBARRA
PRESIDENTA

María Elizabeth TAIPE CORONADO
SECRETARIA

Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 12:27:39-0500

Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 12:53:03-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/06/2024 15:38:48-0500

Firmado digitalmente por: MITA ALANOCA Isaac FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 11:27:45-0500

Firmado digitalmente por: HEIDINGER ALLESTEROS Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 16:22:51-0500

Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 13:28:17-0500

DICTAMEN QUE RECOMIENDA LA NO APROBACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 5523/2022-CR QUE MODIFICA EL NOMBRE DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA Y CREA LA COMISIÓN ORDINARIA DE AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Heman FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 16:41:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/06/2024 16:42:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHACON TRUJILLO Nilza Merly FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 18:18:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 16:59:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OBANDO MORGAN Auristela Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/06/2024 18:40:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/06/2024 20:15:25-0500

DICTAMEN QUE RECOMIENDA LA NO APROBACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 5523/2022-CR QUE MODIFICA EL NOMBRE DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA Y CREA LA COMISIÓN ORDINARIA DE AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO.

DICTAMEN QUE RECOMIENDA LA NO APROBACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 5523/2022-CR QUE MODIFICA EL NOMBRE DE LA COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA Y CREA LA COMISIÓN ORDINARIA DE AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO.