



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE PASAR EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN ZONAS DE INFLUENCIA GLACIAR ANTE ACTIVIDADES, OBRAS O PROYECTOS

La congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante de la **bancada Juntos por el Perú - Voces del Pueblo - Bloque Magisterial**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, asimismo en vocación y respeto a su investidura parlamentaria establecido en los artículos 4.1, 4.2 del Reglamento de Código de Ética del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE PASAR EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN ZONAS DE INFLUENCIA GLACIAR ANTE ACTIVIDADES, OBRAS O PROYECTOS

Artículo 1. - Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer la obligación de pasar la evaluación de instrumentos de gestión ambiental en zonas de influencia glaciar ante actividades, obras o proyectos.

Artículo 2. – Finalidad de la ley

Esta ley tiene por finalidad someter a evaluación de los instrumentos de gestión ambiental de toda actividad, obra o proyecto que se desarrolle dentro de las zonas de influencia glaciar, a fin de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los ecosistemas glaciares.

Artículo 3. - Ámbito de aplicación

Esta ley se aplica a las zonas de influencia glaciar para toda actividad, obra o proyecto a realizarse.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Artículo 4.- Obligación de pasar evaluación de instrumentos de gestión ambiental en zonas de influencia glaciar

Toda actividad, obra o proyecto a realizarse en zonas de influencia glaciar se somete obligatoriamente a una evaluación de instrumentos de gestión ambiental, con énfasis en el análisis del riesgo climático y la afectación hídrica a nivel de cuenca, los cuales pueden ser aprobados por la autoridad competente si cuenta con la opinión técnica previa favorable del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Derogación

Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan a la presente ley.

SEGUNDA. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley, se efectúa con cargo al presupuesto institucional del Ministerio del Ambiente (MINAM), de acuerdo a su disponibilidad presupuestal y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

TERCERA. Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario desde su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, octubre de 2025.



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 12:52:50-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 09:49:44-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 12:52:59-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 15:34:36-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2025 15:56:47-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/10/2025 16:45:41-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 11:00:23-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 11:26:09-0500



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1 Antecedentes

La Constitución Política del Perú, señala que toda persona tiene el derecho a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el desarrollo pleno de sus capacidades. Así lo prescribe la Constitución Política del Perú:

Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

[...]

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Sobre ambiente y los recursos naturales el artículo 67 de la Carta Magna precisa que "El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."

La sentencia del Expediente N.º 04223-2006-AA/TC, del Tribunal Constitucional precisa el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, como un derecho esencial para el ejercicio de otros derechos y define las responsabilidades del Estado para garantizar el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, precisando una dimensión positiva, en el que al Estado "le impone deberes y obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que no solo supone tareas de conservación, sino



también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado"¹; y una dimensión negativa, sobre la "obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana"².

Respecto del contenido constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado y sobre su afectación, el Tribunal Constitucional, en el segundo párrafo del fundamento 2 de la sentencia recaída en el Expediente N° 02775-2015-PA/TC, ha precisado que el ambiente puede comprenderse como un sistema integral, conformado por un conjunto de elementos interrelacionados entre sí. En tal sentido, abarca los componentes naturales —tanto bióticos como abióticos—, así como los factores sociales y culturales presentes en un espacio y momento determinados, los cuales inciden en la vida física, emocional y social de las personas. Por ello, el ambiente constituye un bien jurídico protegido y se vincula directamente con la salvaguarda de los derechos humanos. En esencia, representa el entorno que contiene todos los factores que posibilitan la vida humana y la de otras especies, comprendiendo las condiciones y las influencias externas que aseguran su equilibrio, bienestar y convivencia armónica.³

El fundamento 26 de la sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC señala que:

Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el **valor superior de la dignidad humana** se proyecta en el derecho fundamental a gozar de un **ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida**

¹ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 1206-2005-AA/TC. Recuperado de: https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/04223-2006-AA_unlocked.pdf

² Ibidem.

³ Tribunal Constitucional, Expediente 02775-2015-PA/TC, del 11 de noviembre de 2017. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/02775-2015-AA.pdf>

4



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

de toda persona, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.⁴ **(agregado nuestro)**

Este marco constitucional ha sido desarrollado en la Ley 28611, Ley General del Ambiente, que señala el derecho y deber de toda persona en cuanto al ambiente y la salud para un adecuado desarrollo de la vida. Por tanto, toda persona posee el derecho inalienable a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apropiado para el desarrollo integral de la vida. De igual modo, tiene el deber de participar activamente en la gestión responsable del entorno y en la protección de sus componentes, garantizando la salud individual y colectiva, la preservación de la biodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible de la nación.⁵

De tal modo, la Ley 28611, Ley General del Ambiente, regula la gestión ambiental en el Perú, estableciendo los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida. Asimismo, rige el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, buscando mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.⁶

Es importante mencionar que, mediante la Ley 30286 se crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM), para evitar riesgos, toda vez que, si bien los glaciares son

⁴ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>

⁵ Artículo I, Ley 28611, Ley General del Ambiente. Recuperado de: <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>

⁶ Artículo 1 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente. Recuperado de: <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>



fuentes hídricas fundamentales, también generan catástrofes y cuya misión es generar y promover investigación científica y tecnológica en glaciares y ecosistemas de montaña, con calidad y pertinencia y en beneficio de los ciudadanos⁷.

I.2 Identificación del problema público

El Perú alberga alrededor del 68% de los glaciares tropicales del planeta, localizados principalmente en la Cordillera Blanca, Cordillera Vilcanota y otras cadenas montañosas andinas⁸. Estas masas de hielo constituyen la fuente de agua para millones de personas en las zonas altoandinas, pero también en la costa, a través del sistema de cuencas hidrográficas interconectadas.

El Inventario Nacional de Glaciares y Lagunas de Origen Glaciar (INGLOG), elaborado por el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM), ha señalado que, de las veinte (20) cordilleras glaciares, se:

ha identificado 45 glaciares rocosos (superficie de 2,63 km²) y ha registrado 953 lagunas de origen glaciar (superficie de 83,02 km²), en conjunto; de las cuales, 939 son periglaciares y 14 son proglaciares (están en proceso de formación) con potencial de

⁷ Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM). Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/inaigem/institucional>

⁸ Nota Agencia Andina (2024). Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-glaciares-requieren-intervencion-directa-ciudadania-para-evitar-su-continuo-deshielo-985087.aspx>.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

seguir creciendo a consecuencia del retroceso glaciar; en el último inventario se han registrado 4 lagunas de este tipo.⁹

El rápido retroceso glaciar ha alcanzado niveles impresionantes. De acuerdo con el Ministerio del Ambiente, el 51% del área glaciar registrada ha desaparecido en los 50 años¹⁰. Este retroceso no solo compromete el abastecimiento de agua dulce, sino que también incrementa los riesgos de desastres naturales como aluviones y deslizamientos que podría implicar la pérdida material y de vidas humanas.

La afectación y menoscabo del medio ambiente, particularmente el retroceso glaciar, vulnera los derechos de las personas, cuyos efectos más evidentes se reflejan en el acelerado retroceso glaciar en la Cordillera de los Andes. Es así que, las zonas de influencia glaciar también deben ser protegidas por el Estado, caso contrario impactará negativamente en los glaciares y fuentes de agua.

En tal sentido, se advierte la ausencia de un marco jurídico que obligue en el ámbito de las zonas de influencia glaciar, ante las actividades, obras, proyectos, pasar por los instrumentos de gestión ambiental, con énfasis en el análisis del riesgo climático y la afectación hídrica a nivel de cuenca.

La ausencia de una evaluación ambiental obligatoria y especializada para actividades, obras o proyectos en zonas de influencia glaciar, genera

⁹ Nota de prensa del MINAM (2024). Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/937054-minam-presenta-resultados-del-inventario-nacional-de-glaciares-y-lagunas-de-origen-glaciar-del-pais-y-acciones-para-su-conservacion>

¹⁰ Autoridad Nacional del Agua (2020). Recuperado de: <https://www.ana.gob.pe/noticia/peru-perdio-el-51-de-sus-glaciares-debido-al-cambio-climatico>

riesgos de deterioro de los ecosistemas glaciares, pérdida de recursos hídricos y afectación a las poblaciones que dependen de ellos.

Entonces, con esta alternativa de solución que proponemos, cuando las actividades, obras o proyectos comprendidos por esta iniciativa se desarrollen en territorios que se encuentren total o parcialmente dentro de áreas bajo régimen de protección, conforme a lo establecido por la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, deberá observarse estrictamente lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 003-2011-MINAM y demás normas complementarias aplicables.

De acuerdo con dicha regulación, toda propuesta que se superponga o interfiera con Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, sus zonas de amortiguamiento, o las Áreas de Conservación Regional, deberá contar de manera obligatoria con las opiniones técnicas previas y vinculantes emitidas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Estas opiniones comprenden dos instrumentos esenciales: la "emisión de compatibilidad" y la "opinión técnica previa favorable".

La emisión de compatibilidad constituye un pronunciamiento técnico vinculante mediante el cual el SERNANP evalúa si una actividad, obra o proyecto puede desarrollarse sin afectar los objetivos de conservación del área natural protegida o del área de conservación regional involucrada. Para ello, se consideran la categoría de manejo, la zonificación ecológica, el plan maestro vigente y los fines de creación del área protegida. En el caso de proyectos ubicados dentro de la zona de amortiguamiento de un área natural protegida, la compatibilidad se emite atendiendo al contexto ecológico, social y funcional del área que se busca proteger.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Por su parte, la opinión técnica previa favorable constituye la evaluación especializada que determina la viabilidad ambiental del instrumento de gestión ambiental correspondiente a una actividad o proyecto que se pretenda ejecutar dentro de un área natural protegida, su zona de amortiguamiento o un área de conservación regional. Este pronunciamiento se basa en criterios técnicos, legales y de gestión ambiental, garantizando que las intervenciones humanas no vulneren la integridad ecológica ni los objetivos de conservación del territorio protegido.

Entonces, ningún instrumento de gestión ambiental podrá ser aprobado por la autoridad competente sin contar previamente con la opinión técnica favorable del SERNANP, asegurando así la coherencia entre la política de conservación de la biodiversidad y la implementación de actividades, obras y proyectos que incidan sobre ecosistemas estratégicos del país.

Es por ello que, ante esta situación problemática proponemos un proyecto que se sustenta en principios ampliamente aceptados en el derecho ambiental internacional, como el principio precautorio, que exige prevenir daños ambientales aun cuando no haya certeza científica absoluta (Declaración de Río, 1992).¹¹

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Este proyecto de ley se enmarca dentro de la Constitución Política del Perú, en tanto propone establecer un marco normativo para proteger las zonas de influencia glaciar de nuestro país. De tal modo, este proyecto de ley no

¹¹ Naciones Unidas. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.

modifica norma alguna ni contraviene la Constitución, por el contrario, pretende fortalecer la Carta Magna y nuestra legislación en materia ambiental, llenando el vacío normativo en cuanto a la protección de las zonas de influencia glaciar.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al Estado peruano, pues propone establecer un marco normativo para proteger los glaciares de nuestro país.

En ese sentido, la aprobación de la presente iniciativa legislativa representaría una respuesta estratégica y prioritaria del Estado peruano ante la crisis climática. Entonces, esta propuesta legal impulsa un enfoque de desarrollo sostenible, en el que la preservación de las zonas de influencia glaciar se concibe no como una barrera, sino como un pilar esencial para asegurar la seguridad hídrica, la estabilidad de los ecosistemas, la sostenibilidad ambiental y la protección de los intereses nacionales.

Los glaciares alimentan cuencas que abastecen de agua a más del 60% de la población, por lo que su protección asegura reservas naturales frente a la variabilidad climática.

De aprobarse esta propuesta de ley, ayudará a evitar actividades que debilitan la estructura glaciar, disminuyendo el riesgo de deslizamientos y aluviones, como el caso emblemático peruano del aluvión de Yungay, que podría generar pérdidas de varios millones de soles en daños materiales,

sin dejar de mencionar las posibles pérdidas de vidas humanas que son irreparables.

El acceso equitativo al agua constituye asimismo una cuestión de justicia ambiental, ya que el retroceso y la desaparición de los glaciares impactan de manera directa y desproporcionada en las poblaciones altoandinas más vulnerables, cuya sostenimiento, actividades agrícolas y formas de vida dependen estrechamente de estos ecosistemas. Sin embargo, las consecuencias no se limitan al ámbito rural, toda vez que la reducción de estas reservas naturales de agua también compromete el abastecimiento hídrico de los centros urbanos, afectando el consumo humano y la seguridad hídrica nacional.

Asimismo, la aprobación de este proyecto de ley contribuirá significativamente a la preservación de especies endémicas y de ecosistemas frágiles, cuya capacidad de regeneración frente a alteraciones ambientales es limitada o prácticamente inexistente.

En materia de seguridad alimentaria, la iniciativa generará beneficios directos para las comunidades altoandinas y las poblaciones urbanas que dependen del agua provenientes de los glaciares para el desarrollo de sus actividades agrícolas y el sostenimiento de su producción alimentaria.

La protección de los glaciares permitirá generar condiciones favorables para el desarrollo y fortalecimiento del turismo ecológico, una actividad sostenible que puede convertirse en una fuente importante de ingresos por divisas provenientes del turismo internacional, beneficiando de manera especial a regiones como Áncash y, particularmente, a mi región del Cusco.

Asimismo, es importante señalar que las actividades mineras desarrolladas en zonas glaciares implican elevados costos de remediación ambiental, generan conflictos socioambientales y ocasionan la pérdida de valiosos servicios ecosistémicos. En ese sentido, la aprobación de este proyecto de ley contribuirá a prevenir dichas externalidades negativas, reduciendo los impactos económicos y ambientales derivados de las industrias extractivas y evitando pérdidas millonarias en procesos de recuperación ambiental para el país.

Si se aprueba esta iniciativa el Perú se posicionará como país comprometido con el Acuerdo de París, posibilitando líneas de financiamiento verde y cooperación técnica.

Entre los posibles costos asociados a la aprobación de esta propuesta legislativa se encuentra la eventual reducción o pérdida de inversiones extractivas en zonas de influencia glaciar, debido a las restricciones ambientales y a los mayores estándares de evaluación que implicaría su aplicación. Sin embargo, es necesario comprender que dichas limitaciones no constituyen un perjuicio para el desarrollo económico, sino una medida preventiva orientada a garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales y la seguridad ambiental del país, que son mucho más valiosos en términos de beneficios.

Aun considerando eventuales impactos económicos en el corto plazo sobre determinados sectores extractivos, el análisis costo-beneficio demuestra que los beneficios ambientales, sociales y estratégicos derivados de esta norma superan con amplitud los costos potenciales. La protección de las zonas de influencia glaciar asegura la conservación del recurso hídrico, la reducción de riesgos por desastres naturales, la estabilidad climática

regional y el fortalecimiento de actividades sostenibles como el turismo, la agricultura familiar y la generación de energías limpias.

En síntesis, la aprobación de esta ley constituye una inversión de largo plazo en la seguridad ecológica y en el bienestar de las generaciones presentes y futuras, reafirmando el compromiso del Estado peruano con un modelo de desarrollo que armoniza la productividad económica con la protección ambiental.

Veamos el siguiente cuadro:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
• Preservación de recursos hídricos estratégicos. • Reducción de desastres naturales. • Conservación de biodiversidad de altura • Seguridad hídrica y alimentaria. • Fomento al ecoturismo • Evita externalidades negativas de industrias extractivas.	• Ninguno.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

Es importante mencionar que, cualquier costo financiero y administrativo para la implementación de esta iniciativa legislativa se ve ampliamente superado por los beneficios sociales y ambientales, garantizando el recurso hídrico para la vida en sociedad.

El Ministerio del Ambiente (MINAM), ya cuenta con atribuciones específicas relacionadas con la gestión y protección de los glaciares a través del Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM). En ese sentido, la aplicación de la presente iniciativa legislativa no demandará la creación de nuevas estructuras administrativas ni la asignación de recursos presupuestales adicionales, por lo que no generará gasto público ni afectará el erario nacional.

No obstante, aun si el Estado asumiera determinados costos operativos para su implementación, estos serían considerablemente menores frente a los beneficios ambientales, sociales y económicos que la ley generaría a mediano y largo plazo. La protección de los glaciares debe entenderse como una inversión estratégica en sostenibilidad y seguridad hídrica, ya que su pérdida ocasionaría impactos irreversibles en la disponibilidad de agua, la producción agrícola, la generación de energía y la estabilidad climática, incluso la defensa nacional.

En consecuencia, el costo de oportunidad de no actuar hoy sería inmensamente superior al esfuerzo económico que implica poner en marcha esta política, pues garantizar la conservación de las zonas de influencia glaciar significa proteger una parte de la base del desarrollo nacional y asegurando condiciones de vida dignas para las generaciones futuras.



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI

Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

En ese sentido, es importante señalar que, a la fecha, aún no se aprueba la Agenda Legislativa.

Por otro lado, la presente iniciativa legislativa guarda vinculación con la siguiente política del Acuerdo Nacional:

19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental

Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.¹²

¹² Acuerdo Nacional. Políticas de Estado. Recuperado de: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iii-competitividad-del-pais/19-desarrollo-sostenible-y-gestion-ambiental/>