Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2023 15:08:15-0500

Proyecto de Ley N°.....4364/2022-CR

ALEJANDRO SOTO REYES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
AREA DE TRAMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
02 MAR. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 14:30

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ATENDER A LA POBLACIÓN ANTE HELADAS Y FRIAJE

Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Eva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2023 10:26:27-0500

El Congresista de la República que suscribe, **ALEJANDRO SOTO REYES**, integrante del **Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política y los artículos 74 y 75 del Reglamento, propone el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA ATENDER A LA POBLACIÓN ANTE HELADAS Y FRIAJE

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley tiene por objeto establecer medidas para atender a la población ante heladas y friaje.

Artículo 2. Finalidad
La presente ley tiene por finalidad de garantizar los derechos de la población en zonas altoandindas cuando se presentan heladas y el friaje.

Firmado digitalmente por: MEDINGER BALLESTEROS Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2023 09:56:42-0500

Artículo 3. Derechos a proteger de forma prioritaria
Los derechos que deben atenderse con especial atención son el derecho a la salud y el derecho a la vivienda.

Artículo 4. Rol articulador de la Presidencia del Consejo de Ministros
Corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros articular y coordinar con los gobiernos locales y los ministerios competentes para atender a la población cuando se presentan heladas y el friaje.

Artículo 5. Rol de los ministerios
Corresponde a los ministerios de Salud; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y Desarrollo Agrario y Riego establecer de forma coordinada planes de acción preventiva y recuperativa frente a la presencia de heladas y friaje.

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2023 10:11:24-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2023 15:46:30-0500

ÚNICA. El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario contados desde su publicación.

Lima, 28 de febrero de 2023

Firmado digitalmente por: SOTO REYES Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2023 10:10:32-0500

Firmado digitalmente por: CHIABRA LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2023 11:26:18-0500

Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/03/2023 15:17:05-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Según el Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2022 – 2024, el friaje es definido de la siguiente manera:

> "Friaje: Es una masa de aire frío proveniente de la Antártida que ingresa por el sur del continente. Origina lluvias intensas y descenso brusco de temperaturas en la selva. En promedio, las temperaturas máximas caen de 35 °C a 22 °C; y las temperaturas mínimas, de 22 °C a 11°C. Cada año se registran entre 6 a 10 friajes. La duración promedio es de 3 a 7 días; y en ocasiones de hasta 10 días."

Por su parte, según el mismo documento, la helada se define como:

> "Helada: Son fenómenos que se presentan en la sierra cuando la temperatura desciende por debajo de los 0°C. Las heladas meteorológicas generalmente inician en abril y terminan en setiembre, alcanzando su periodo más frío y frecuente en junio y julio. El descenso más intenso se registra en las noches y en la madrugada antes de salir el sol con condiciones de cielo despejado o escasa nubosidad."

Ambos fenómenos naturales corresponden con determinada época del año, siendo que en unos años es de fuerte intensidad mientras que otros no tanto, sin embargo, el daño que dejan siempre es grave.

Así, por ejemplo, las heladas no solo producen daño a las personas sino también a los animales que crían y que son su sustento. En el año 2015, por ejemplo, se determinó que murieron miles de alpacas en la región Puno debido a las heladas en la zona:

> "Las inusuales temperaturas registradas en la región de Puno, en el sur de los Andes peruanos, causaron estragos en la población de alpacas, uno de los animales más emblemáticos del altiplano.
> **Solo en las dos primeras semanas de julio murieron más de 170.000 animales** cuya lana se exporta a países de Asia y Europa.
> La mayor parte de los animales fallecidos son crías.
> "Murieron básicamente de hambre y de frío", le explicó a BBC Mundo Germán Quispe, responsable del Centro de Operaciones de Emergencia Regional de Puno."[1] (Resaltado agregado)

Otro ejemplo lo tenemos en el caso del departamento de Ayacucho, donde las heladas también han causado estragos en el ganado:

---

1 https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150803_alpacas_muertas_peru_puno_lp Revisado el 20 de febrero de 2023.

> "Cerca de **18 mil cabezas de ganado perdieron la vida a consecuencia de las heladas** que caen en gran parte de los distritos de la región Ayacucho, según el último reporte de la Dirección de Información Agraria y Estudios Económicos (DIA) del sector agricultura.
> Asimismo, más de un millón 124 mil animales, entre vacunos, ovinos, alpacas, llamas y vicuñas, fueron afectados hasta el mes de julio del presente año, afectando la economía de los productores.
> Vilcanchos, provincia de Víctor Fajardo, es un caso muy particular, porque es el distrito que más daños soportó en su actividad pecuaria y hasta el momento se tiene conocimiento que un total de 101 mil 292 animales afectados.
> Provincias. A comparación de todas las once provincias de la región, Fajardo es el lugar donde ocurrió mayor número de pérdidas y afectaciones, seguido de Lucanas, Cangallo, Huamanga, Parinacochas y Paucar del Sara Sara.
> A raíz de esta problemática que afecta a miles de familias que se dedican a la actividad pecuaria, Ayacucho fue considerada entre las 14 regiones en el estado de emergencia que fue declarada por el Gobierno Central."[2] (Resaltado agregado)

Como puede advertirse, la muerte de los animales significa pérdida económica para las familias, quienes venden carne y cuero. Muchas familias pierden todo su sustento con estos fenómenos naturales, tanto animales como cosechas:

> "Las **heladas** registradas hasta el momento en diferentes zonas altoandinas de Áncash han afectado **149.73 hectáreas de cultivo** y provocaron daños y la pérdida de 610 animales, reportó hoy el Centro de Operaciones de Emergencia Regional (COER).
> De acuerdo con el informe del COER Áncash, en la provincia de Carhuaz se han registrado seis heladas que afectaron 40.83 hectáreas; en la provincia de Recuay, cinco heladas generando afectación en 21.9 hectáreas y en la provincia de Bolognesi, tres heladas que ocasionaron daños en 12 hectáreas.
> En tanto, en las provincias de Aija, Huaraz, Huari y Huaylas se registró una helada en cada una de ellas y en total afectaron 75 hectáreas.
> El monitoreo y seguimiento de estos fenómenos se hace mediante el aviso meteorológico y reporte de bajas temperaturas emitido por el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi) y la información se valida según la evaluación de daños de los responsables de Gestión de Riego de Desastres de cada distrito."[3] (Resaltado agregado)

En cuanto a la salud de la población, las heladas también producen enfermedades tal como se detalla a continuación:

---

[2] https://diariocorreo.pe/peru/heladas-matan-a-mas-de-17-mil-cabezas-de-ganado-690285/ Revisado el 20 de febrero de 2023.

[3] https://andina.pe/agencia/noticia-heladas-afectan-14973-hectareas-cultivos-y-matan-610-animales-ancash-810624.aspx Revisado el 20 de febrero de 2023.

> "En nuestro país los fenómenos climáticos de heladas y friaje causan daños no sólo materiales sino también a la salud de las personas, ya que incrementa el riesgo de Infecciones Respiratorias Agudas (IRAS) y causa daños en la ganadería y agricultura de las zonas alto andinas.
> A diferencia de la helada, que es el estado del aire con temperaturas bajo cero y que se presenta con mayor frecuencia en la sierra a más de 3,000 metros sobre el nivel del mar aunque también en zonas de menor altura; el friaje es un fenómeno atmosférico producido por vientos helados de hasta 40 kilómetros por hora provenientes de la Antártida que causan descensos bruscos de la temperatura.
> Las heladas se presentan en esta temporada y las zonas más afectadas han sido las regiones de la sierra sur como Puno, Cusco, Moquegua, Huancavelica, Arequipa, Apurímac, Tacna, Ayacucho y Junín, en los cuales hubo un **incremento de las enfermedades respiratorias en menores de cinco año**s. Además dañan la agricultura y ganadería así como la infraestructura de establecimientos de salud, viviendas y carreteras.
> En los años 2004 y 2005 se viene apreciando una recurrencia en las regiones afectadas por heladas, como Ayacucho, Huancavelica, Junín, Arequipa, Apurímac, Tacna, Moquegua, Puno, Cajamarca, La Libertad, Huanuco, Pasco y Cusco.
> Según datos de la Oficina General de Epidemiología (OGE) del Ministerio de Salud (Minsa) **en el año 2004 las heladas ocasionaron a nivel nacional más de dos millones de casos de IRA no neumónicas en niños menores de cinco años, y más de 31 mil casos de neumonías en este mismo grupo poblacional**.
> También a nivel nacional el año pasado se reportó la **muerte de 410 menores de cinco años a causa de neumonía**."[4] (Resaltado agregado)

De manera que las consecuencias de las heladas y friajes causan problemas constantemente y desde hace varios años la respuesta del Estado es la emisión de decretos supremos estableciendo lineamientos y la emisión de decretos de urgencia para atender con recursos la emergencia:

> "A razón de ello, los Planes Multisectoriales ante Heladas y Friaje 2017 y 2018 reconocen la importancia de articular esfuerzos multisectoriales para reducir la vulnerabilidad. Asimismo, se empezó a trabajar con distintos sectores con intervenciones de reducción de riesgo o preparación para la respuesta, la incorporación de sus intervenciones al Programa Presupuestal Multisectorial 068 "Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres". Asimismo, buscando llegar articuladamente al territorio y aprovechando el mayor número de plataformas operativas, se plantea que las intervenciones recurrentes de los distintos sectores en el marco de los planes (kits de abrigos, Kits para la respuesta educativa ante situaciones de emergencia, kits de abono foliar, entre otros) se entreguen en los Tambos y en determinadas fechas previstas. De igual forma, desde el año 2017 el

[4] https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/42784-heladas-y-friaje-causan-danos-materiales-y-afectan-la-salud-de-las-personas Revisado el 20 de febrero de 2023.

MINAGRI ha realizado el acondicionamiento de cobertizos como una intervención que permite reducir la vulnerabilidad de los medios de vida de la población altoandina expuesta al fenómeno de las heladas.
A partir del año 2019, el Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2019-2021 planteó un cambio de enfoque, fortaleciéndose y mejorando la implementación de actividades sostenibles que aceleren el logro de resultados, tales como: la disminución de episodios de neumonía, IRAs, defunciones, ausentismo escolar y pérdida de animales.
Durante los años 2020 y 2021 se observó un nivel de cumplimiento heterogéneo en las metas físicas programadas y varios sectores experimentaron serios retrasos principalmente debido a las restricciones en el marco del Estado de Emergencia Nacional para contener la pandemia del COVID-19. Esto generó dificultades en el acceso del personal a las zonas de trabajo para la ejecución de las intervenciones, así como para las tareas de acompañamiento, seguimiento y monitoreo, alza del precio de materiales, poca disponibilidad de mano de obra, etc., dando como resultado una baja ejecución, principalmente en las intervenciones aceleradoras [...]."

Actualmente se ha emitido un nuevo Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2022 – 2024, sin que hasta la fecha haya una norma legal que ordene la forma de organizarse de las entidades involucradas en prever las consecuencias de los friajes y las heladas. Por ello la presente propuesta plantea la necesidad de establecer medidas para atender a la población ante heladas y friaje con la finalidad de garantizar los derechos de la población en zonas altoandindas cuando se presentan dichos fenómenos.

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

la presente propuesta plantea una norma que establezca medidas para atender a la población ante heladas y friaje con la finalidad de garantizar los derechos a la salud y vivienda de la población en zonas altoandindas cuando se presentan dichos fenómenos.

Para tal fin se establece que los derechos que deben atenderse son el derecho a la salud y el derecho a la vivienda principalmente. Para ello se propone que la Presidencia del Consejo de Ministros articule y coordine con los gobiernos locales y los ministerios competentes la atención de la población cuando se presentan heladas y el friaje.

En ese orden de ideas se propone que los ministerios de Salud; Vivienda, Construcción y Saneamiento; y Desarrollo Agrario y Riego establezcan de forma coordinada planes de acción preventiva y recuperativa frente a la presencia de heladas y friaje.

Dichas medidas buscan proteger el derecho a la salud establecido en la Constitución, promover la defensa de la vivienda de los pobladores afectados y la protección de las actividades económicas de la población que apuntan a cuidar, en buena cuenta, su tranquilidad para vivir dignamente.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente propuesta considera el siguiente cuadro de actores:

Actores	Beneficios	Costos
Población afectada por friajes y heladas	• Protección de sus derechos a la salud y vivienda. • Protección de sus animales para cuidar su economía familiar	No aplica
Presidencia del Consejo de Ministros y otros ministerios	• Coadyuvan en el respeto de los derechos de poblaciones afectadas por el friaje y las heladas	No aplica

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

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado IV del Acuerdo Nacional relativa a "Estado eficiente, transparente y descentralizado". Al respecto la Política de Estado 32 sobre "gestión del riesgo de desastres" dispone lo siguiente:

> "Nos comprometemos a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción.
> Esta política será implementada por los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.
> Con este objetivo, el Estado: (a) Fortalecerá la institucionalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres a través de un Sistema Nacional integrado y descentralizado, conformado por los tres niveles de gobierno, con la participación de la sociedad civil y conducido por un Ente Rector; (b) Asignará los recursos destinados a la implementación de los procesos

de la gestión del riesgo de desastres, a través de la gestión por resultados y los programas presupuestales estratégicos; (c) Priorizará y orientará las políticas de estimación y reducción del riesgo de desastres en concordancia con los objetivos del desarrollo nacional contemplados en los planes, políticas y proyectos de desarrollo de todos los niveles de gobierno; (d) Fomentará la reducción del riesgo de desastres tomando en consideración que la expansión de ciudades y la densificación de la población se debe adaptar al cambio climático, ubicando los proyectos de desarrollo en zonas en las de menor peligro según los estudios de microzonificación multiamenaza; (e) Estará preparado para la atención de emergencias de manera oportuna y eficaz, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad y estandarizando los protocolos y procedimientos de primera respuesta a emergencias y desastres; (f) Implementará planes de rehabilitación y reconstrucción de manera eficaz y oportuna; (g) Promoverá la participación de las organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional; (h) Fomentará el desarrollo y uso de la ciencia y la tecnología para la investigación de la fenomenología y el monitoreo de los eventos naturales e inducidos por la actividad humana que afectan al país; (i) Desarrollará en todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional programas y proyectos de educación preventiva frente a los riesgos, dentro del marco de un enfoque de sostenibilidad ambiental; (j) Promoverá el uso de tecnologías adecuadas para la prevención de desastres, con énfasis en la reducción de vulnerabilidades, facilitando el apoyo de la cooperación internacional para viabilizar los proyectos generados por estas tecnologías; (k) Difundirá la normatividad y acciones de la gestión del riesgo de desastres, promoviendo la participación de los medios de comunicación masiva; (l) Velará por el cumplimiento de los acuerdos internacionales aprobados por el Estado Peruano en materia de Gestión del Riesgo de Desastres; (m) Considerará la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) y el Marco de Acción de Hyogo, acordadas en el seno de las Naciones Unidas (ONU) y las Estrategias Andinas para la Prevención y Atención de Desastres que acuerde el Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)."

Asimismo, la presente propuesta está vinculada al siguiente punto de la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2022-2023, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR:

103. Gestión de riesgo de desastres.