



**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS
DE LEY 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-
CR y 6958/2023-CR QUE, CON TEXTO
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE
DEROGA LA LEY N° 31973, LEY QUE MODIFICA
LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA
SILVESTRE, Y APRUEBA DISPOSICIONES
COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A
PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL**

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

Señor presidente:

Han sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología (en adelante, CPAAAE) las siguientes iniciativas legislativas:

- Proyecto de Ley 6788/2023-CR, Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, presentado por el grupo parlamentario No Agrupados, de autoría del congresista Alfredo Pariona Sinche.
- Proyecto de Ley 6812/2023-CR, Ley que deroga la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, presentado por el grupo parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú, de autoría del congresista Edgard Cornelio Reymundo Mercado.
- Proyecto de Ley 6890/2023-CR, Ley en defensa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, que deroga la Ley 31973, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, de autoría del congresista Isaac Mita Alanoca.
- Proyecto de Ley 6958/2023-CR, Ley que deroga la ley 31973, y restituye la vigencia de la normativa modificada por esta ley, para garantizar la protección ambiental de los bosques y la zonificación forestal, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, de autoría de la congresista María Elizabeth Taipe Coronado.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LOS PROYECTOS DE LEY

1.1. Antecedentes procedimentales

- El Proyecto de Ley 6788/2023-CR¹ fue presentado el 12 de enero de 2023 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República, siendo decretado el 1 de marzo de 2024 a la CPAAAE, en calidad de segunda comisión dictaminadora, y a la Comisión Agraria, en calidad de comisión principal. Ambas comisiones aún no emiten dictamen
- El Proyecto de Ley 6812/2023-CR² fue presentado el 16 de enero de 2024 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República, siendo decretado 01 de marzo de 2024 a la CPAAAE, en calidad de segunda comisión dictaminadora, y a la Comisión Agraria, en calidad de comisión principal. Ambas comisiones aún no emiten dictamen. Cabe agregar que mediante Oficio 362-2023-2024-SHAP/CR del 25 de marzo de 2024, el congresista de la república Héctor Acuña se adhiere al Proyecto de Ley 6812/2023-CR.
- El Proyecto de Ley 6890/2023-CR³ fue presentado el 26 de enero de 2024 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República, siendo decretado 01 de marzo de 2024 a la CPAAAE, en calidad de segunda comisión dictaminadora, y a la Comisión Agraria, en calidad de comisión principal. Ambas comisiones aún no emiten dictamen.
- El Proyecto de Ley 6958/2023-CR⁴ fue presentado el 01 de febrero de 2024 al Área de Trámite y Digitalización de Documentos del Congreso de la República, siendo decretado 01 de marzo de 2024 a la CPAAAE, en calidad de segunda comisión dictaminadora, y a la Comisión Agraria, en calidad de comisión principal. Ambas comisiones aún no emiten dictamen.

1.2. Antecedentes parlamentarios

De la revisión del portal web del sistema de proyectos de ley Congreso de la República, se observa que durante el periodo legislativo 2016 – 2021 no se presentaron proyectos de ley con propuestas iguales o similares a las materias contenidas en los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR. Sin perjuicio de ello, es importante señalar que en la legislatura actual se presentó el Proyecto de Ley 7248/2023-CR, sobre la misma materia⁵, que aún no ha sido derivado a la CPAAAE, a pesar de haberlo solicitado.

II. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

¹ Ver Proyecto de Ley 6788/2023-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6788>

² Ver Proyecto de Ley 6812/2023-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6812>

³ Ver Proyecto de Ley 6890/2023-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6890>

⁴ Ver Proyecto de Ley 6958/2023-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/6958>

⁵ Ver Proyecto de Ley 7248/2023-CR, en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/7248>

Sobre el contenido de los Proyectos de Ley 6758/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR

Los Proyectos de Ley 6758/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR presentados al Congreso de la República tienen como objetivo común la derogatoria de la Ley 31973. A continuación, se detalla su contenido:

Cuadro 1. Contenido de los Proyectos de Ley 6758/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR que proponen la derogatoria de la Ley 31973

OBJETO	Proyecto de Ley 6788/2023-CR	Proyecto de Ley 6812/2023-CR	Proyecto de Ley 6890/2023-CR	Proyecto de Ley 6958/2023-CR
	Artículo 1. Objeto de la ley La presente ley tiene por objeto restablecer los alcances de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 y derogar la Ley 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.	Artículo Único. Objeto de la ley La presente ley tiene por objeto derogar la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la Zonificación forestal.	Artículo 1. Objeto de la ley La presente ley tiene por objeto la defensa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, mediante la derogatoria de la Ley 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.	Artículo 1. Objeto finalidad de la ley La presente ley tiene por objeto derogar la Ley 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal; ello con la finalidad de restituir la vigencia de los artículos que fueron modificados por esta Ley, para de esta manera garantizar la Protección ambiental de los bosques y la zonificación forestal.
OBJETO	SOBRE LOS ARTÍCULOS 29 Y 33 DE LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE			
	Artículo 2. Modificación de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre Modificase los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, modificados por la Ley 31973, con el siguiente texto: (...)	-	-	Artículo 3. Restitución de las normas derogadas o modificadas por la Ley 31973 Se restituye la vigencia de las normas con sus modificatorias y derogatorias vigentes hasta la dación de la Ley 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.

	Proyecto de Ley 6788/2023-CR	Proyecto de Ley 6812/2023-CR	Proyecto de Ley 6890/2023-CR	Proyecto de Ley 6958/2023-CR
ÁMBITO DE APLICACIÓN		Artículo 2. Ámbito de aplicación La presente ley se aplica a toda persona natural o jurídica vinculada al uso, aprovechamiento y gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, los recursos forestales y de fauna silvestre, servicios ecosistémicos de los bosques y otros Ecosistemas silvestres y toda actividad conexas a estas, en todo el territorio peruano.		
DEROGACIÓN	Disposición Complementaria Derogatoria ÚNICA. Derogase la Ley 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal	-	Artículo 3. Derogación de la Ley 31973 Deróguese la Ley 31973; Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.	Artículo 2. Derogación de la Ley 31973 Se deroga la Ley 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.
VIGENCIA DE LA LEY		Disposición Complementaria Final UNICA. La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.	-	-

Sobre la acumulación de los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR

Según Delgado-Güembes, la acumulación de los proyectos de ley tiene por finalidad concentrar y consolidar en un dictamen la pluralidad de iniciativas legislativas que guardan conexión, similitud o relación temática entre ellas.⁶

⁶ Delgado-Güembes, César (2012). Manual del Parlamento. Introducción al estudio del Congreso Peruano. Página 360.

Para tal efecto, el artículo 77-A del Reglamento del Congreso de la República, aprobado mediante Resolución Legislativa 028-2022-2023-CR, señala que la acumulación de proyectos de ley se realiza en las comisiones ordinarias, con otras proposiciones legislativas en trámite siempre que estos se encuentren en la etapa de estudio en comisión y que el dictamen no hubiera sido aprobado por esta. Al respecto, los proyectos de ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR tienen como objetivo derogar la Ley 31973, por lo que en aplicación del artículo 77-A del Reglamento del Congreso de la República, corresponde acumular estos proyectos de ley.

En tal sentido, en aplicación por analogía de los principios administrativos de economía procesal y celeridad, así como estando ambas iniciativas en la etapa de estudio, resulta aplicable proceder con su acumulación en aplicación por extensión del artículo 77-A del Reglamento del Congreso de la República.⁷

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Ley 29758, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Decreto Supremo 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.
- Ley General del Ambiente, Ley 28611
- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley 26821
- Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley 29685
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763
- Ley 31075, Ley de organización y funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
- Decreto Legislativo 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente
- Reglamento para la gestión forestal, aprobado mediante Decreto Supremo 018-2015-MIDAGRI
- Reglamento para la gestión de plantaciones forestales y los sistemas agroforestales, aprobado mediante Decreto Supremo 020-2015-MIDAGRI
- Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de uso mayor.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley No 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo 087-2004-PCM que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

IV. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B1D772FBB7559F81052586E50026A404/\\$FILE/manual_parlamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/B1D772FBB7559F81052586E50026A404/$FILE/manual_parlamento.pdf)

⁷ Resolución Legislativa del Congreso N° 028-2022-2023-CR:

"Acumulación de proyectos de ley, de resoluciones legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo o de resoluciones legislativas del Congreso. Artículo 77-A del Reglamento del Congreso de la República.

4.1. Análisis técnico

4.1.1. Marco teórico

a) Sobre el mandato constitucional del Estado de proteger las tierras forestales y de protección

El artículo 66 de la Constitución Política del Perú señala que: los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación; el Estado es soberano en su aprovechamiento; y, mediante ley orgánica se establecen las condiciones para su uso y otorgamiento a particulares.

De manera complementaria, los artículos 67, 68 y 69 de la Carta Magna señalan que el Estado tiene la obligación de promover el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

Estos artículos establecen el marco jurídico para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el Perú. Reconocen que los recursos naturales son un bien común que debe ser aprovechado para beneficio de la sociedad y que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar su sostenibilidad.

En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 66, el Congreso de la República aprobó la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Entre otras disposiciones, señala que las leyes especiales para cada recurso natural establecen las modalidades, condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento del derecho de aprovechamiento del recurso natural, así como la retribución económica por dicho aprovechamiento⁸.

La Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, es la ley especial respecto a los recursos forestales y de fauna silvestre. Estos recursos comprenden, entre otros, las tierras de capacidad de uso mayor forestal y las tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos⁹, que son claves para la vida en el planeta.

Al respecto, cabe recordar que según la citada Ley:

- Las **tierras forestales** son aquellas que, por su valor intrínseco, características ecológicas y edáficas, tienen capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación.
- Las **tierras de protección** son aquellas que, por sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica, se destinan a la conservación de las fuentes de agua, nacientes o cabeceras de cuencas, riberas de ríos hasta del tercer orden.

Tanto las tierras forestales como las tierras de protección son claves para el ser humano porque brindan bienes y servicios ambientales que son esenciales para la vida en la Tierra, así como servicios culturales para las poblaciones indígenas.

⁸ Artículos 19, 20 y 21 de Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

⁹ Artículo 5 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Por ello, a través de diferentes leyes forestales y de fauna silvestre, el Estado prohíbe el cambio de uso de las tierras forestales y de protección, con o sin cobertura vegetal, para actividades agropecuarias:

- Con la primera Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹⁰, aprobada en el año 1974, hace más de 40 años, se prohibió el uso de las tierras forestales para actividades agropecuarias. Asimismo, se estableció que los recursos forestales y de fauna silvestre son de dominio público y que no existen derechos adquiridos sobre ellos.
- En el año 2000, luego de 26 años, la segunda Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹¹ se mantiene la prohibición de usar las tierras forestales para actividades agropecuarias y, a la vez, se introduce el concepto de patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, señalando que comprende los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente, así como las tierras forestales, con bosques o sin ellos.
- La tercera y actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que entra en vigor en el año 2015¹², prohíbe -además del uso de las tierras forestales para actividades agropecuarias- el uso de las tierras para la protección, con bosques o sin ellos, para dichas actividades, así como el otorgamiento de títulos de propiedad o constancias de posesión cuando estas tierras sean de dominio público¹³.

b) Sobre la obligación de contar con autorizaciones para retirar el bosque de tierras aptas para cultivos, en predios privados o tierras de dominio público

Por otro lado, las **tierras aptas para cultivos** pueden destinarse para la producción de cultivos temporales o permanentes por sus condiciones climáticas, de relieve y edáficas¹⁴; sin embargo, si estas tierras cuentan con masa boscosa, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha previsto mecanismos para conservar en lo posible dicha cobertura.

En efecto, dada la importancia de los bosques para la población y particularmente para las poblaciones indígenas, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre busca promover su conservación. En este contexto, para realizar actividades agropecuarias en tierras con masa boscosa, se requiere lo siguiente:

- Contar con la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM), que acredite que las tierras son aptas para los cultivos.
- De ser el caso, obtener la autorización de cambio de uso de la tierra a fines agropecuarios.

Estos requisitos son importantes para asegurar que las actividades agropecuarias no afecten la conservación de los bosques y la serie de beneficios que aportan a la

¹⁰ Decreto Ley 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹¹ Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹² A partir de la aprobación de sus reglamentos.

¹³ Artículo 37 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹⁴ Según el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado mediante Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

población, como la regulación del clima, la protección de la biodiversidad, la generación de agua y alimentos, y la mitigación del cambio climático.

Respecto a la "Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM)", es importante señalar que a través de este procedimiento se identifica la aptitud natural de las tierras. Esta clasificación se basa en un estudio integrado de los factores del suelo, clima, relieve y cobertura vegetal (bosques) del área,¹⁵ de acuerdo con las disposiciones del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

Como resultado de los estudios para la "Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM)" se obtienen los siguientes niveles de resultados:

1. **El Grupo de Capacidad de Uso Mayor (CUM)**, que corresponde al primer nivel estudio donde se clasifican las muestras de tierra de acuerdo a las características que podrían estar asociadas a la aptitud natural para:
 - Tierras Aptas para Cultivo en Limpio
 - Tierras Aptas para Cultivos Permanentes
 - Tierras Aptas para Pastos
 - Tierras de Aptitud Forestal (tierras forestales)
 - Tierras de Protección
2. **La Clase de Capacidad de Uso Mayor (CUM)**, que corresponde al segundo nivel de estudio donde se clasifican las muestras de tierras en una de las 13 clases de suelos, de acuerdo con sus propiedades de fertilidad y condiciones físicas, hídricas, de relieve y climáticas, entre otras características para identificar las prácticas de manejo específicas que requiere.
3. **La Subclase de Capacidad de Uso Mayor (CUM)**, que corresponde al tercer nivel de estudio donde se evalúan los suelos en función a seis factores limitantes, riesgos y condiciones (suelo, sales, topografía-riesgo de erosión, drenaje, riesgo de inundación, y clima) que podrían limitar el uso de las tierras.

De esta manera, la CTCUM permite determinar cuál es la asignación del uso y manejo más apropiada para la unidad de tierra, a fin de orientar su uso hacia actividades que sean compatibles con sus características y que no pongan en riesgo su integridad y de los recursos naturales conexos a ella.

Un uso inadecuado de la tierra, distinto al que corresponde a su aptitud natural, provocará su degradación y posterior erosión, y con ello la pérdida de los bienes y servicios que podía proveer, afectando los recursos naturales que dependen de su conservación, como los bosques y las fuentes de agua.

Ahora bien, de acuerdo con el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri), a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA) es responsable de la

¹⁵ Numerales 3.4, 3.5 y 3.8 del artículo 3, y artículo 16 del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, aprobado mediante Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

elaboración, supervisión, evaluación y aprobación de la CTCUM a nivel nacional; así como, de su promoción y difusión en el ámbito nacional; mientras que, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), es responsable de realizar la evaluación del factor de cobertura vegetal (bosques)¹⁶.

Sin embargo, con el Reglamento de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, aprobado con posterioridad mediante Decreto Supremo 014-2022-MIDAGRI, se facultó a la Dirección Regional de Agricultura o la unidad orgánica del Gobierno Regional a cargo del saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, a realizar la "evaluación agrológica de las tierras", en reemplazo de la CTCUM, a fin de excluir las tierras forestales y de protección de los procedimientos de formalización de predios rústicos de propiedad del Estado en selva y ceja de selva¹⁷.

Sin embargo, el proceso de evaluación agrológica de las tierras únicamente comprende el estudio de los suelos a nivel de Grupo de Capacidad de Uso Mayor (CUM). Es decir, no realiza los estudios de los suelos a nivel de clase y subclase, con lo cual no se analizan las propiedades y condiciones de los suelos para identificar las prácticas de manejo específicas que requieren, ni los factores limitantes, riesgos y condiciones especiales que podrían restringir su uso.

Con relación a la autorización del cambio de uso de la tierra a fines agropecuarios, es importante señalar que:

- En el caso de las tierras con aptitud para el cultivo del Estado, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) autoriza el cambio de uso de la tierra a fines agropecuarios respetando la zonificación ecológico-económica, aprobada por el gobierno regional o gobierno local correspondiente, y previa opinión vinculante del Ministerio del Ambiente (Minam), de acuerdo con el procedimiento administrativo que aprueben ambas autoridades para tal fin¹⁸.
- Mientras que, para los predios privados, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre es quien autoriza el cambio de uso de la tierra a fines agropecuarios, sustentado en un estudio técnico de microzonificación¹⁹.

La autorización de cambio de uso de la tierra a fines agropecuarios habilita al particular a retirar hasta el 70% de la cobertura del bosque que existe en el área a intervenir, sin perjuicio de mantener la vegetación ribereña o de protección²⁰.

Como puede observarse, bajo el marco jurídico y técnico descrito, sin la asistencia técnica el Estado, la formalización de los agricultores y ganaderos que desarrollan sus actividades sobre tierras deforestadas es un desafío complejo ya que se trata de un sector altamente informal y con una gran vulnerabilidad social que requiere de un

¹⁶ Artículo 6 del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, aprobado mediante Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI.

¹⁷ Primera Disposición Complementaria Final de del Reglamento de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales, aprobado mediante Decreto Supremo 014-2022-MIDAGRI.

¹⁸ Artículo 38 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹⁹ Artículo 38 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

²⁰ Artículo 38 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

enfoque integral que, además, aborde los factores económicos, sociales y ambientales que contribuyen a la deforestación.

4.1.2. El problema

La **Ley 31973**²¹, publicada el 11 de enero de 2024, modificó los artículos 29 y 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763) trasladando funciones del Ministerio del Ambiente al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego con relación al establecimiento de los bosques de producción permanente y la aprobación de la zonificación forestal, respectivamente.

También suspende temporalmente la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes, precisando que mientras la suspensión se encuentre vigente no se otorgarán títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas que se encuentren en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación de comunidades campesinas y nativas, y en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.

Además, aprueba disposiciones en respuesta al **Reglamento (UE) 2023/1115**²² del Parlamento y Consejo Europeo, que entrará en vigor el 30 de diciembre de 2024, prohíbe la importación y comercialización en la Unión Europea de productos agrícolas que provengan de tierras deforestadas o degradadas después del 31 de diciembre de 2020.

Para tal efecto, la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 establece una exoneración para los titulares de predios sin masa boscosa que se dediquen a actividades agropecuarias. Esta exoneración los libera de la obligación de contar con estudios de suelos para acreditar que sus actividades no se desarrollan en tierras forestales o de protección, sino en tierras aptas para el cultivo.

En este último supuesto, también están exonerados de obtener la autorización para retirar la cobertura boscosa, de ser el caso, de acuerdo con el siguiente detalle:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes

Los predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de

²¹ Ver Ley 31973 en el siguiente enlace: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#!/detallenorma/H1367204>

²² Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) 995/2010. Ver enlace en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115>

Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, **que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria, son considerados, de manera excepcional, como áreas de exclusión para fines agropecuarios y por tanto están exceptuados de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763 (...).** [El resaltado es nuestro]

Cabe recordar que el artículo 37 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, prohíbe de manera expresa las actividades agropecuarias en tierras que, como resultado de los estudios de suelos, han sido clasificadas como tierras forestales o de protección:

Artículo 37. Prohibición de cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección

En tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, **se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios (...).**

Asimismo, el artículo 38 de la citada Ley prohíbe las actividades agropecuarias en tierras aptas para el cultivo con bosques, sin obtener previamente las autorizaciones correspondientes que determinen el área que puede ser desboscada para desarrollar dichas actividades:

Artículo 38. Uso de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes con cobertura forestal actual

Cuando exista cobertura boscosa en tierras de dominio público técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, según el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el Serfor puede autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios (...).

Autorizado el cambio de uso actual para realizar el retiro de la cobertura boscosa, **se procede según lo establecido en el artículo referido a desbosque en lo que corresponda.**

En los casos de predios privados cuya cobertura vegetal actual contenga masa boscosa, el cambio de uso requiere autorización de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentado en un estudio técnico de microzonificación (...).

Artículo 36. Autorización de desbosque

El desbosque consiste en el retiro de la cobertura forestal mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible (...).

Requiere la autorización previa del Serfor o de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre correspondiente, de acuerdo al nivel de evaluación ambiental exigible en cada caso, según lo dispuesto en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (...).

Si estos desbosques pudiesen afectar a las comunidades campesinas y nativas, rige el derecho a la consulta previa del Convenio 169 de la OIT (...).

Desde la perspectiva legal, el Congreso de la República buscó desvincular los productos de origen amazónico de la deforestación, para que puedan ser exportados y comercializados libremente en los países de la Unión Europea.

Sin embargo, los legisladores no consideraron las potenciales repercusiones de la implementación de esta disposición en los pueblos indígenas de la Amazonía, la

biodiversidad, los bosques y el cambio climático, ni en los procedimientos administrativos sancionadores y los procesos penales en curso vinculados a la deforestación, y mucho menos en los delitos conexos a la deforestación, como el tráfico de tierras.

Tampoco evaluaron las consecuencias de estas repercusiones en el nivel de riesgo que la Unión Europea asignará al Perú cuando implemente el Reglamento (UE) 2023/1115 y sus efectos en los productos que se exportan desde otras regiones del país.

Sumado a ello, **el Congreso de la República no cumplió con el proceso de consulta previa de las iniciativas legislativas que dieron origen a la Ley 31973**, tal como lo exige el ordenamiento jurídico vigente y el Poder Judicial.

La Ley 31973, impulsada por el sector agroexportador, principalmente por los productores de café, cacao y palma aceitera, es cuestionada por diversos sectores porque no resuelve el problema, sino que lo agudiza aún más.

Es clave recordar que, cientos de miles de agricultores han migrado desde los Andes hacia la Amazonía en busca de mejores oportunidades. Esta migración ha tenido un impacto significativo en la región, transformando millones de hectáreas de bosques en tierras para cultivo y pastoreo, y en la última década, muchos de estos pequeños agricultores han encontrado en el cultivo del café, el cacao y la palma aceitera un medio para mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la producción de estos monocultivos, en tierras con baja fertilidad y sin prácticas sostenibles, ha contribuido a la deforestación y a la degradación ambiental.

Para agravar la situación, desde hace décadas el Estado peruano viene condicionando la entrega de títulos de propiedad en zonas rurales al desarrollo de actividades agropecuarias, sin verificar si las tierras son aptas para la agricultura o si se encuentran bajo alguna protección legal. Esta política ha ignorado las prohibiciones y autorizaciones de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, poniendo en riesgo la conservación de los bosques amazónicos y los derechos de cerca de 400 mil indígenas, cuya identidad, cultura y sustento depende de estos ecosistemas.

A este escenario, se suman las graves denuncias de corrupción asociadas a algunas empresas agroindustriales, así como el tráfico de tierras y su vinculación con las amenazas, ataques y asesinatos de líderes y dirigentes indígenas que se oponen a la invasión y deforestación de sus tierras.

La Ley 31973 ha sido principalmente cuestionada porque carece de un enfoque integral que brinde alternativas sostenibles a los pequeños agricultores y, a la vez, asegure la conservación de los bosques y el respeto de las tierras y derechos de los pueblos indígenas.

4.1.3. Repercusiones de la implementación de la Ley 31973

a) Impactos en las infracciones y delitos vinculados a la deforestación

Exoneración de conductas infractoras y penales

La Única Disposición Complementaria de la Ley 31973 exonera al titular del predio que realiza actividades agropecuarias de contar con la clasificación de tierras por su

capacidad de uso mayor y la autorización de cambio de uso actual de las tierras para realizar dichas actividades, recogidas en los artículos 36, 37 y 38 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

A nivel administrativo, el incumplimiento de estas conductas está tipificada y sancionada en las infracciones 18, 19 y 21 del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2021-MIDAGRI:

Cuadro 2. Infracciones y sanciones en materia forestal y de fauna silvestre vinculadas a las exoneraciones contenidas en la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973

No.	Infracción	Calificación	Sanción No Monetaria	Sanción Monetaria	Subsanable / Forma de subsanar
18	Realizar actividades con fines agropecuarios en tierras de capacidad de uso mayor forestal o de protección.	Muy Grave	-	Mayor a 10 UIT hasta 5000 UIT	-
19	Realizar el retiro de cobertura vegetal cuando no esté permitido por la legislación o no se cuente con la autorización correspondiente	Muy Grave	-	Mayor a 10 UIT hasta 5000 UIT	-
21	Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales, sin autorización, en su condición o no de titular del título habilitante, a excepción de los aprovechados por subsistencia.	Muy Grave	-	Mayor a 10 UIT hasta 5000 UIT	-

Considerando que la UIT para el año 2024 se estableció en S/ 5,150 soles²³, las sanciones por las infracciones 18, 19 y 21 detalladas en el Cuadro 2 oscilarían entre los S/ 51 500 soles y los S/ 25 750 000 soles.

A nivel penal, dichas conductas están tipificadas en los artículos 310 “Delitos contra los bosques o formaciones boscosas” y 310 -A “Tráfico ilegal de productos forestales maderables” del Código Penal:

Artículo 310.- Delitos contra los bosques o formaciones boscosas

Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, **sin contar con** permiso, licencia, **autorización** o concesión otorgada por autoridad competente, **destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas**, sean naturales o plantaciones.

Artículo 310-A.- Tráfico ilegal de productos forestales maderables

El que adquiere, acopia, almacena, transforma, transporta, oculta, custodia, comercializa, embarca, desembarca, importa, exporta o reexporta productos o especímenes forestales

²³ Mediante Decreto Supremo 309-2023-EF.

maderables, **cuyo origen ilícito, conoce o puede presumir**, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años y con cien a seiscientos días-multa.

Como se observa, estas conductas delictivas son penadas con prisión, entre cuatro y seis años por la comisión de delitos contra los bosques o formaciones boscosas, y entre cuatro y siete años por la comisión del delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables.

Procesos fiscales y judiciales en grave riesgo de ser archivados

Considerando que los delitos ambientales son tipos penales en blanco, cuya tipificación se completa con la normativa administrativa, la despenalización de ciertas conductas en dicha norma podría tener un impacto significativo en la persecución penal de delitos ambientales. En tal sentido, si las conductas relacionadas al cambio de uso de tierras o el desbosque sin contar previamente con la autorización correspondiente, tipificadas en los artículos 310 y 310-A del Código Penal, dejan de considerarse infracciones administrativas, estas conductas también dejarían de ser consideradas delitos.

Por ello, la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental²⁴ sostiene que **la aplicación de la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 podría generar el archivo de 1,265 procesos en trámite, en el ámbito fiscal y judicial**, entre los que destaca los siguientes casos:

- **“CACAO II” – deforestación por cultivo de cacao**
 - Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto – Sede Iquitos
 - N° de caso 076 – 2017
 - Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - Etapa procesal: intermedia
 - Se determinó que la empresa Cacao del Perú Norte SAC., realizó actividades agrícolas para la producción de cacao sin contar con la certificación ambiental correspondiente; verificándose la generación de impactos ambientales negativos, producto de las actividades de desbosque para la instalación del cultivo de cacao, en campo definitivo.

- **“Plantaciones de Ucayali con Comunidad Nativa Kokama” – deforestación por cultivos de palma aceitera**
 - Segunda Fiscalía Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali
 - N° de caso 131 – 2019
 - Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - Etapa procesal: investigación preparatoria
 - Se investiga si la empresa Industrias de Palma Aceitera S.A.C. cuenta con la autorización requerida para proceder al desbosque de 120

²⁴ Coordinadora Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. “Implicancias de las modificaciones dispuestas por la Ley 31973”. Presentación realizada durante la reunión de trabajo que se realizó el 26 de marzo de 2024, organizada por la CPAAAE.



hectáreas, el mismo que se habría producido entre los años 2013 - 2014, y de ser el caso, si los funcionarios de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali que emitieron la autorización para el desboque tuvieron en cuenta las leyes y/o reglamentos vigentes para emitir la mencionada autorización.

- **"COMITÉ DE GANADEROS" – deforestación por pastoreo**
 - Fiscalía Especializada en Materia Ambiental - Alto Amazonas - Yurimaguas
 - N° de caso 079 – 2023
 - Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - Etapa procesal: investigación preliminar
 - Se iniciaron diligencias preliminares por la presunta comisión del delito contra los bosques o formaciones boscosas, debido a que Quinto Inuma Alvarado, APU de la comunidad nativa Kichwa Santa Rossillo de Yanayacu, denunció hechos ilícitos de tala por parte del Comité de Ganaderos, quienes estarían rozando y talando bosques primarios.
- **"SAWUETO" – tala ilegal con asesinato de líder indígena**
 - Segunda Fiscalía Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali
 - N° de caso 039 – 2013
 - Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - Etapa procesal: juicio oral
 - Se realizó la diligencia de Constatación Fiscal en los terrenos de la Comunidad Nativa Alto Tamaya – Saweto en la cual se pudo constatar que en coordenadas UTM E – 695655 y N – 8973610, existió un campamento rústico que sirvió como albergue para la estadía de los madereros ilegales de la zona.
- **"MENONITAS TIERRA BLANCA" – deforestación por asentamiento humano**
 - Primera Fiscalía Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali
 - N° de caso 08 – 2022
 - Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - Etapa procesal: intermedia
 - El Serfor da cuenta que, en la Colonia Tierra Blanca, ubicada en el distrito de Sarayacu, provincia de Ucayali, departamento de Loreto, se habían deforestado 1, 700 hectáreas desde el año 2017 al 2019.
- **"MENONITAS BIMBOYA" – deforestación por asentamiento humano**
 - Primera Fiscalía Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali
 - N° de caso 08 – 2022
 - Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - Etapa procesal: juzgamiento
 - En el distrito de Padre Márquez, provincia de Ucayali, región Loreto, la Unidad de Monitoreo Satelital del Serfor determinó que desde febrero del



2020 a agosto del 2021 se han deforestado 338.59 hectáreas, entre parcelas y caminos.

- **"MEMONITA FRONTERA UCAYALI - LORETO" – deforestación por asentamiento humano**
 - o Primera Fiscalía Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali
 - o N° de caso 242 – 2020
 - o Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - o Etapa procesal: juzgamiento
 - o Deforestación de bosques primarios cerca de las áreas del Caserío Nueva Jerusalén, ubicado en el distrito de Nueva Requena, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali, sin contar con la autorización y/o licencia emitida por la autoridad administrativa competente.
- **"CAMPOREDONDO" – deforestación por construcción ilegal de carreteras**
 - o Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Amazonas – Sede Bagua
 - o N° de caso 244 – 2023
 - o Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - o Etapa procesal: investigación preliminar
 - o Se investigan los hechos ocasionados a partir de la construcción de una carretera en el Bosque de Estacionamiento Seco Interandino – Marañón Libre, sin contar con las autorizaciones respectivas, provocando la deforestación de más de 1 kilómetro de carretera en la jurisdicción del Distrito de Lonya Grande, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.
- **"REFINCA CAMPOVERDE" – deforestación en predios privados**
 - o Primera Fiscalía Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali
 - o N° de caso 159 – 2020
 - o Delito contra los bosques o formaciones boscosas
 - o Etapa procesal: intermedia
 - o La empresa Reforestación Inca S.A. habría deforestado bosques primarios y secundarios de diversos predios, ubicados en el kilómetro 50 de la carretera Jorge Basadre, margen izquierda, en el distrito de Campo Verde.

Impunidad con efectos en la justicia ambiental y la protección del ambiente

Con la exoneración de las conductas infractoras y penales en materia forestal y de fauna silvestre prevista en la Única Disposición Complementaria de la Ley 31973, los presuntos responsables no podrían ser sujetos del inicio de un procedimiento administrativo sancionador ni de las investigaciones penales correspondientes.

Inclusive, según la Coordinación Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental²⁵, los sujetos de los procedimientos en vía administrativa y de los procesos en vía penal podrían verse beneficiados con la aplicación del principio de retroactividad benigna.

En efecto, en la vía administrativa, el inciso 5 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004–2019–JUS, dispone lo siguiente:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

5. Irretroactividad. – Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición (...)

En la misma línea, el artículo 7 del Código Penal vigente establece lo siguiente:

Retroactividad benigna

Artículo 7.- Si, según la nueva ley, el hecho sancionado en una norma anterior deja de ser punible, la pena impuesta y sus efectos se extinguen de pleno derecho.

En consecuencia, con la aplicación de la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973, se podría generar un escenario de impunidad para las personas y organizaciones criminales que hayan realizado conductas infractoras y penales en materia forestal y de fauna silvestre, además de establecer un precedente negativo para la persecución de otros delitos ambientales, con lo cual no solo se debilita el sistema de justicia ambiental, sino que además se debilita la protección del ambiente y de los derechos fundamentales asociados a su cuidado, al no existir un mecanismo legal para disuadir y sancionar estas conductas lesivas.

Impunidad con efectos sobre la reparación del daño ambiental

La Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 también dispone lo siguiente:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes

(...) **Esta excepción no exime** la obligación de reserva mínima establecida en el cuarto párrafo del artículo 38 de la ley referida al treinta por ciento de la masa boscosa en el predio privado, ni **de**

²⁵ Coordinadora Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. "Implicancias de las modificaciones dispuestas por la Ley 31973". Presentación realizada durante la reunión de trabajo que se realizó el 26 de marzo de 2024, organizada por la CPAAAE.

las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras.

Al respecto, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales²⁶, quien tiene a su cargo la defensa del Estado en los procesos por delitos ambientales²⁷, sostiene que al exonerarse de responsabilidad civil únicamente a quienes hayan incurrido en "delitos relacionados con el tráfico de tierras" (concepto que, además, no existe) y no en "delitos contra los bosques o formaciones boscosas", la aplicación de esta disposición:

- impediría que el Estado interponga demandas civiles por daño ambiental, y
- habilitaría a los investigados o procesados por la presunta comisión de los delitos contra los bosques y formaciones boscosas, tipificado en el artículo 310° del Código Penal, a solicitar la condonación de la reparación civil.

Sobre el particular cabe recordar que, según la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales existen 9,264 procesos en investigación preparatoria y juzgamiento por delitos contra los bosques y formaciones boscosas, tipificado en el artículo 310 del Código Penal; y 9,860 procesos penales activos por el delito de tráfico ilegal de productos forestales maderable, tipificado en el artículo 310-A del Código Penal.

Por otro lado, con relación a la reparación del daño, es importante señalar que la Ley 28611, Ley General del Ambiente, dispone lo siguiente:

Artículo 147.- De la reparación del daño

La reparación del daño ambiental consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho lesivo al ambiente o sus componentes, y de la indemnización económica del mismo. De no ser técnica ni materialmente posible el restablecimiento, el juez deberá prever la realización de otras tareas de recomposición o mejoramiento del ambiente o de los elementos afectados. La indemnización tendrá por destino la realización de acciones que compensen los intereses afectados o que contribuyan a cumplir los objetivos constitucionales respecto del ambiente y los recursos naturales.

En tal sentido, si con la aplicación de la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 se exime a los investigados o procesados por la presunta comisión de los delitos contra los bosques y formaciones boscosas de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, también se elimina la posibilidad de exigirles la reparación del daño ambiental.

Por ello, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales concluye que con la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 se ha generado un espacio de impunidad en términos de reparación del daño ambiental.

b) Impactos en la lucha contra la deforestación y los delitos conexos

Impunidad con efectos en los delitos vinculados a la deforestación y la protección de los defensores ambientales

²⁶ Mediante Oficio 00357-2024-MINAM/PP del 25 de marzo de 2024, al cual se adjunta el Informe 00005-2024-MINAM/PP del 25 de marzo de 2024.

²⁷ Resolución Suprema 121-2010-JUS, y delimitada funcionalmente mediante el artículo 46° del Decreto Supremo 018-2019-JUS - Reglamento del Decreto Legislativo 1326.

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales²⁸ señala que existen más de 9 mil procesos fiscales y judiciales por delitos contra los bosques y formaciones boscosas, con mayor incidencia en los departamentos de Madre de Dios, San Martín, Ucayali, Loreto y Amazonas, siendo las principales causas de la deforestación la agricultura migratoria, la ganadería, los cultivos ilícitos de coca y la minería ilegal.

En efecto, no cabe duda de que además de las actividades agropecuarias, en los últimos años los delitos asociados al narcotráfico, así como la minería ilegal se han expandido en la Amazonía, incrementando significativamente la deforestación.

Sin embargo, también es importante tener presente que además de estos delitos, según el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el tráfico de tierras y la tala ilegal están detrás del creciente registro de amenazas, ataques y asesinatos de los defensores ambientales, principalmente líderes y dirigentes indígenas, que se oponen al desarrollo de estas actividades ilícitas en sus tierras.

En respuesta, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos aprobó el "Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos", a fin de garantizar la prevención, protección y acceso a la justicia de las personas defensoras de derechos humanos frente a las situaciones de riesgo, mientras que el Ministerio del Ambiente aprobó el "Protocolo sectorial para la protección de las personas defensoras ambientales", que establece los lineamientos para la coordinación, implementación y evaluación de las medidas de prevención, reconocimiento y protección de las personas defensoras ambientales.

Pero, **ninguno de estos instrumentos ha sido efectivo**. Meses atrás, el 29 de noviembre de 2023, Quinto Inuma Alvarado fue asesinado por sicarios, a pesar de contar con medidas de protección otorgadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Ambiente. El líder indígena de la comunidad nativa Santa Rosillo de Yanayacu, ubicada en el departamento de San Martín, venía recibiendo amenazas de muerte por oponerse a la tala ilegal y a los cultivos ilícitos de coca en los bosques de su comunidad.

En consecuencia, resulta evidente que la exoneración de las conductas infractoras y penales, así como de las responsabilidades administrativas, civiles y penales previstas en la Única Disposición Final de la Ley 31973, podría generar la impunidad necesaria para impulsar las actividades ilícitas asociadas a la deforestación, así como de las amenazas, ataques y asesinatos de los defensores ambientales, poniendo en riesgo la integridad de los pueblos indígenas y la protección de los bosques.

Las constancias de posesión como incentivo perverso para impulsar la deforestación

Con la aplicación de la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 se exonera de responsabilidades administrativas, civiles y penales a las personas naturales

²⁸ Mediante Oficio 00357-2024-MINAM/PP del 25 de marzo de 2024, al cual se adjunta el Informe 00005-2024-MINAM/PP del 25 de marzo de 2024.

y jurídicas que deforestaron tierras forestales y de protección, así como tierras aptas para cultivos con bosques sin contar previamente con las autorizaciones correspondientes, con anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley, es decir hasta el 11 de enero de 2024.

Para acogerse a las exoneraciones prevista en la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973, es posible que quienes antes del 11 de enero de 2024 provocaron la deforestación de tierras para desarrollar actividades agropecuarias adquieran **de manera irregular constancias de posesión con fecha anterior a la vigencia de la ley.**

Del mismo modo, quienes a partir del 11 de enero de 2024 quieran realizar actividades agropecuarias en tierras que actualmente presentan cobertura boscosa, sin contar previamente con las autorizaciones correspondientes, podrían adquirir **irregularmente constancias de posesión emitidas con anterioridad a la vigencia de la citada ley.**

Al respecto, cabe recordar lo sostenido por la Defensoría del Pueblo en su Informe de Adjuntía 001-2017-DP/AMASPPI-MA "Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao: Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado"²⁹:

"De acuerdo con lo reportado a la Defensoría del Pueblo (...), la deforestación de bosques amazónicos para la instalación de cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao viene ocurriendo, principalmente, a través de los siguientes mecanismos:

- El otorgamiento de constancias de posesión y, posteriormente, títulos de propiedad a particulares, sobre tierras deforestadas para realizar actividades agrarias o ganaderas en áreas adyacentes o cercanas a un proyecto agrícola de palma aceitera o cacao. Adquirida la propiedad, éstas son transferidas a las empresas titulares de dichos proyectos.
- La transferencia a título oneroso de tierras de dominio público (en adelante, "adjudicación de tierras") por parte de los gobiernos regionales para la instalación de proyectos agrícolas de palma aceitera o cacao.

Lo descrito evidenciaría las irregularidades y deficiencias en la gestión pública de las autoridades competentes, en los ámbitos nacional y regional, a través de la DGAAA [Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Desarrollo Agrario y de Riego], así como de las DRA [Dirección Regional Agraria] y las ARFFS [autoridades forestales y de fauna silvestre]."

Tras las recomendaciones contenidas en el Informe de Adjuntía, la Contraloría General de la República inició las acciones de control correspondientes que concluyeron con denuncias penales contra un grupo de funcionarios públicos de las direcciones regionales agrarias de Loreto y Ucayali, entre otros motivos, por emitir constancias de posesión irregularmente.

Actualmente, el Estado no cuenta con un registro de posesionarios agrícolas a nivel nacional y que el procedimiento administrativo para solicitar una constancia de posesión no tiene entre sus requisitos contar previamente con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor que acredite que las tierras no son forestales ni de protección. Sumado a ello, en muchos casos los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las municipalidades no prevén la inspección ocular como un requisito para otorgar las constancias de posesión.

²⁹ Informe de Adjuntía 001-2017-DP/AMASPPI-MA "Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao: Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado" <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-de-Adjuntia-001-2017-DP-AMASPPI-MA-1.pdf>



En consecuencia, bajo las condiciones actuales, las constancias de posesión han debilitado la lucha contra la deforestación. La Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 agrava esta situación, al fortalecer el incentivo perverso para su otorgamiento, con lo cual impulsará aún más la deforestación en el país.

c) Impactos en el cambio climático, la biodiversidad y la seguridad alimentaria

Los bosques, ya sea que se encuentren sobre tierras forestales, tierras de protección o tierras aptas para cultivos, brindan bienes y servicios ambientales claves para la vida. Por ejemplo, los bosques contribuyen a la purificación del agua, la protección de los suelos y la generación de oxígeno, a través de los siguientes procesos biológicos:

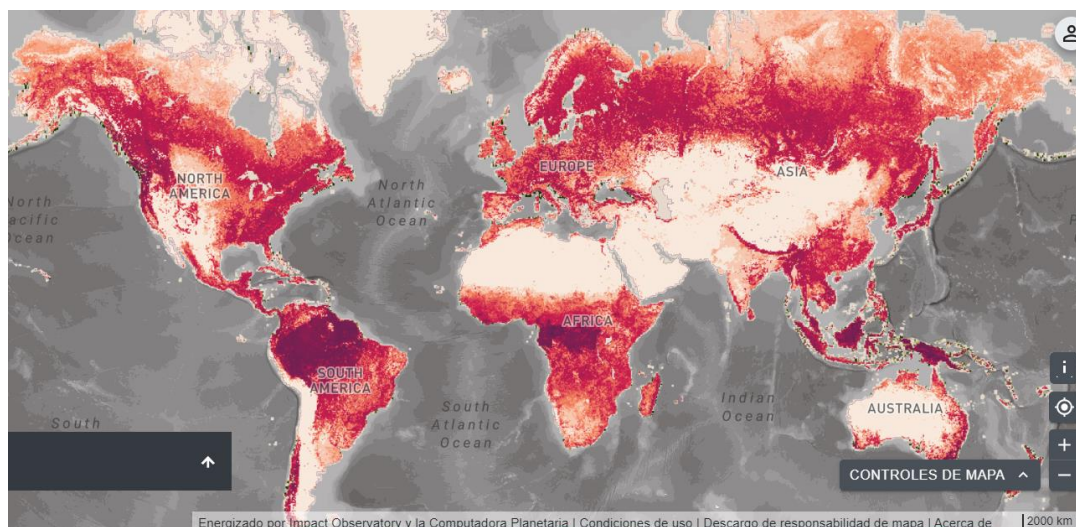
- Las hojas de los árboles actúan como filtros naturales, capturando contaminantes, mientras que las raíces ayudan a limpiar el agua, absorbiendo nutrientes y metales pesados.
- Las raíces mantienen el suelo en su lugar, evitando que sea arrastrado por el viento o el agua, previniendo su erosión, mientras que las hojas proporcionan una capa de cobertura que ayuda a retener la humedad y, a la vez, aporta nutrientes al suelo.
- A través de la fotosíntesis, el árbol utiliza la energía del sol para convertir el dióxido de carbono (CO₂) en oxígeno.

En este último proceso, los bosques desempeñan un papel fundamental en la mitigación del cambio climático, capturando el CO₂ de la atmósfera -el principal gas de efecto invernadero (GEI) responsable del calentamiento global- para almacenarlo en sus hojas, troncos y raíces.

Por ello, los bosques amazónicos juegan un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático, siendo el Perú el país con la segunda mayor extensión de bosques amazónicos en el planeta³⁰.

Gráfico 1. Mapa sobre la densidad y distribución del carbono de la masa boscosa

³⁰ MINAM. Perú, país de bosques. <https://www.minam.gob.pe/programa-bosques/peru-pais-de-bosques/>



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en colaboración con otros organismos internacionales científicos. <https://unbiodiversitylab.org/es/nature-based-solutions-for-climate-data-collection/>

Como se observa, el Gráfico 1 se muestra áreas con graduaciones de menor a mayor intensidad en tonos rojos, donde una mayor intensidad indica que la concentración de CO₂ almacenado en los bosques es mayor en los bosques del bioma amazónico. A pesar de su importancia, la deforestación es la principal fuente de emisiones de CO₂ del país (51%)³¹ del país.

De otro lado, es importante recordar que desde hace algunos años el Perú viene experimentando incendios forestales, inundaciones y sequías más frecuentes e intensos, como efecto del cambio climático. Estos fenómenos naturales impactan significativamente la agricultura familiar, que produce el 80% de los alimentos que se expend en los mercados de abastos del país³².

De igual manera, amenazan la conservación de los bosques amazónicos, que alberga la mayor parte de la biodiversidad del planeta³³, con una gran variedad de especies de flora, fauna silvestre y microorganismos, recursos genéticos y ecosistemas que son vitales para la producción de alimentos.

La biodiversidad es esencial para la seguridad alimentaria. Solo una amplia variedad de sus componentes, sean silvestres o domesticados, puede proporcionar la materia prima para cultivar y criar nuevas variedades de plantas y animales. Esta característica es

³¹ MINAM. Minam: la deforestación acelera las causas del cambio climático en el Perú. Nota de prensa de 2 de junio de 2023.

<https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/770387-minam-la-deforestacion-acelera-las-causas-del-cambio-climatico-en-el-peru>

³² Diario Oficial El Peruano. Agricultura familiar: fuente de alimentos en tiempos de crisis. Nota de prensa publicada el 19 de abril de 2022. <https://elperuano.pe/noticia/119106-agricultura-familiar-fuente-de-alimentos-en-tiempos-de-crisis>

³³ Banco Mundial. Perú: un país megadiverso que invierte en áreas naturales protegidas. <https://go.su/hXuSKJl>

Minam. Perú, país de bosques. <https://www.minam.gob.pe/programa-bosques/peru-pais-de-bosques/>

fundamental para satisfacer las necesidades alimentarias de una población mundial en crecimiento³⁴.

Por ello, **la conservación y uso sostenible de los bosques es crítica para la mitigación del cambio climático, la conservación de la biodiversidad y la seguridad alimentaria**, mientras que las medidas administrativas o legislativas que contribuyan a impulsar la deforestación solo agravarán la crisis climática y pondrán en riesgo la biodiversidad, con efectos en la seguridad alimentaria de la población.

En tal sentido, cabe cuestionarse si las disposiciones de la Ley 31973 contribuyen a impulsar la deforestación. Al respecto, la Única Disposición Complementaria Final de la citada ley establece una serie de exoneraciones que según la Coordinación Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales legaliza la deforestación³⁵.

d) Impactos en las poblaciones indígenas

Según el Ministerio de Cultura, en la Amazonía peruana viven 51 pueblos indígenas, con una población total de 368 908 personas. Estos pueblos se encuentran distribuidos en 5 378 localidades de 10 regiones del país³⁶. Al respecto, el Estado peruano tiene la obligación de proteger, respetar y hacer respetar sus derechos³⁷. Esta obligación es aún mayor considerando la situación de especial vulnerabilidad ambiental, económica y social en la que se encuentran estas comunidades.

Desde hace miles de años, los bosques amazónicos constituyen el soporte de la identidad, cultura y espiritualidad de los pueblos indígenas. Asimismo, son la principal fuente de alimentos, medicinas y materiales de construcción para su sustento³⁸.

Sin embargo, a pesar de su importancia, hasta el año 2022 el Perú ha perdido más del 10% de la superficie de los bosques amazónicos, es decir, más de **10 millones de hectáreas**, que equivalen a tres veces la superficie del departamento de Lima (Lima Metropolitana y provincias) o 780 veces de la superficie de la Provincia Constitucional del Callao:

- Según estudio efectuado por el ex Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) y el ex Consejo Nacional del Ambiente (Conam), al año 2000 se habían

³⁴ FAO. Formas en la que la biodiversidad alimentaria mundial depende de la biodiversidad. <https://www.fao.org/3/cb0416es/cb0416es.pdf>

³⁵ Coordinadora Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. "Implicancias de las modificaciones dispuestas por la Ley 31973". Presentación realizada durante la reunión de trabajo que se realizó el 26 de marzo de 2024, organizada por la CPAAAE.

Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales. Oficio 00357-2024-MINAM/PP del 25 de marzo de 2024, al cual se adjunta el Informe 00005-2024-MINAM/PP del 25 de marzo de 2024.

³⁶ MINAM. Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. <https://www.gob.pe/15251-quienes-son-los-pueblos-indigenas>

³⁷ Artículo 1 de la Constitución Política del Perú, Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

³⁸ ITTO. Servicios ambientales. <https://goo.su/L8mOg>

deforestado 7'172,553.97 hectáreas de la Amazonía peruana, que equivalían al 9,25% de la superficie de los bosques amazónicos del país³⁹.

- Según cifras del Ministerio del Ambiente, entre los años 2001 y 2022 se deforestaron 2'921,137 hectáreas de bosques amazónicos⁴⁰.

Según el Ministerio del Ambiente, al menos **el 91% de la deforestación ha sido generada por la agricultura informal**, debido a que el agricultor reemplaza los bosques por pastos o cultivos de pan llevar, y cuando la baja fertilidad de estas tierras se agota, el agricultor migra a otras áreas, para deforestar y volver a cultivar, repitiendo el ciclo de deforestación.⁴¹

En efecto, según el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), solo el 13.6% de la Selva peruana tiene potencial agropecuario, mientras que las tierras forestales y para la protección representan el 86.4% de las tierras amazónicas⁴².

En consecuencia, los suelos de la Amazonía no suelen tener la capacidad de sostener las actividades agropecuarias por periodos prolongados. Se requiere el uso de fertilizantes para mantener los cultivos por un mayor periodo de tiempo. Pero sin un control adecuado, los fertilizantes utilizados en estas actividades pueden contaminar los acuíferos y otros cuerpos de agua, que son utilizados para el consumo humano.

El uso de tierras forestales y de protección para las actividades agropecuarias provoca la degradación de los suelos y la pérdida de los recursos naturales que sostiene, así como de los valores ambientales, culturales y científicos asociados, afectando principalmente a las poblaciones indígenas que dependen de la conservación y uso sostenible de estos ecosistemas.

Por ello, es clave que las medidas administrativas y legales que adopte el Estado estén orientadas a garantizar la conservación y uso sostenible de los bosques, así como a proteger las tierras que los sostienen, y no que contribuyan a impulsar su deforestación.

De otro lado, es importante recordar que las tierras forestales y de protección que se encuentran en territorios indígenas son otorgadas en cesión en uso a las comunidades nativas cuando éstas son tituladas por el Estado. Como resultado, al año 2017, las comunidades nativas y campesinas poseían más de 12 millones de hectáreas de bosques⁴³.

Esta modalidad de cesión en uso y la interrelación entre los bosques y las comunidades nativas ha hecho posible que los bosques bajo su posesión hayan resistido con mayor éxito a la deforestación, inclusive, en comparación con los bosques que se encuentran bajo áreas naturales protegidas, como puede apreciarse en el Gráfico 2, que muestran

³⁹ CONAM – INRENA. Mapa de deforestación de la Amazonía peruana -2000. Memoria Descriptiva. Pp. 42
⁴³. <https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/2177.pdf>

⁴⁰ MINAM. Bosque y pérdida de bosque. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

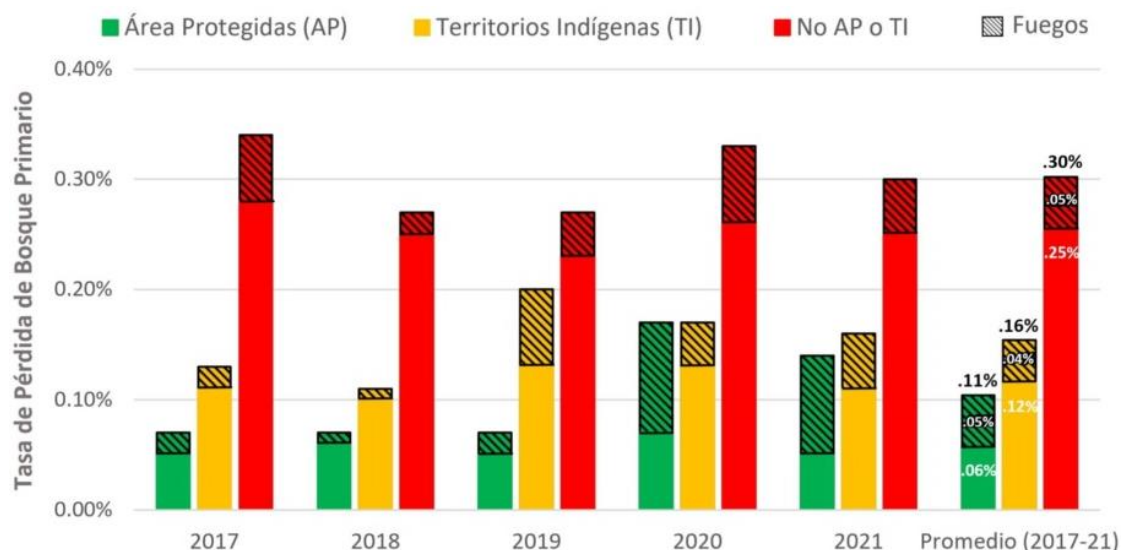
⁴¹ MINAM. Entrevista a la ex titular del Ministerio del Ambiente, Elsa Galarza, publicada el 17 de agosto de 2017 en el diario La República. <https://www.minam.gob.pe/medios/prensa-escrita/el-91-de-la-deforestacion-de-los-bosques-de-la-amazonia-se-da-por-la-agricultura-informal-la-republica-17082017/>

⁴² IIAP. El recurso del suelo en la Amazonía peruana, diagnóstico para su investigación. <http://www.iiap.org.pe/upload/publicacion/ST014.pdf>

⁴³ INEI. Cuenta de bosques del Perú. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1811/libro.pdf

los resultados de un estudio que evaluó la pérdida de bosques primarios entre los años 2017 y 2021, en la Amazonía de cuatro países.

Gráfico 2. Tasas de pérdida de bosque primario en la Amazonía de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú



Fuente: MAAP. <https://www.maaproject.org/2023/indigenas-protegidas/>

Sin embargo, la defensa de sus bosques y territorios viene poniendo en riesgo la integridad y seguridad de las comunidades nativas. En los últimos años, la deforestación de los bosques amazónicos se ha visto asociada a otras actividades delictivas, como el tráfico de tierras, la minería ilegal y el narcotráfico que vienen desarrollándose en los bosques que poseen las comunidades nativas, cuyos líderes y dirigentes son estigmatizados, criminalizados, amenazados, atacados y asesinados por oponerse a estas actividades.

Según la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre los años de 2020 y 2021 se registraron 12 personas defensoras ambientales asesinadas en el Perú. Cuatro de las seis personas defensoras ambientales asesinadas en el año 2020 habían recibido amenazas de invasores dedicados al cultivo ilegal de hoja de coca; y las otras dos personas de taladores ilegales. Asimismo, solo en Ucayali, entre los años 2015 y 2021, se reportaron 10 homicidios de dirigentes indígenas. La mayoría debido a que exigieron la salida de cocaleros de sus territorios.⁴⁴

A pesar del papel clave que desempeñan los líderes y dirigentes indígenas, en la protección de los bosques, el Estado aún no garantiza su protección, ni adopta acciones efectivas para luchar contra la deforestación y las actividades ilícitas asociadas. Por el contrario, viene adoptando una serie de medidas administrativas y legales que contribuyen con estas actividades ilícitas.

⁴⁴ USAID. ABC de las personas defensoras ambientales. https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/ABC_PERSONAS_DEFENSORAS_AMBIENTALES_FINAL.pdf

En tal sentido, las organizaciones indígenas se han opuesto públicamente a la aprobación de la Ley 31973. Exigen su derogación. Al igual que la Coordinadora Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, sostienen que la citada Ley que legaliza la deforestación⁴⁵.

e) Impactos en las exportaciones hacia la Unión Europea

Por las razones expuestas en los acápites anteriores, la conservación y uso sostenible de los bosques amazónicos -ya sea que se encuentren en tierras forestales, de protección o aptas para el cultivo- es prioritaria para el país y la comunidad internacional, por lo que algunos países vienen adoptando una serie de medidas para promoverla frente a la creciente deforestación de la Amazonía.

Bajo ese escenario, recientemente el Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea aprobó el **Reglamento (UE) 2023/1115**⁴⁶, según el cual a partir de diciembre de 2024 la Unión Europea prohibirá el ingreso a su mercado, así como la comercialización y exportación de materias primas y productos que:

- No estén amparados por una declaración de diligencia debida.
- No hayan sido producidos de conformidad con la legislación pertinente del país de producción.
- No estén libres de deforestación: entre otros criterios, el citado Reglamento define productos "libre de deforestación" a:
 - Los productos que contengan materias primas, o hayan sido alimentados o elaborados con ellas, producidas en tierras que no hayan sufrido deforestación después del 31 de diciembre de 2020.
 - En el caso de los productos que contengan madera o hayan sido elaborados con madera, que la madera se haya aprovechado del bosque sin provocar su degradación después del 31 de diciembre de 2020.

Para acreditar la "debida diligencia", la empresa debe declarar, entre otros aspectos, que las materias primas y productos que se exportarán a un país de la Unión Europea están libres de deforestación, y han sido producidos en cumplimiento de la legislación nacional en términos de uso de suelo y protección del ambiente y de las comunidades nativas.

⁴⁵ Coordinadora Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. "Implicancias de las modificaciones dispuestas por la Ley 31973". Presentación realizada durante la reunión de trabajo que se realizó el 26 de marzo de 2024, organizada por la CPAAAE.

Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales. Oficio 00357-2024-MINAM/PP del 25 de marzo de 2024, al cual se adjunta el Informe 00005-2024-MINAM/PP del 25 de marzo de 2024.

⁴⁶ Reglamento (UE) 2023/1115 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal, y por el que se deroga el Reglamento (UE) 995/2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>

Por otro lado, los países serán clasificados por la Comisión de la Unión Europea⁴⁷ **en riesgo alto, bajo y estándar, de acuerdo con el nivel de riesgo asociado a la deforestación** a nivel de un país, o partes de él, utilizando una serie de criterios basados en datos cuantitativos, objetivos y reconocidos internacionalmente, así como indicaciones de que los países participan activamente en la lucha contra la deforestación y la degradación forestal.

Al respecto, recientemente el Ministerio del Ambiente reportó una pérdida de 146,575 hectáreas de bosques amazónicos, en un proceso que viene siendo cuestionado⁴⁸ y, a la vez, la Ley 31973 viene siendo ampliamente cuestionada por diferentes sectores, por sus posibles impactos al ambiente y a la población indígena, así como por no cumplir con la consulta previa correspondiente.

Al respecto, la Delegación de la Unión Europea en el Perú señaló que la **Ley 31973 no pueden vincularse con el cumplimiento del Reglamento (UE) 2023/1115** por las siguientes razones:

- Después del 30 de diciembre 2020, los productos cubiertos por el Reglamento (UE) 2023/1115 producidos en Perú en tierras deforestadas, no serán permitidos en el mercado de la Unión Europea, independientemente de si dicha deforestación es ilegal o legal según la nueva ley forestal.
- En materia de legalidad, el Reglamento (UE) 2023/1115 requiere que las mercancías y los productos se produzcan de conformidad con las leyes pertinentes del país de producción, incluyendo entre otros, el principio del consentimiento libre, previo e informado.
- En los países donde la legislación nacional no exige la posesión de un título de propiedad para producir y comercializar productos agrícolas, el Reglamento (UE) 2023/1115 tampoco lo requiere. El reglamento deja el tema de los derechos de propiedad de la tierra a los países de producción, ya que no impone ningún requisito adicional con respecto a la legislación nacional.

Sin embargo, los sectores que impulsaron la Ley 31973 señalaron que se requería esta medida legislativa para cumplir con el Reglamento (UE) 2023/1115, y así asegurar las exportaciones de cacao, café y palma aceitera que vienen cultivándose en la Amazonía.

No obstante, si de acuerdo con la evaluación de la Comisión de la Unión Europea la Ley 31973 no contribuye a la lucha contra la deforestación, podría incrementar el nivel de riesgo del país, con lo cual los productos exportados a los países miembros serían objeto de un mayor escrutinio y de ser el caso, de penalidades.

Al respecto, es importante señalar que, desde el 29 de junio de 2023, todos los países han sido clasificados con un nivel de riesgo estándar. Antes del 30 de diciembre de

⁴⁷ La Comisión de la Unión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la UE. Es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE. <https://goo.su/Na0LW>

⁴⁸ Ojo Público. Pérdida de bosques peruanos crece entre retrasos del Minam y cifras paralelas. Nota periodista del 7 de abril de 2024. <https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/perdida-bosques-crece-entre-retrasos-del-minam-y-cifras-paralelas>

2024, se publicará la lista de países que presentan un riesgo bajo o alto, según las actuaciones. De acuerdo con ello, los productos que exporten hacia la Unión Europea estarán sujetos a mayores o menores controles.

En tal sentido, es importante recordar que el Congreso de la República tiene un papel fundamental en la aprobación de las iniciativas legislativas que promuevan la lucha contra la deforestación y la erradicación de las actividades ilícitas asociadas, en cumplimiento de su mandato constitucional de velar por el respeto de la Constitución y las leyes, así como disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores⁴⁹.

f) Impactos en la atención de las demandas de los pequeños productores de la Amazonía

En la Amazonía existen millones de hectáreas de superficies deforestadas sobre las que se viene desarrollando actividades agropecuarias como un medio de subsistencia, entre ellas las dedicadas al café, cacao y palma aceitera para venderlas a la empresa acopiadora o venderlas en asociación con otros productores.

Al respecto, según el Censo Nacional Agropecuario del año 2012, la Agricultura Familiar representa el 97% del total de las más de 2.2 millones de unidades agropecuarias del país, y ocupa a más del 83% de los 3.8 millones de trabajadores agrícolas⁵⁰.

Esta actividad rural responde al modo de vida y de producción que practican productores de un mismo núcleo familiar, que están a cargo de la unidad agropecuaria con menos de 10 hectáreas de extensión sin trabajador permanente, o con una extensión igual o mayor a 10 hectáreas, sin trabajador eventual ni permanente.⁵¹

Si bien esta actividad suele desarrollarse bajo una economía informal, también suele estar asociada a la pobreza. Según los resultados de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) del año 2022⁵², dirigida a los pequeños y medianos productores agropecuarios con unidades agropecuarias de hasta menos de 50,0 hectáreas, el **78.1% de las unidades agropecuarias de la Selva desarrollan agricultura de subsistencia**. Por ello, también es previsible que la superficie agrícola sobre la que vienen trabajando haya estado cubierta por bosques, y que no adopten buenas prácticas de manejo.

Con relación a la propiedad, la encuesta solo revela que a nivel nacional el 75,6% de los productores agropecuarios poseen al menos una parcela de alguna unidad agropecuaria, de los cuales, el 35,5% cuenta con título de propiedad y de ellos el 19,9% lo ha inscrito en los registros públicos; sin precisar la representación por regiones naturales.

Otros datos importantes de la citada encuesta son:

- El 21.4% de los productores agropecuarios se encuentran en la Selva.

⁴⁹ Inciso 2 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú.

⁵⁰ MIDAGRI. Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015 – 2021. <https://www.agrorural.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/enaf.pdf>

⁵¹ INEI. Encuesta Nacional Agropecuaria 2022. Principales resultados.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1912/libro.pdf

⁵² INEI. Encuesta Nacional Agropecuaria - ENA 2022. <https://goo.su/jiEq8Hy>

- El 30% de la superficie agrícola del país estaba cubierta por montes y bosques.
- El 46.6% de los productores agropecuarios de la Selva declaró llevar a cabo una o más prácticas de conservación de suelos.

Es decir, cerca de la tercera parte de la superficie agrícola del país, ocupada por pequeños y medianos productores agropecuarios, estaba cubierta por bosques. Asimismo, actualmente, las unidades agropecuarias que se encuentran en la Selva son la fuente de trabajo de la quinta parte de los productores agropecuarios del país, quienes principalmente desarrollan **agricultura de subsistencia, y en más de la mitad de los casos, sin prácticas de conservación de suelos.**

Frente a esta problemática, los diferentes gremios de pequeños agricultores vienen demandando del Estado asistencia técnica para mejorar la productividad de sus cultivos, así como financiamiento para obtener mejores insumos y equipos. Sumado a ello, requieren de asistencia técnica para hacer un uso responsable de los suelos y los recursos conexos y mejorar su competitividad en los mercados nacionales y extranjeros.

No obstante, el Estado presenta una serie de problemas estructurales que vienen haciendo casi imposible que estas demandas sean atendidas y evidentemente la Ley 31973 no lo resuelve. Esta ley no contempla disposiciones para mejorar las condiciones de los pequeños agricultores, sin perjuicio de que cuenten o no con constancia de posesión o títulos de propiedad. Por el contrario, la Única Disposición Complementaria Final de la ley dispone exoneraciones de autorizaciones y responsabilidades que no contribuyen a solucionar los problemas estructurales, sino a agudizarlo.

g) Impactos en los avances de la zonificación forestal

Ahora bien, **la agricultura familiar puede ser informal porque la ley no es aplicada o no es cumplida, o porque la ley inhibe su cumplimiento al ser inadecuada, agobiante y onerosa**⁵³.

En el caso peruano, la ampliación de la frontera agrícola obedece a ambos factores. Entre ellos, la baja capacidad técnica para implementar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de la Amazonía y aprobar las zonificaciones forestales, así como la entrega masiva de títulos de propiedad en esta región sin contemplar la protección legal sobre las tierras forestales y de protección.

Así, por ejemplo, si bien los artículos 37 y 38 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente prohíben el otorgamiento de constancias de posesión y títulos de propiedad, así como el desarrollo de actividades agropecuarias en las tierras forestales y de protección,⁵⁴ la citada Ley también contempla mecanismos para recuperar los bienes y servicios ambientales de estas tierras cuando han sido deforestadas para realizar actividades agropecuarias. Sin embargo, la aplicación de estos mecanismos está sujeta a la aprobación de la zonificación forestal respectiva.

En efecto, la citada ley permite el otorgamiento de derechos reales sobre tierras forestales y de protección, de manera excepcional y bajo rigurosos requisitos de

⁵³ OIT. Abordar la informalidad para el desarrollo rural. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_235430.pdf

⁵⁴ Artículos 37 y 38 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763.

sostenibilidad ambiental, mediante un contrato de cesión en uso en una zona de tratamiento especial⁵⁵, denominado **"cesión en uso para sistemas agroforestales" (CUSAF)**.

Mediante el contrato que otorga la CUSAF el poseionario se obliga a respetar los bosques residuales o remanentes que aún existan en la zona, es decir, los bosques primarios que existan en el área; instalar especies forestales maderables o no maderables en el sistema productivo; y, llevar a cabo prácticas de conservación de suelos y de fuentes y cursos de agua, entre otras condiciones.⁵⁶

No obstante, la zona de tratamiento especial se establece como resultado del proceso de zonificación forestal⁵⁷. Por ello, en la actualidad, solo el Gobierno Regional de San Martín ha logrado otorgar áreas no mayores a cien hectáreas mediante un contrato de la CUSAF, con el objetivo de mantener o recuperar la provisión de los bienes y servicios ambientales de dicha área⁵⁸; principalmente porque ha sido el único gobierno regional que contaba con la zonificación forestal aprobada. Recientemente, el gobierno regional de Ucayali concluyó con este proceso⁵⁹.

En tal sentido, tras casi una década de la aprobación de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, resulta evidente que, entre otras medidas, se requieren modificaciones legales para lograr avances significativos en la zonificación forestal de la Amazonía. Sin embargo, la Ley 31973 no aborda este problema, por el contrario, suspende la zonificación forestal desconociendo los esfuerzos que vienen realizando los gobiernos regionales por lograr su aprobación y sin plantear alternativas que resulten viables.

4.1.4. Consulta Previa

Sin perjuicio de las repercusiones de la aplicación de la Ley 31973, es importante recordar que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se aprobó bajo un **proceso de consulta previa**, por lo que cualquier modificación de esta Ley debe ser consultada a los pueblos indígenas. Al respecto, es importante señalar lo siguiente:

a) Sobre el derecho a la consulta previa en el Perú

El derecho a la consulta previa constituye un mecanismo fundamental para garantizar la efectiva participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos. Este derecho se encuentra amparado tanto en el ámbito internacional como nacional, siendo reconocido en el Convenio 169 de la OIT, aprobado en 1989, y en la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, promulgada en el Perú en el año 2011.

El derecho a la consulta previa se sustenta en el principio de libre determinación de los pueblos indígenas, el cual reconoce su derecho a decidir sobre sus propios asuntos y a participar de manera significativa en los procesos que puedan afectar su futuro. Este

⁵⁵ Artículo 37 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁵⁶ Artículo 119 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁵⁷ Artículos 26 y 27 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁵⁸ Artículos 63 y 119 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁵⁹ SERFOR. "Ucayali concluye la zonificación forestal de todo su territorio". Nota de prensa del 15 de marzo de 2024. <https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/920908-ucayali-concluye-la-zonificacion-forestal-de-todo-su-territorio>

principio se encuentra consagrado en diversos instrumentos internacionales, incluyendo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en el año 2007.

La finalidad primordial de la consulta previa es permitir la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre medidas legislativas o administrativas que puedan afectar directamente sus derechos colectivos. Esta participación busca alcanzar acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas, de manera que se consideren sus necesidades o preocupaciones y se tomen medidas que garanticen el respeto a sus derechos (artículo 6, inciso 1 a), del Convenio 169 de la OIT y el artículo 3 de la Ley de Consulta).

El Estado peruano tiene la obligación legal de llevar a cabo la consulta previa de manera diligente y efectiva. Para ello, las entidades estatales promotoras de procesos de consulta previa deben cumplir con las siete etapas establecidas en la Ley de Consulta y su Reglamento (artículo 8 de la Ley 29785).

Es importante destacar que la consulta previa debe realizarse mediante mecanismos apropiados y acordes a las circunstancias y particularidades de cada pueblo indígena u originario, respetando los principios de interculturalidad y flexibilidad (artículo 4, literales b y d, de la Ley 29785).

El derecho a la consulta previa constituye una herramienta fundamental para garantizar que los pueblos indígenas puedan influir de manera significativa en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos colectivos. Su implementación adecuada contribuye al fortalecimiento del Estado intercultural y al desarrollo con inclusión social en el Perú.

b) Sobre la obligación del Congreso de la República de consultar a los pueblos indígenas

En el marco del Estado de Derecho y la democracia participativa, el Congreso de la República tiene la imperiosa responsabilidad de legislar para el bienestar de toda la sociedad. Sin embargo, esta función no puede ejercerse de manera unilateral, sin considerar las voces y necesidades de todos los sectores, incluyendo a los pueblos indígenas, quienes constituyen parte fundamental del tejido social y cultural del país.

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Perú, reconoce el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y establece la obligación del Estado de consultarles antes de adoptar medidas legislativas que les afecten. Asimismo, la Ley 29785, Ley de Consulta Previa desarrolla el procedimiento general para implementar este derecho, estableciendo los principios, mecanismos y etapas para su implementación.

En este sentido, resulta indispensable que el Congreso cumpla con su obligación legal y ética de realizar procesos de consulta previa en el marco de la deliberación de proyectos de ley que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Esta obligación se sustenta en un sólido marco legal nacional e internacional.

La consulta previa durante la labor legislativa del Congreso de la República no solo es una obligación sino también es una urgente necesidad debido al incumplimiento que se viene produciendo en esta materia.

Si bien el Congreso tiene la obligación de realizar la consulta previa, aún no existe un procedimiento parlamentario claro y establecido en el Reglamento del Congreso que facilite el cumplimiento de este derecho. Es urgente modificar el reglamento para incorporar un procedimiento de consulta previa efectivo y acorde a los estándares internacionales no obstante ello no exime de responsabilidad a quienes vienen incumplimiento con la obligación de consultar.

c) Sobre la consulta previa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento

El proceso de consulta previa de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS) en el Perú se enmarca en un contexto histórico complejo, marcado por la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos y la búsqueda de mecanismos de participación efectiva en la toma de decisiones que les afectan.

El conflicto de Bagua ocurrido el 5 de junio de 2009, desencadenado por la promulgación de decretos legislativos que afectaban derechos territoriales y de uso de recursos naturales de los pueblos indígenas sin un proceso de consulta previa adecuado marcó un punto de inflexión en la relación entre el Estado peruano y los pueblos indígenas, evidenciando la necesidad de mecanismos de diálogo y participación más efectivos.

A raíz de ello, durante el año 2010, la elaboración y deliberación del proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre incluyó un proceso de participación y consulta previa liderado por la Comisión Agraria del Congreso de la República. Si bien este proceso fue cuestionado por algunas organizaciones indígenas porque no se ajustaba a las expectativas de diálogo que tenían en ese momento, sentó las bases para el desarrollo de una ley que se promulgó con un mayor nivel de legitimidad social debido a que el Pleno del Congreso respaldó con su voto mayoritario la aprobación de los acuerdos que se habían logrado durante el proceso de consulta y que constaban claramente en las actas firmadas.

Por ello, la Resolución Ministerial 0048-2012-AG del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), declaró como prioritario el proceso de elaboración del reglamento de la ley forestal, con un enfoque participativo y descentralizado. Este proceso se llevó a cabo con la participación de representantes de los pueblos indígenas, organizaciones civiles y entidades gubernamentales, el cual logró un conjunto importante de acuerdos con los pueblos indígenas que constan en el acta de consulta respectiva.

El proceso de consulta previa de la Ley Forestal y su reglamento representó para los pueblos indígenas la oportunidad de ser atendidos en sus necesidades y participar activamente en la elaboración de una norma que les afecta directamente. En este sentido, se percibió como un paso hacia la reconciliación y el fortalecimiento del diálogo intercultural.

Los procesos de consulta previa realizados por el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo entre los años 2010 al 2012 reconocieron implícitamente que la falta de una norma reglamentaria sobre el proceso de consulta previa no impide en la práctica a que se realicen los procesos de diálogo con los pueblos indígenas y que mediante ellos se logren acuerdos significativos para la protección de sus derechos.

El proceso de consulta previa de la Ley Forestal y su reglamento ha sido un proceso complejo y significativo, marcado por la búsqueda acuerdos relevantes para el proceso de toma de decisiones. Si bien este proceso ha tenido sus desafíos y limitaciones, representa un avance importante en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y en la construcción de una relación más justa e intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas.

d) Sobre la exigencia del Poder Judicial para que el Congreso realice la consulta previa

Hasta el momento, el único caso en el que el Congreso ha realizado la consulta previa de un proyecto de ley fue en el caso de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763). La consulta previa estuvo a cargo de la Comisión Agraria y se desarrolló en dos fases. Sin embargo, posteriormente el Poder Legislativo no ha tenido ningún avance significativo en esta materia lo cual ha ocasionado que los pueblos indígenas cuestionen dicho incumplimiento en otras instancias.

Así, en el año 2016, la Confederación Nacional Agraria (CNA) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) solicitaron al Congreso modificar su reglamento para incluir la consulta previa de proyectos de ley. Sin embargo, el Congreso no atendió a esta solicitud.

Ante la falta de respuesta del Congreso, la CNA, la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap) y el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS) interpusieron una demanda de cumplimiento. En primera instancia, la demanda fue declarada improcedente. Sin embargo, en segunda instancia, el Poder Judicial revocó la primera sentencia y ordenó al Congreso cumplir con el artículo 6 del Convenio 169.

En tal sentido, el Poder Judicial ha solicitado al Congreso de la República modificar su reglamento para incluir la consulta previa de proyectos de ley que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas.

Como se ha señalado, la consulta previa es un derecho fundamental reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en la Ley 29785, Ley de Consulta Previa. Este derecho permite a los pueblos indígenas participar de manera significativa en la toma de decisiones sobre medidas legislativas que puedan afectar directamente sus derechos colectivos.

El Poder Judicial ha establecido que el Congreso de la República tiene la obligación de realizar la consulta previa de proyectos de ley, incluso si no existe una norma específica que lo regule. Esta obligación se basa en el artículo 6 del Convenio 169, el cual establece que:

"Los gobiernos deberán consultar con los pueblos indígenas interesados, mediante procedimientos apropiados y a nivel nacional o local, y de manera factible, en las primeras etapas de la elaboración y ejecución de proyectos y programas de desarrollo nacional o regional que puedan afectarles directamente".

Según determina la Sentencia, el Congreso debe debatir con carácter de urgencia en el próximo Pleno ordinario o extraordinario el Proyecto de Ley 005-2016/CR (del ex congresista Marco Arana), Proyecto de resolución legislativa que modifica el reglamento del Congreso de la República para incorporar el procedimiento de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios sobre medidas legislativas que les afecten para dar cumplimiento del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT

Cabe señalar que el citado proyecto de ley fue actualizado a solicitud de la congresista Ruth Luque, con el Proyecto de Ley 766/2021-CR. Actualmente, este se encuentra en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y recientemente derivado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

La sentencia de expediente 08243-2017-0-1801-JR-CI-10 dada por la Corte Superior de Justicia de Lima, constituye un hito histórico para el reconocimiento de los derechos indígenas en el Perú. Ya es cosa juzgada por lo que no cabe ningún recurso en su contra.

e) Sobre la falta de consulta previa a los pueblos indígenas de la Ley 31973

Los pueblos indígenas han expresado su profunda preocupación y rechazo porque el Congreso de la República ha aprobado la Ley 31973, que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sin realizar el proceso de consulta previa a los pueblos indígenas, como lo exige el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Ley 29785, Ley de Consulta Previa. Esta acción constituye una flagrante violación de los derechos colectivos de los pueblos originarios y un retroceso significativo en la construcción de un Estado intercultural en el Perú.

En opinión de las organizaciones, la Ley 31973, aprobada sin el consentimiento de las comunidades indígenas, legaliza actividades agropecuarias en tierras forestales y de protección, promueve la deforestación y expone a las comunidades a riesgos como el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de tierras y la violencia asociada a estas actividades ilícitas. Esta situación no solo afecta su entorno natural, sino que también pone en peligro su vida, integridad y seguridad.

El Estado peruano, al aprobar la Ley 31973 sin consulta previa, incumple sus obligaciones internacionales y nacionales en materia de derechos indígenas. La consulta previa es un derecho fundamental reconocido en el Convenio 169 de la OIT y en la Ley 29785.

La aprobación de la Ley 31973 sin consulta previa evidencia la falta de una debida diligencia parlamentaria en el proceso de toma de decisiones por lo que las organizaciones indígenas exigen al Congreso de la República derogar la Ley 31973 y realizar un proceso de consulta previa efectiva.

Las organizaciones indígenas han señalado que la Ley 31973 representa un retroceso significativo en la defensa de los derechos indígenas. También han recordado que la Ley Forestal del año 2011, aprobada tras un proceso de consulta previa, fue un avance en la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Por ello, considera que modificarla sin consulta constituye un golpe a este avance y a la lucha por el reconocimiento de sus derechos.

En tal sentido, las organizaciones indígenas han solicitado a la CPAAAE lo siguiente:

- Derogar la Ley 31973 y realizar un proceso de consulta previa efectiva.
- Respetar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y garantizar su participación en la toma de decisiones que les afectan.
- Cumplir con la sentencia de la Corte Superior de Justicia de Lima que ordena al Congreso debatir con carácter de urgencia el Proyecto de Ley 005-2016/CR (actualmente, Proyecto de Ley 766/2021-CR) que modifica el reglamento del Congreso para incorporar la consulta previa.
- Modificar el reglamento del Congreso de la República para incluir un procedimiento de consulta previa claro y acorde a los estándares internacionales.
- Fortalecer el diálogo intercultural y construir una relación Estado-pueblos indígenas basada en el respeto y la mutua comprensión.

4.1.5. Cuestionamientos al proceso parlamentario que dio origen a la Ley 31973

La Ley 31973, “Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal”, tiene su origen en los Proyectos de Ley 649/2021-CR⁶⁰, 894/2021-CR⁶¹ y 2315/2021-CR⁶².

Tanto los proyectos de ley como sus dictámenes fueron objeto de observaciones de por parte de diversos actores públicos y privados, como el Poder Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones indígenas, entre ellas, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), que representa a cerca de 2500 comunidades nativas; así como solicitudes de votación de los dictámenes de la Comisión Agraria por parte del sector agroexportador y agrario, entre ellos, la CONFIEP.

⁶⁰ Ver el Proyecto de Ley 649/2021-CR en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#!/expediente/2021/649>

⁶¹ Ver el Proyecto de Ley 894/2021-CR en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#!/expediente/2021/894>

⁶² Ver el Proyecto de Ley 2315/2021-CR en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#!/expediente/search>

**Cuadro 3. Observaciones y solicitudes remitidas al Congreso de la República
con relación a los Proyectos de Ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR**

Organización	Documento	Enlace de acceso al documento
Estado		
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio 250-2022-PR	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDE4MjM=/pdf
Ministerio del Ambiente	Oficio 00589-2022-MINAM/DM	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjkyOTY=/pdf
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 2511-2022-MIDAGRI-SG	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjkyOTk=/pdf
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 0215-2023-MIDAGRI-SG	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzUxOTg=/pdf
Defensoría del Pueblo	Oficio Múltiple 003-2022-DP/PAD	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTE4MzE=/pdf
Defensoría del Pueblo	Oficio 0364-2022-DP	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MTAxNA==/pdf
Defensoría del Pueblo	Oficio 086-2023-DP	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MjM2NW==/pdf
Organizaciones Indígenas		
Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP)	Carta 018-2023/PRESIDENTE-OBS	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MzQzMQ==/pdf
Confederación Nacional Agraria (CNA)	Carta 012-2023-CNA/CEN	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MjM2NA==/pdf
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP)	Documento S/N	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MjM2Mw==/pdf https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODgwMjQ=/pdf
Federación Nativas de Comunidades Kakataibos (FENACOKA)	Documento S/N	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjE2Ng==/pdf
Federación de Comunidades Nativas del Ucayali y Afluentes (FECONAU)	Documento S/N	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/OTY4/pdf
Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)	Carta 0087-2022/ONAMIAP/LIMA	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MTA1Mw==/pdf
Gremios de agroexportadores y agricultores		
Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú	Oficio 237-2023-2024-JBPN-CR	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAzOQ==/pdf
CONFIEP	Carta PRE-297/2023	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NTg3Mg==/pdf https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NTg3Mg==/pdf
Cámara de Comercio Americana del Perú	Carta GG-982-23	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NTgyOA==/pdf

Organización	Documento	Enlace de acceso al documento
Dirigentes de Organizaciones Agrarias Representativas de la Amazonia	Documento S/N	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MjMzNQ==/pdf
Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú	Documento S/N	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjE2Nw==/pdf
Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú	Carta 0220-2022-FENCAAP/P	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NTE2/pdf
Foresta Perú	Documento S/N	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MTE5MA==/pdf
Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú	Oficio 237-2023-2024-JBPN-CR	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAzOQ==/pdf
Sociedad Civil		
Colegio de Ingenieros del Perú	Carta 2363-2022-2024/CIPCN/DN	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjE5OA==/pdf
Colegio de Biólogos del Perú	Carta 094-2022-CDN-CBD	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/Njg0/pdf
Organizaciones indígenas y sociedad civil	Carta 202-2022-DAR/DE	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MTA4Ng==/pdf
Derecho Ambiente y Recursos Naturales	Carta Múltiple 302-2023-DAR/DE	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAxNQ==/pdf
Derecho Ambiente y Recursos Naturales	Carta 042-2023-DAR/DE	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/MjM3Mw==/pdf

Como resultado, el 23 de marzo de 2023 el Pleno del Congreso de la República archivó el dictamen de insistencia recaído en los proyectos de ley en mención. Sin embargo, se presentaron dos reconsideraciones para volver a realizar la votación. El 14 de diciembre de 2023, estas reconsideraciones se votaron en el Pleno, durante una ampliación de la agenda del Pleno. Producto de la votación se aprobó la autógrafo.

Frente a este resultado, el 15 de diciembre se presentaron dos reconsideraciones⁶³ a la votación. Uno de los pedidos de reconsideración adjuntó, en calidad de precedente, la reconsideración a la votación del texto sustitutorio de los Proyectos de Ley 1897/2021-CR y otros, que se votó más de un mes después de la citada votación⁶⁴. Para sustentar la votación de esta reconsideración, el director general Parlamentario⁶⁵ invocó el Informe de la Comisión de Constitución que se aprobó en la sesión del Pleno del 10 de junio de 2004. Este informe contiene la interpretación del artículo 58 del Reglamento del

⁶³ Las reconsideraciones se presentaron mediante el Oficio 508-2023-2024-SAMPP/CR, por la congresista de la república Susel Paredes, y mediante Oficio 384-2023-2024/RLI-CR, por la congresista de la república Ruth Luque. En los siguientes links pueden verse las reconsideraciones:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAyMA==/pdf>

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAyMQ==/pdf>

⁶⁴ Ver la cronología del Proyecto de Ley 1897/2021-CR en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/1897>

⁶⁵ Ver el Acta suscrita por el director general Parlamentario para sustentar la votación de la reconsideración de la votación del Proyecto de Ley 1897/2021-CR, en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODYxMjE=/pdf>

Congreso de la República, según la cual las reconsideraciones pueden presentarse y votarse mientras no se concluya el trámite para la promulgación de la autógrafa.

Esta interpretación no solo se aplicó para la votación de la reconsideración de la votación del texto sustitutorio del Proyecto de Ley 1897/2021-CR y otros. También se aplicó para las reconsideraciones a las votaciones del Proyecto de Ley 1296/2021-CR⁶⁶ y del Proyecto de Ley 1439/2021-CR⁶⁷, casi un mes y medio después de dichas votaciones.

Siguiendo esa línea interpretativa, desde el 19 de diciembre de 2023 podía visualizarse en el Sistema de Proyectos de Ley (SPL)⁶⁸, publicado en el portal web del Congreso de la República, que las reconsideraciones a la votación del dictamen de insistencia recaído en los Proyectos de Ley 649, 849 y 2315/2021-CR se adjuntaron como sustento de su nuevo estado procesal: "en reconsideración".

En atención a ello, estas reconsideraciones debían ser votadas en una sesión del Pleno del Congreso de la República. Mientras tanto, debía suspenderse el trámite para la promulgación de la autógrafa. Sin embargo, se retiraron las reconsideraciones adjuntas al estado procesal de los proyectos de ley, y se varió dicho estado a "aprobado", con lo cual el presidente del Congreso de la República promulgó la autógrafa y ordenó su publicación en el diario oficial El Peruano el 11 de enero de 2024, como la Ley 31973.

Por estos actos, presuntamente irregulares, el presidente y vicepresidente del Congreso de la República han sido objeto de una denuncia constitucional⁶⁹, que se encuentra en la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales. Asimismo, diversas organizaciones indígenas y de la sociedad civil se pronunciaron en contra de estas actuaciones.

Cuadro 4. Pronunciamientos remitidos al Congreso de la República con relación a las reconsideraciones excluidas y la autógrafa de los Proyectos de Ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR

Organización	Documento	Enlace de acceso al documento
Organizaciones Indígenas		
Organización Regional AIDSEP Ucayali (ORAU)	Carta Múltiple 01-2024-P-E-ORAU/JLA	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjE0NQ==/pdf
Confederación Nacional Agraria (CNA)	Carta 001-2024-CNA/CEN	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjA0Ng==/pdf
Plataforma de los Pueblos Indígenas frente al Cambio Climático	Documento S/N	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjA0Mw==/pdf

⁶⁶ Ver la cronología del Proyecto de Ley 1296/2021-CR en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#!/expediente/2021/1296>

⁶⁷ Ver la cronología del Proyecto de Ley 1439/2021-CR en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#!/expediente/2021/1439>

⁶⁸ Ver el Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#!/expediente/search>

⁶⁹ Ver diario Gestión en el siguiente enlace:

https://gestion.pe/peru/politica/presentan-denuncia-constitucional-contra-soto-por-promulgar-norma-que-modifica-ley-forestal-noticia/#google_vignette

Organización	Documento	Enlace de acceso al documento
Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis	Documento S/N	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAwMg==/pdf
Sociedad Civil		
Colegio de Ingenieros del Perú	Carta 020-2024 D.CIP-CDL	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjExMA==/pdf
Derecho Ambiente y Recursos Naturales	Carta Múltiple 302- 2023-DAR/DE	https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAxNQ==/pdf

Una vez que se publicó la Ley 31973, “Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal”, se presentaron diversos proyectos de ley que plantean su derogación.

Sin embargo, es importante señalar que estos proyectos de ley no se derivaron originalmente a la CPAAAE, sino a la Comisión Agraria. Solo a solicitud de la CPAAAE se han derivado cuatro de los cinco proyectos de ley en mención. Aún no se deriva el Proyecto de Ley 7248/2023-CR, Ley que deroga la Ley 31973 que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, presentado por el grupo parlamentario Cambio Democrático - Juntos por el Perú, de autoría del congresista Edgard Cornelio Reymundo Mercado, aún no es derivado a la CPAAAE.

4.1.6. Comunicaciones emitidas por actores públicos y privados frente a la aprobación de la Ley 31973

Además de las opiniones remitidas a la CPAAAE y la Comisión Agraria con relación a los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR, diversos actores públicos y privados del ámbito nacional e internacional han emitido comunicados públicos sobre su posición frente a la Ley 31973. A continuación, se detallan algunos de estos comunicados:

a) Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)

Mediante un comunicado⁷⁰ del 13 de enero de 2024, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales manifestaron su protesta por la promulgación de la Ley 31973, que vulnera los artículos 2, numerales 1 y 22, 67, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú, puesto que implica un grave atentado al desarrollo sostenible de la Amazonía, en la medida que promueve indirectamente la tala ilegal, la minería ilegal, el tráfico de tierras y el narcotráfico que agravarán la deforestación ya existente.

Asimismo, mediante Oficio 000272-2024-ANGR/P del 18 de marzo de 2024, dirigido a la CPAAAE, la ANGR solicita la derogación de la Ley 31973, señalando lo siguiente:

⁷⁰ Ver Comunicado de la ANGR en el siguiente enlace:
<https://angr.org.pe/ley-31973/>

- La Ley 31973 promueve el incumplimiento de los tratados en materia ambiental ratificados por el Estado peruano. Así, por ejemplo, como parte de la CMNUCC, el Estado peruano está obligado a implementar acciones para reducir las emisiones de gases de efectos invernadero derivados de la deforestación y la degradación de los bosques, en lugar de promoverlas. La interrelación vital entre la protección de los bosques, la preservación de la biodiversidad y su impacto en el cambio climático es innegable, especialmente dada la importancia de la Amazonia como una fuente significativa de emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, legislar sobre este tema requiere un análisis profundo y minucioso, sin ignorar los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano. El no cumplimiento de los compromisos ambientales no solo nos lleva a violar acuerdos comerciales internacionales, sino que también afecta gravemente las aspiraciones del país de ser admitido como miembro de la OCDE.
- La Ley 31973 ha establecido nuevas reglas que contradicen el deber constitucional y legal del Estado de preservar nuestros recursos naturales, y promueve la legalización de las tierras en beneficio de aquellos que las deforestaron, afectando principalmente los territorios de los pueblos indígenas. En efecto, facilita el otorgamiento de derechos con fines agropecuarios sobre tierras cuyo potencial no corresponde a fines agropecuarios y sin considerar que estos espacios pueden coincidir con territorios de pueblos indígenas no titulados o, lo que es aún más alarmante, de grupos aún no reconocidos como comunidades, disminuye los estándares de protección al derecho de propiedad comunal y ancestral constitucionalmente reconocido.
- El proceso para la aprobación de la Ley 31973 no cumplió con realizar la Consulta Previa a las comunidades nativas que podrían resultar afectadas por sus efectos, y tampoco, con la obligación de obtener el consentimiento reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, lo que también vicia de nulidad la aprobación de la Ley 31973. En ese sentido se vulnera la obligación expresa del Estado de proteger la propiedad comunal y, en específico, la especial relación que los pueblos indígenas tienen con su territorio.

b) Mancomunidad Regional Amazónica

Mediante Oficio 010-2024-MRA-PMRA del 8 de marzo de 2024, dirigido al presidente del Congreso de la República, la Mancomunidad Regional Amazónica, integrada por las regiones de Cusco, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Huánuco y Amazonas solicitan la derogatoria de la Ley 31973, señalando lo siguiente:

- La Ley 31973 generará graves consecuencias ambientales, como el incremento de la tala indiscriminada y el tráfico de tierras y un impacto irreversible sobre nuestros ecosistemas amazónicos, que afectará a las generaciones futuras.
- La Ley 31973 no fue sometida a un proceso de consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, contraviniendo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y otros tratados internacionales sobre diversidad biológica ratificados por el Estado peruano.

c) Gobierno Regional de Amazonas

Mediante un Comunicado⁷¹ del 13 de febrero de 2024, el Gobierno Regional de Amazonas expresó su rechazo a la Ley 31973, señalando lo siguiente:

- La región Amazonas afronta un acelerado incremento de la tasa de deforestación, debido al cambio de uso de tierras para actividades agropecuarias, siendo la provincia de Condorcanqui la que registra una mayor pérdida de bosque por la minería ilegal y la tala para la expansión agrícola.
- En tal sentido, la Ley 31973 constituye una amenaza para los avances hacia un desarrollo sostenible en la región Amazonas, poniendo en riesgo el uso responsable de recursos naturales y el bienestar de las futuras generaciones.
- El aspecto más crítico de la Ley 31973 radica en la eliminación de los estudios de clasificación de suelos para determinar la capacidad de uso mayor en tierras deforestadas, dejando de lado los instrumentos de gestión territorial, lo cual incrementaría considerablemente el riesgo de regularizar la presunta ilegalidad asociada a la deforestación con graves consecuencias para la conservación de los bosques y el medio ambiente en la región Amazonas.
- Asimismo, la Ley 31973 no cumplió con el proceso de consulta previa de los pueblos indígenas y debilita la gobernanza comunal forestal.

d) Gobierno Regional de Huánuco

Mediante un Comunicado⁷² del 22 de febrero de 2024, el Gobierno Regional de Huánuco expresó su rechazo a la Ley 31973 señalando lo siguiente:

- La Ley 31973 fue aprobada por insistencia sin realizar la consulta previa a los pueblos indígenas que habitan las zonas de repercusión de la norma, tal como lo exige el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Asimismo, la Ley 31973 representa un retroceso significativo en la lucha contra la deforestación y beneficia a las economías ilegales, contraviniendo los compromisos internacionales para enfrentar al cambio climático.

e) Gobierno Regional de San Martín

Mediante un Comunicado⁷³ del 18 de diciembre de 2023, el Gobierno Regional de Huánuco expresó su rechazo a la autógrafa que dio origen a la Ley 31973 señalando que su aprobación significaría un retroceso en la gobernanza de los bosques, al vulnerar los derechos de los pueblos indígenas y locales, debilitando la lucha contra la

⁷¹ Ver Comunicado del Gobierno Regional de Amazonas en el siguiente enlace:
https://www.facebook.com/photo.php?fbid=806638181502432&set=a.255271169972472&type=3&ref=embed_post

⁷² Ver Comunicado del Gobierno Regional de Huánuco en el siguiente enlace:
https://www.facebook.com/photo.php?fbid=713668840953277&set=a.179560611030772&type=3&ref=embed_post

⁷³ Ver Comunicado del Gobierno Regional de San Martín en el siguiente enlace:
https://www.facebook.com/photo.php?fbid=670947951895867&set=a.179342087723125&type=3&ref=embed_post

deforestación y haciendo caso omiso a las regulaciones ambientales nacionales, así como a los tratados internacionales de los que el Estado peruano es parte.

Asimismo, mediante una Nota de Prensa⁷⁴ del 29 de enero de 2024, el Gobierno Regional de San Martín presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional exigiendo la derogatoria de la Ley 31973.

Por otro lado, mediante Oficio 000272-2024-ANGR/P del 18 de marzo de 2024, dirigido a la CPAAAE, la ANGR pone en conocimiento que la Ley 31973 desconoce los esfuerzos del Gobierno Regional de San Martín por contar con la zonificación forestal aprobada y promover la formalización de las actividades agrarias a través de la implementación de los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales (CUSAF).

f) Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU

Mediante un Comunicado de Prensa⁷⁵ del 31 de enero de 2024, Francisco Cali Tzay, Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, advirtió que las modificaciones a la Ley Forestal y de Vida Silvestre de Perú podrían legalizar y alentar el despojo de los Pueblos Indígenas de sus tierras y amenazar su supervivencia física y cultural. Asimismo, señaló lo siguiente:

- La Ley 31973 se aprueba en un momento en que el Estado aún tiene obligaciones pendientes que cumplir para reconocer y asegurar legalmente los territorios de los Pueblos Indígenas. Aproximadamente un tercio de los Pueblos Indígenas de la Amazonía peruana no han sido titulados, dejándolos sin seguridad jurídica y vulnerables frente a terceros.
- La Ley 31973 no ha pasado por un proceso de consulta con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado de estos Pueblos. El Perú tenía obligaciones bajo el derecho internacional con respecto a la promulgación de leyes que afecten a los Pueblos Indígenas, incluido el artículo 19 de la Declaración de la ONU sobre los Pueblos Indígenas.
- Las disposiciones de la ley que clasifican la tierra y las reglas sobre las actividades agrícolas garantizarían que las áreas poseídas por pueblos indígenas y que alguna vez fueron bosques, donde actualmente se lleva a cabo la agricultura, se conviertan automáticamente en "áreas de exclusión agrícola".

⁷⁴ Ver Nota de Prensa del Gobierno Regional de San Martín en el siguiente enlace:

<https://www.gob.pe/institucion/regionsanmartin/noticias/899193-formalizan-demanda-de-inconstitucionalidad-en-contra-de-la-modificacion-de-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre>

⁷⁵ Ver el comunicado de prensa de la Relatoría Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas en el siguiente enlace:

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/peru-changes-forestry-law-will-threaten-survival-indigenous-peoples->

[un#:~:text=GENEVA%20\(31%20January%202024\)%20%E2%80%93,a%20UN%20expert%20warned%20today](un#:~:text=GENEVA%20(31%20January%202024)%20%E2%80%93,a%20UN%20expert%20warned%20today)



- Asimismo, ante las fuertes presiones sobre territorios indígenas desprotegidos, estas áreas de exclusión podrían generar impunidad por delitos de tala y usurpación, e implicar debilitar la lucha contra la deforestación y agravar la actual crisis climática. Esta situación podría alentar una mayor presión hacia los territorios indígenas y su integridad biológica, cultural, ambiental y espiritual.
- La Ley 31973 representa un retroceso en la gobernanza forestal del país y da la espalda a amenazas, ataques y asesinatos de defensores indígenas y ambientales, que se oponen a actividades ilícitas en los bosques de sus territorios, considerando que en los últimos años han sido asesinados 33 líderes indígenas, entre ellos el líder del pueblo kichwa, Quinto Inuma.

g) Embajadas de Noruega, Reino Unido, Canadá y Alemania en Perú

Mediante un comunicado⁷⁶ el 19 de enero de 2024, las Embajadas de Noruega, Reino Unido, Canadá y Alemania en Perú, en su calidad de socios del Perú en la Declaración Conjunta de Intención de cooperación para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero debido a la deforestación y degradación forestal (DCI), junto con otros países cooperantes, expresaron su preocupación frente a la aprobación de la Ley 31973, señalando lo siguiente:

- La Ley 31973 tiene potenciales impactos para el cumplimiento de los objetivos asumidos por el Perú en el marco de la DCI, las implicaciones para la implementación de las Declaraciones de Belén y de Pucallpa, y los compromisos internacionales más amplios del Perú para proteger la biosfera única de la Amazonía.
- Una consulta social amplia e inclusiva es imprescindible para avanzar en nuestro objetivo compartido de reducir la deforestación.
- Es importante conocer sobre cómo estos cambios afectarían las iniciativas de protección y aprovechamiento sostenible de los bosques, así como los derechos de los pueblos indígenas.

h) Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático

⁷⁶ Ver el comunicado de las Embajadas de Noruega, Reino Unido, Canadá y Alemania en Perú en el siguiente enlace:

https://twitter.com/UKinPeru/status/1748344710412878056?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweet%7Ctwtterm%5E1748344710412878056%7Ctwgr%5E06a7ce4d47e9726f816d64f2b8a2aafd63d79755%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.actualidadambiental.pe%2Fcanada-reino-unido-alemania-y-noruega-en-contra-de-norma-que-favorece-la-deforestacion%2F

Mediante una carta⁷⁷ dirigida al presidente del Congreso de la República, del 9 de enero de 2024, las organizaciones indígenas nacionales que conforman la Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (PPICC), integradas por Confederación campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP) y Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), reconocidas por el Estado peruano como representantes de los pueblos indígenas, expresaron su rechazo a la aprobación de la insistencia del texto sustitutorio que dio origen a la Ley 31973, señalando lo siguiente:

- Promueve la deforestación y facilita el otorgamiento de derechos sobre los bosques en territorios indígenas a favor de terceros, promoviendo el despojo de estos territorios y el avance de actividades como la tala ilegal, la agricultura migratoria y minería ilegal, la invasión y el tráfico de tierras, poniendo en grave riesgo la vida e integridad biológica, cultural, ambiental y espiritual de los pueblos.
- Viola el derecho a la consulta y consentimiento previo libre e informado de los pueblos indígenas. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente fue aprobada por el Congreso de la República través de un proceso participativo con los pueblos indígenas, en aplicación de las obligaciones asumidas con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, y el Reglamento de la Ley fue aprobado en el marco de la Ley de Consulta Previa.
- El cambio de uso de tierra con fines forestales y de tierras con fines de protección para fines agropecuarios podrá realizarse sin respetar criterios técnicos, afectando a los bosques, que mitiga los impactos de la crisis climática. A pesar de que, el Estado peruano asume compromisos internacionales para reducir la deforestación, en la práctica promueve leyes y acciones que depredan la Amazonía.

i) Capítulo de Ingeniería Ambiental y el Capítulo de Ingeniería Forestal del Colegio de Ingenieros del Perú

Mediante Carta 020-2024D.CIP-CDL del 18 de enero de 2024, el Colegio de Ingenieros del Perú traslada al presidente del Congreso de la República la Carta 002-2023-2024/AMB-FOR/CDL/CIP del Capítulo de Ingeniería Ambiental y el Capítulo de Ingeniería Forestal del Colegio de Ingenieros del Perú, donde expresan su rechazo a la Ley 31973. Entre otras consideraciones, señalan lo siguiente:

- La Ley 31973 vulnera la Constitución Política del Perú, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo

⁷⁷ Ver comunicado de la Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático en el siguiente enlace:

<https://aidesep.org.pe/noticias/organizaciones-indigenas-nacionales-exigen-el-archivamiento-definitivo-de-la-modificatoria-de-la-ley-forestal/>

Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Si bien la Ley 31973 establece que no se exime de responsabilidades administrativas, civiles o penales a los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras, no es menos cierta la limitada capacidad del Estado para prevenir y perseguir los delitos en las zonas más apartadas del país, por lo que abre las puertas al tráfico ilegal de tierras en la Amazonía, así como a la desprotección de las zonas indígenas por la expansión de la minería ilegal y la deforestación.

j) CONFIEP

Mediante la Carta PRE-297/2023⁷⁸ del 13 de diciembre de 2023, dirigida al presidente del Congreso de la República, la CONFIEP, solicitaron el debate de los proyectos de ley que dieron origen a la Ley 31973, señalando que a través de estas disposiciones no solo se garantizaría la seguridad jurídica de los agricultores establecidos en tierras que no cuentan con masa boscosa, sino que también se procuraría la armonización necesaria con las normativas internacionales, haciendo referencia al reglamento de la Unión Europea que promueve la comercialización de productos que no estén asociados a la deforestación.

k) Gremios de exportadores y agricultores de cacao, café y palma aceitera

Mediante un Comunicado⁷⁹ del 13 de diciembre de 2024 11 gremios y asociaciones empresariales, entre ellas, Asociación de Exportadores (ADEX), Asociación de Gremios de Productores Agrarios del Perú (AGAP), Asociación Peruana de Productores de Cacao (APP CACAO), Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú (FENCAAP), Junta Nacional del Café (JNC), Asociación Peruana de Productores de Palma Aceitera Sostenible (PERU Palmas), solicitaron el debate de los proyectos de ley que dieron origen a la Ley 31973, señalando que su votación favorable es una solución viable y concreta para darle seguridad jurídica a miles de agricultores que tienen títulos de propiedad o constancias de posesión en tierras que no cuentan con masa boscosa, así como las empresas exportadoras, quienes para exportar café, cacao, palma aceitera y otros productos a la Unión Europea tienen que acreditar que sus cultivos no están asociados a la deforestación.

4.1.7. Reuniones con actores públicos y privados sobre los alcances y efectos de la Ley 31973

⁷⁸ Ver Carta de la CONFIEP en el siguiente enlace:

<https://ojo-publico.com/ambiente/los-pedidos-empresariales-detras-los-cambios-la-ley-forestal>

⁷⁹ Ver Comunicado de los gremios de agroexportadores en el siguiente enlace:

<https://ojo-publico.com/ambiente/los-pedidos-empresariales-detras-los-cambios-la-ley-forestal>

Con el objetivo de contribuir a su estudio de los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR, que buscan derogar la Ley 31973 y que han sido decretados a la CPAAAE como segunda comisión dictaminadora, la presidencia de la CPAAAE sostuvo diversas reuniones con líderes indígenas, entre ellos, dirigentes y asesores de AIDESEP, ONAMIAP y CONAP, durante la primera semana de abril de 2024.

Asimismo, convocó a una reunión técnica para conocer las posiciones de los siguientes sectores:

- Pueblos indígenas: (AIDESEP y Nación Chapra)
- Gremios de agroexportadores (CONFIEP, Sociedad Nacional de Industrias y ADEX)
- Gremios de agricultores de café, cacao y palma aceitera (Asociación Peruana de Productores de Cacao, Asociación Peruana de Productores de Palma Sostenible y Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú)
- Estado – ámbito nacional (Minam, Midagri, Serfor, Procuraduría Pública del MINAM, Coordinadora Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental)
- Estado – ámbito regional (ANGR, Mancomunidad Regional Amazónica y Gobierno Regional de San Martín)
- Unión Europea (Sección Comercio y Economía de la Delegación en Perú de la Unión Europea)
- Sociedad Civil (expertos nacionales en la Amazonía y la legislación forestal)

Al respecto, mediante Oficio 000272-2024-ANGR/P, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) se excusó de participar en la reunión. Sin embargo, remitió sus aportes a los proyectos de ley en mención, los cuales han sido expuestos en el acápite anterior a del ítem 4.2.2.3. Comunicaciones emitidas por actores públicos y privados frente a la Ley 31973, del presente documento.

Asimismo, la Junta Nacional del Café, la Sociedad Nacional de Industrias y la CONFIEP comunicaron mediante correos electrónicos que no podían participar de la reunión, debido a que contaban con otras reuniones confirmadas con antelación.

Del mismo modo, el Minam y Midagri, mediante el Oficio 00200-2024-MINAM/SG y Oficio 1014-2024-MIDAGRI-SG, respectivamente, comunicaron a la comisión que no participarán en esta reunión debido a que sus ministros tienen agendas programadas con anterioridad. Sin embargo, ninguno de los ministros envió un representante en su lugar para exponer la posición del sector frente a esta grave problemática.

Con relación al Minam, es importante señalar que en la anterior gestión este ministerio siempre aseguró la asistencia de un representante en las reuniones convocadas por esta comisión, considerando que este es el espacio político en el que se debaten las iniciativas legislativas en materia ambiental.

Respecto al Midagri, la comisión recibió con sorpresa la cancelación de la participación del Serfor a esta reunión, quien nos señaló que toda participación en reuniones en las instancias del Congreso de la República debe ser aprobada por el ministerio al que están adscritos; siendo esta es la segunda vez que el Serfor cancela una reunión convocada por la comisión para abordar esta problemática por dicho motivo.

Desde la comisión lamentamos este tipo de prácticas, que lo único que hacen es entorpecer el dialogo que siempre debe estar presente entre los actores públicos y privados, en beneficio de la población que exige de sus autoridades un servicio objetivo y de respeto a sus derechos.

Cuadro 5. Invitaciones remitidas para participar en la reunión técnica legal sobre los alcances y efectos de la Ley 31973

INVITACION	CONFIRMACIONES
<u>OFICIO N.º 2365-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> JULIO PÉREZ ALVÁN Presidente Asociación de Exportadores (ADEX)	DIEGO SEBASTIAN LLOSA VELASQUEZ Gerente Central de Exportaciones de la Asociación de Exportadores (ADEX) (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2366-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> JORGE PÉREZ RUBIO Presidente Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP)	TERESITA ANTASU LOPEZ Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2367-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> WERNER SALCEDO ÁLVAREZ Presidente Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Comunicó que no podría participar, mediante Oficio 000272-2024-ANGR/P
<u>OFICIO N.º 2368-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> ANAXIMANDRO ROJAS GIL Presidente Asociación Peruana de Productores de Cacao (APPCACAO)	AUGUSTO APONTE MARTÍNEZ Responsable de Proyectos de la Asociación Peruana de Productores de Cacao (APPCACAO) (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2369-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> MARTÍNEZ CABEZAS PIZARRO Presidente Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú	JOSE FELIX LUDEÑA Asesor de Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2370-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> LEDGARD ARÉVALO DÍAZ Presidente Asociación Peruana de Productores de Palma Sostenible del Perú	LEDGARD AREVALO DIAZ Presidente de la Asociación Peruana de Productores de Palma Sostenible del Perú (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2371-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> FLOR DE MARÍA VEGA ZAPATA Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental Ministerio Público	ANA MARIA TRILLO DELFIN Fiscal Adjunta Superior de la Coordinación Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (PONENTE)

INVITACION	CONFIRMACIONES
<u>OFICIO N.º 2372-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> WERNER SALCEDO ÁLVAREZ Gobernador Regional Gobierno Regional de San Martín	CARLOS VILLAVICENCIO VÁSQUEZ Gerente de la Autoridad Regional Ambiental del GORE San Martín (PONENTE) ANGEL TUESTA CASIQUE Director de Gestión Forestal y Fauna Silvestre del Gobierno Regional de San Martín (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2373-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> JOSE ALVAREZ ALONSO Líder de Gestión Territorial y Relaciones Comunitarias de la Asociación Amantari	JOSE ALVAREZ ALONSO Líder de Gestión Territorial y Relaciones Comunitarias de la Asociación Amantari (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2374-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> JOSE LUIS CAPELLA VARGAS Director del Programa de Bosques y Servicios Ecosistémicos de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)	JOSE LUIS CAPELLA VARGAS Director del Programa de Bosques y Servicios Ecosistémicos de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2376-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> ANTONIO LEONIDAS PULGAR LUCAS Presidente Mancomunidad Regional Amazónica (MRA)	Confirmó participación de RONALD ACUÑA SOBRADOS, Gerente Regional de Desarrollo Económico del GORE Huánuco, pero no se presentó a la reunión.
<u>OFICIO N.º 2377-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> JENNIFER LIZETTI CONTRERAS ÁLVAREZ Ministra de Desarrollo Agrario y Riego	Comunicó que no podía participar en la reunión, mediante Oficio 1014-2024-MIDAGRI-SG
<u>OFICIO N.º 2378-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> JUAN CARLOS CASTRO VARGAS Ministro del Ambiente	Comunicó que no podía participar en la reunión, mediante Oficio 00200-2024-MINAM/SG
<u>OFICIO N.º 2379-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> OLIVIA BISA Lideresa Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Chapra	OLIVIA BISA TIRKO Presidenta del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Chapra (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2380-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> JULIO CÉSAR GUZMÁN MENDOZA Procurador Público Ministerio del Ambiente	Confirmó participación en la reunión, pero cancelo participación por motivos de salud
<u>OFICIO N.º 2381-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> RAFAEL RAMIREZ ARROYO Presidente del Capítulo de Ingeniería Forestal Colegio de Ingenieros Forestales	RAFAEL RAMIREZ ARROYO Presidente del Capítulo de Ingeniería Forestal del Colegio de Ingenieros del Perú (PONENTE)

INVITACION	CONFIRMACIONES
<u>OFICIO N.º 2382-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> RICARDO ENRIQUE GIESECKE SARA-LA FOSSE Ex Ministro del Ambiente	RICARDO ENRIQUE GIESECKE SARA-LA FOSSE Ex Ministro del Ambiente (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2383-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> LUIS ALBERTO GONZALES - ZÚÑIGA GUZMÁN Director Ejecutivo Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	Confirmando participación en la reunión, sujeta a la aprobación del MIDAGRI.
<u>OFICIO N.º 2394-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> ALFONSO BUSTAMANTE CANNY Presidente Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)	Comunicó que no podía participar en la reunión, mediante correo electrónico.
<u>OFICIO N.º 2365-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> JESUS SALAZAR NISHI Presidente Sociedad Nacional de Industria	Comunicó que no podía participar en la reunión, mediante correo electrónico.
<u>OFICIO N.º 2441-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> Señor HUGO CHE PIU Director Ejecutivo de la Asociación Derecho, Ambiente y Desarrollo (DAR)	HUGO CHE PIU Director Ejecutivo de la Asociación Derecho, Ambiente y Desarrollo (DAR) (PONENTE)
<u>OFICIO N.º 2440-2023-2024-CPAAAAE-CR</u> OLIVIER COUPLEUX , Consejero – Jefe de Sección Comercio y Economía de la Delegación en el Perú de la Unión Europea	OLIVIER COUPLEUX Consejero – Jefe de Sección Comercio y Economía de la Delegación en el Perú de la Unión Europea (PONENTE)

A continuación, se detallan algunos extractos de las principales ideas expuestas por los representantes de las entidades y organizaciones invitadas que asistieron a la reunión técnica legal para debatir sobre los alcances y efectos de la Ley 31973:

a) Olivia Bisa, Presidenta del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Chapra

Esta ley autoriza que nos sigan eliminando. Dentro de nuestro país no podemos decir que estamos luchando contra el cambio climático con leyes como esta. Nadie puede decir que respira dinero sino aire que nos dan los recursos de la Amazonía. Los pueblos amazónicos preexistimos al Estado peruano, a las actividades extractivas y somos perseguidos por la defensa del ambiente. Exigimos al congreso derogar esta ley. Eliminar el bosque es auto eliminarnos y esta ley los hace cómplices. Han asesinado a 31 líderes indígenas, no quiero ser la 32, pero sigo recibiendo amenazas por mi labor de defensa de los bosques y los territorios indígenas. No somos obstructores del desarrollo, pero esta ley favorece a las mafias.

b) Teresita Antazu, miembro del Directorio de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP)

AIDSEP es una organización nacional que integra 9 organizaciones regionales, 119 federaciones y 2 340 comunidades. Somos dirigentes amenazados, trabajamos para que reconozcan la titularidad de nuestros espacios, que sigue sin ser reconocidos en su totalidad por el Estado. Hemos crecido sabiendo que tenemos que pedir permiso al bosque para usar sus recursos, para nosotros es esencial y ustedes que son de la ciudad no sé si lo entienden. Nosotros damos nuestra vida por nuestros territorios y vamos a seguir defendiendo nuestro hábitat, queremos que respeten cómo vivimos. Sin la Ley 31973, los territorios indígenas son amenazados por los petroleros, madereros y agricultores, cómo va a ser ahora que se aprobó esta ley. Destruir la Amazonia es destruir a los pueblos indígenas. Hemos salido a las calles y nos estamos pronunciando públicamente, necesitamos estas tierras que es nuestra casa. Para ustedes el desarrollo es el dinero, para nosotros el desarrollo es la vida sana en la Amazonia y por eso pedimos la titulación de nuestros territorios. No estamos en contra del desarrollo como ustedes lo creen, pero no queremos perder nuestras tierras.

c) Augusto Ponte, Responsable de Proyectos de la Asociación Peruana de Productores de Cacao (APPCACAO)

Como gremio nacional estamos vinculados a procesos de producción sostenible y orgánica. Las 33 cooperativas de los 11 departamentos a los que representamos, hacemos un uso racional de los recursos naturales. Tenemos certificaciones orgánicas de nuestra producción y hemos firmado un acuerdo por un cacao libre de deforestación. Estamos conscientes de que es necesario cuidar la Amazonia y somos respetuosos de las costumbres y cultura de los pueblos indígenas, muchos de nuestros asociados son de estos pueblos, en Cusco, Amazonas, Huánuco, Junín, Ayacucho y Pasco. Pero actualmente la normativa de la Unión Europea pone restricciones a la producción de café, cacao y palma que provengan de territorios que han sido deforestados. Vimos como una oportunidad la Ley 31973 para nuestros productores, quienes necesitan avanzar en la formalización de sus predios. Por ello, muchos no pueden acceder a financiamiento desde hace muchos años. San Martín es una de las regiones que más avanzado, pero no ha pasado en todas las regiones. Si se dan nuevas modificatorias a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pedimos que se tome en cuenta a los productores, para que puedan sanear sus predios y formalizar su situación, sin afectar a los actores involucrados y poner en riesgo los recursos de la Amazonia.

d) Ledgard Arévalo, Presidente de la Asociación Peruana de Productores de Palma Sostenible del Perú

Los efectos que genera la Ley 31973 en la exportación en la palma aceitera es favorable. La mayoría de las áreas cultivadas son conducidas por pequeños y medianos productores, entre ellos, participan algunas comunidades nativas. Sin esta ley, la palma aceitera quedaría excluida del comercio en la Unión Europea por cultivarse en tierras que no cuentan con la autorización de cambio de uso para fines agropecuarios. Ello, a pesar de tener años realizando esta actividad y recibiendo apoyo con créditos y asistencia técnica del mismo Estado; inclusive, en el año 2001 el Estado impulsó el primer Plan Nacional de Palma Aceitera, para dar paso al desarrollo sostenible y la recuperación de suelos deforestados por la agricultura migratoria u otras actividades ilícitas. Con esta nueva ley se corrigen este aspecto. Nosotros cultivamos en espacios planos y no en laderas, en áreas que ya fueron deforestadas y utilizadas para otros cultivos. Dejamos ciertos bosques secundarios como controladores de plagas. Además, es importante señalar que una hectárea de palma oxigena el ambiente en mas 20

toneladas al año y captura 20 toneladas de Dióxido de Carbono (CO₂), uno de los principales gases de efecto invernadero.

e) Diego Llosa, Gerente Central de Exportaciones de la Asociación de Exportadores (ADEX)

ADEX ha manifestado su apoyo a la Ley 31973, pero somos conscientes que no es una solución a los desafíos ambientales y sociales de la Amazonía. Creemos que esta región cuenta con un gran potencial, forestal, agrícola y cultural, por lo que creemos que existe una inadecuada gestión del territorio. En la Amazonía se desarrollan muchas actividades ilegales y la pobreza extrema es el disparador de la deforestación, impulsado por la agricultura migratoria, los cultivos ilícitos y la minería ilegal. Se requiere un enfoque multifacético que ataque estas causas subyacentes. Las acciones y el marco legal previo no han reducido la deforestación.

La Ley 31973 no brinda legitimidad a la deforestación de la Amazonia. Por el contrario, brinda seguridad jurídica a los pequeños agricultores. Asimismo, la formalización de productores de café y cacao permitirá que estos accedan a mercados internacionales que están incrementando sus exigencias como la Unión Europea.

f) José Ludeña, Asesor de Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú

La Ley 31973 brinda beneficios jurídicos a más de 600 mil productores y 2 millones de trabajadores, que se verían afectados por la regulación de la Unión Europea. Con la Ley 31973 se reconoce la condición de suelos agrícolas a las tierras sobre las que cultivamos. Somos los primeros exportadores de productos agrícolas, traemos divisas y generamos empleos. Esta Ley puede generar mayor productividad, exportación y empleo. El Serfor no cumple su labor frente a la deforestación. Esta Ley no se debe derogar hasta que haya una mejor propuesta, mientras tanto es importante que se reglamente para establecer disposiciones que eviten la deforestación.

g) Oliver Coupleux, Consejero – Jefe de Sección Comercio y Economía de la Delegación en el Perú de la Unión Europea

La Unión Europea ha identificado 7 cadenas de valor que tienen mayor impacto en la deforestación, entre ellos, el café, cacao, aceite de palma y la madera. En el caso del Perú, dado que la Unión Europea es un gran consumidor de esos productos, es en parte responsable de la deforestación asociada a estos cultivos por lo que quiere controlar el acceso de estos productos a su mercado.

El Reglamento de la Unión Europea entró en vigor 29 junio 2023, estableciendo como fecha de corte el 30 diciembre 2020 para la deforestación. Es decir, los productos cultivados en las zonas deforestadas después de esa fecha no podrán ser exportados hacia la Unión Europea. Para poder comercializarlos, se deben verificar que los productores no están deforestando y cumplen, entre otras, las siguientes exigencias:

1. Contar con un sistema de trazabilidad que en cada etapa del proceso que muestre que el producto no está asociado a la deforestación.
2. Cumplir con los criterios de legalidad sobre uso de suelo, derechos laborales y medioambientales y la protección de las comunidades nativas.

En tal sentido, no puede vincularse la Ley 31973 con el cumplimiento del reglamento de la UE. Para la Unión Europea es importante que la legislación nacional respete la consulta previa a las poblaciones indígenas.

h) José Álvarez, Líder de Gestión Territorial y relaciones comunitarias de la Asociación Amantanri

Se necesita un proceso de diálogo y participación entre los actores involucrados. Son varios años desde que se viene impulsando la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sin que se establezca realmente este proceso. Por otro lado, existe una brecha importante con productores en situación de informalidad que requiere ser atendida. Pero la Ley 31073 no es la mejor solución, se abren otras brechas y se pone en riesgo la conservación de los bosques por los incentivos perversos que crea. Su aprobación ha sido muy precipitada, pone en riesgo los derechos de los pueblos indígenas, y a pesar de ello no se respetó el derecho a la consulta previa. Debe crearse un grupo de trabajo donde se proponga una modificatoria que respete los derechos que se han pasado por alto y se proponga una solución a la formalización de los productores. La CPAAAE podría liderar esta propuesta con el Serfor, Midagri, Minan, los gobiernos regionales y los representantes de los pueblos y productores que viven y trabajan en la Amazonia.

i) José Capella, Director del Programa de Bosques y Servicios Ecosistémicos de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

La deforestación viene principalmente de la agricultura no planificada. Año a año las personas se asientan y el Estado no hace nada. Sabemos que en el territorio muchas personas desarrollan actividades agrarias sobre predios que han titulados o que poseen sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, y por ende podrían ser tierras forestales. La Ley 31973 retira esta exigencia, no plantea nada en su reemplazo. Con esta Ley estamos reconociendo hechos consumados, mientras a los pueblos indígenas vienen exigiendo hace más de 40 años que el Estado culmine con su titulación, y cuando son titulados se les otorga en cesión en uso las tierras forestales. Es un mensaje muy fuerte. Por otro lado, se debe crear un mecanismo más viable para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Asimismo, la Ley 31973 se aprobó sin consulta previa, no respetó opiniones técnicas; y su reglamento no podrá poner límites a lo que la Ley no pone. Se requiere más diálogo. No debemos estigmatizar ninguna posición, se deben acercar posiciones para llegar a un punto medio.

j) Hugo Che Piu, Director Ejecutivo de la Asociación Derecho, Ambiente y Desarrollo (DAR)

Hoy hemos derribado mitos, hemos derribado el mito de que la Ley 31973 contribuye a que las exigencias de la Unión Europea se cumplan, sino por el contrario hemos logrado poner en riesgo la calificación del país, por no respetar los derechos de los pueblos indígenas y aprobar leyes que promueven la deforestación. El bosque no es solo un espacio para desarrollo de actividades económicas sino es importante para la salud,

para el día a día de los pueblos indígenas a un nivel que ellas y ellos lo defienden con su vida luchando contra la minería ilegal y los traficantes de tierras. Los pueblos indígenas están hace milenios en la Amazonía. No podemos incumplir con los tratados y compromisos internacionales de respeto a los pueblos indígenas y cambio climático.

k) Rafael Ramírez, Presidente capítulo de ingeniería forestal del colegio de ingenieros del Perú

Nos hemos pronunciado de manera nacional. Nuestro punto de vista es contrario a la Ley 31973. Se está suspendiendo el proceso de zonificación. Esta Ley pudo dar una salida para productores de café y cacao, otorgándoles títulos habilitantes, sin que el estado pierda la tierra. La ley no prevé disposiciones para evitar nuevos ocupantes, más aún si las comunidades presentan nuevas solicitudes. La Ley prioriza a los productores frente a los pueblos indígenas. Debe haber un trabajo conjunto entre Midagri y Minam sobre la zonificación, no solo Serfor. La Disposición Complementaria Final de la citada Ley debe eliminarse porque plantea que el Estado estaría cediendo a su ausencia y hoy se priorizaría cualquier cultivo, ni siquiera lo agroforestal. No vamos a ser fanáticos, pero sí realistas, solo 14% de las tierras de la Amazonía tiene actitud agrícola, el 86% resto son forestales y de protección. Hay un impacto concreto que impulsará el cambio climático por lo que generan los árboles para el mundo. El estado debe acompañar al agricultor y a los pueblos indígenas.

l) Ricardo Giesecke, ex ministro del Ambiente

El bioma amazónico tiene billones de árboles grandes. Estos recogen el agua del subsuelo y lo sacan por sus hojas, duplicando la humedad en el ambiente, que empuja las nubes hacia la cordillera de los andes, formando los glaciares. El agua de la costa viene de la selva y eso es porque los pueblos indígenas son los mejores guardianes de los bosques. Recordemos que la corriente de Humboldt no permite que se condense el agua del mar y genere lluvia en la costa. Sin selva no hay agua para nadie. Sin embargo, en 90 minutos se deforestan 42 veces el tamaño de cancha de fútbol, día y noche, 250 mil hectáreas por año. El tema no es el cómo promovemos agricultura en la Amazonía, sino como conservamos sus bosques, porque la función principal de los árboles es proveernos de aire y agua.

m) Ana María Trillo, Fiscal Adjunta Superior de la Coordinación Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental

Los delitos ambientales son leyes penales en blanco, que se llenan de contenido a partir de lo que las normas administrativas de especialidad. Con la Ley 31973 no se puede inculpar a las personas que cometieron los delitos tipificados en los artículos 310 y siguientes, relacionados con la deforestación, porque no necesitan una licencia o una autorización, sino solo ejecutar y producir daño en el ambiente. Así, la fiscalía se ve atada de manos, porque la conducta ya no sería una infracción administrativa. Y lo más perjudicial es que no solo afecta a lo que viene de la norma hacia adelante, sino que también implica todo lo que la fiscalía ha venido avanzando. En aplicación del principio de retroactividad benigna, se van a ver afectados 1 265 casos que ya se vienen conociendo en la fiscalía algunos en etapa preliminar y otras en trámite judicial. Este principio también es aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores, con lo cual también va a ver una afectación a nivel administrativo.

n) Carlos Villavicencio, Gerente de la Autoridad Regional Ambiental del GORE San Martín

En representación de la ANGR, dio lectura a la comunicación que remitió esta organización a la CPAAAE mediante Oficio 000272-2024-ANGR/P, mediante el cual remitió sus aportes a los proyectos de ley en mención, los cuales han sido expuestos en el acápite anterior a del ítem 4.2.2.3. Comunicaciones emitidas por actores públicos y privados frente a la Ley 31973, del presente documento. Por otro lado, comunicó que el Gobierno Regional de San Martín presentó una demanda de inconstitucionalidad por incumplirse la consulta previa y otras obligaciones constitucionales. Asimismo, destacó los esfuerzos y resultados por concluir la zonificación forestal en la región, que no han sido considerados por la Ley 31973, al disponer la suspensión de estos procesos.

o) ANGEL TUESTA CASIQUE, Director de Gestión Forestal y Fauna Silvestre del Gobierno Regional de San Martín

El Gobierno Regional de San Martín tiene una zonificación aprobada por el Serfor en el año 2020. La zonificación forestal permite ver las potencialidades de las tierras, y promover la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible. La zonificación forestal permite frenar la deforestación. Sin embargo, bajo la Ley 31973, muchos agricultores que deberían ser reconocidos pueden ampliar el daño provocado a los bosques. Existen mafias en la región que están detrás del otorgamiento de las constancias de posesión. Para formalizar a los agricultores, en la región estamos otorgando contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales (CUSAF) los agricultores podrían pedir créditos.

4.2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La Ley 31973 ha sido aprobada sin cumplir con el proceso de consulta previa. Sin perjuicio de ello, bajo determinadas condiciones, legaliza las actividades agropecuarias en tierras forestales y de protección, y exonera de responsabilidades administrativas, civiles y penales a quienes impulsaron la deforestación.

Por ello, la Coordinación Nacional de Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental sostiene que cerca de 1,300 procesos fiscales y judiciales por la presunta comisión de los delitos contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310 del Código Penal) y el tráfico ilegal de productos forestales maderables (artículo 310-A del Código Penal) podrían archivararse.

Asimismo, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales señala que el Estado no podría interponer demandas civiles por daño ambiental, y habilitaría a los investigados o procesados por la presunta comisión de los delitos contra los bosques y formaciones boscosas (artículo 310° del Código Penal) a solicitar la condonación de la reparación civil.

Al respecto, cabe señalar que existen 9,264 procesos en investigación preparatoria y juzgamiento por delitos contra los bosques y formaciones boscosas, tipificado en el artículo 310 del Código Penal; y 9,860 procesos penales activos por el delito de tráfico ilegal de productos forestales maderable, tipificado en el artículo 310-A del Código Penal.

De esta manera, la aplicación de la Ley 31973 contribuirá con la impunidad de la deforestación y los delitos conexos, como el narcotráfico, la minería ilegal, la tala ilegal y el tráfico de tierras en la Amazonía, con lo cual también se expone a las poblaciones indígenas a la violencia asociada a estas actividades ilícitas.

En consecuencia, con la promulgación de la Ley 31973 el Congreso de la República no solo incumplió el Convenio 169 de la OIT y la Ley 29785, respecto a la obligación de consultar a los pueblos indígenas las medidas legales que puedan afectar sus derechos colectivos o individuales, también incumplió con su mandato constitucional de velar por el respeto de la Constitución y las leyes, así como disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores⁸⁰

4.3. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

La derogación de la Ley 31973 no contraviene el ordenamiento jurídico. Por el contrario, en cumplimiento de la Constitución Política y sus leyes, es necesario derogar la Ley 31973. Esta acción permitirá retomar el diálogo entre los actores públicos y privados para contar con una iniciativa legislativa que genere mejores condiciones para los pequeños agricultores en la Amazonía y, a la vez, cautele los derechos de los pueblos indígenas y asegure la conservación y uso sostenible de los bosques amazónicos.

4.4. Análisis de las opiniones e información solicitadas

4.4.1. Opiniones solicitadas

La CPAAAE solicitó opinión técnica legal a las autoridades competentes, así como a las organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con el siguiente detalle:

**Cuadro 6. Opiniones solicitadas por la CPAAAE para el Proyecto de Ley
6788/2021-CR**

Entidad Pública	N° de Oficio	Fecha
Ministerio de Agricultura y Riego	Oficio 2126-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Oficio 2131-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Confederación Nacional Agraria (CNA)	Oficio 2133-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Director ejecutivo de la asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)	Oficio 2132-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Defensoría del Pueblo	Oficio 2129-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024

⁸⁰ Inciso 2 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú.

Entidad Pública	N° de Oficio	Fecha
Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible	Oficio 2134-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Ministerio del Ambiente	Oficio 2125-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR	Oficio 2127-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP	Oficio 2128-2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA	Oficio 2130 -2023-2024-CPAAAE/P-CR	5 de marzo de 2024
Consejo de Autoridades Originarias de Mallkus, Jilaqatas y Mamat'allas de la Región Puno	Oficio 2219-2023-2024-CPAAAAE-CR	5 de marzo de 2024
Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 2225-2023-2024-CPAAAAE-CR	6 de marzo de 2024
Mancomunidad Regional Amazónica	Oficio 2226-2023-2024-CPAAAAE-CR	6 de marzo de 2024

Cuadro 7. Opiniones solicitadas por la CPAAAE para el Proyecto de Ley 6812/2023-CR

Entidad Pública	N° de Oficio	Fecha
Ministro del Ambiente	Oficio 2135 -2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Oficio 2141-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Confederación Nacional Agraria (CNA)	Oficio 2143-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)	Oficio 2142-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Defensoría del Pueblo	Oficio 2139 -2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS)	Oficio 2144-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 2136-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR	Oficio 2137-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP	Oficio 2138-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA	Oficio 2140-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 2227-2023-2024-CPAAAAE-CR	05 de marzo de 2024
Autoridades Originarias de Mallkus, Jilaqatas y Mamat'allas de la Región Puno	Oficio 2228-2023-2024-CPAAAAE-CR	05 de marzo de 2024
Mancomunidad Regional Amazónica	Oficio 2229-2023-2024-CPAAAAE-CR	06 de marzo de 2024

Cuadro 8. Opiniones solicitadas por la CPAAAE para el Proyecto de Ley 6890/2023-CR

Entidad Pública	N° de Oficio	Fecha
Ministro del Ambiente	Oficio 2145 -2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Oficio 2151-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Confederación Nacional Agraria (CNA)	Oficio 2153-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)	Oficio 2152-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Defensoría del Pueblo	Oficio 2149 -2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS)	Oficio 2154-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 2146-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR	Oficio 2148-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP	Oficio 2148-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA	Oficio 2151-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024

Cuadro 9. Opiniones solicitadas por la CPAAAE para Proyecto de Ley 6958/2023-CR

Entidad Pública	N° de Oficio	Fecha
Ministro del Ambiente	Oficio 2155 -2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR)	Oficio 2161-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Confederación Nacional Agraria (CNA)	Oficio 2163-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)	Oficio 2162-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Defensoría del Pueblo	Oficio 2159 -2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS)	Oficio 2144-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 2156-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR	Oficio 2157-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP	Oficio 2158-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA	Oficio 2160-2023-2024-CPAAAE/P-CR	05 de marzo de 2024
Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio 2234-2023-2024-CPAAAAE-CR	05 de marzo de 2024
Autoridades Originarias de Mallkus, Jilaqatas y Mamat'allas de la Región Puno	Oficio 2235-2023-2024-CPAAAAE-CR	05 de marzo de 2024
Mancomunidad Regional Amazónica	Oficio 2233-2023-2024-CPAAAAE-CR	06 de marzo de 2024

4.4.2. Análisis de las opiniones recibidas

4.4.2.1. Relación de opiniones solicitadas y recibidas



Opiniones recibidas por la CPAAAE

Hasta el 23 de marzo de 2024, la CPAAAE solo recibió respuestas a los pedidos de opinión de los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR, de acuerdo con el siguiente detalle:

Cuadro 10. Opiniones al Proyecto de Ley 6812/2023-CR, remitidas a la CPAAAE

Entidad Pública	Nº de Oficio	Fecha
Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú	Carta 38/2024-AGAP	11 de marzo de 2024

Cuadro 11. Opiniones a los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR remitidas a la CPAAAE

Entidad Pública	Nº de Oficio	Fecha
Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU)	Carta 70-2024-P-ORAU/JLA	20 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	Carta 066-2024/SPDA	22 de marzo de 2024
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales	Carta 046-2024-DAR/DE	21 de marzo de 2024

Opiniones recibidas por la Comisión Agraria

A fin de enriquecer el estudio de los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR, se consideraron las respuestas remitidas a la Comisión Agraria, en su calidad de primera comisión dictaminadora. A continuación, el detalle de las respuestas remitidas a dicha comisión hasta el 23 de marzo de 2024:

Cuadro 12. Opiniones al Proyecto de Ley 6788/2023-CR, remitidas a la Comisión Agraria

Entidad Pública	Nº de Oficio	Fecha
Presidencia de Consejo de Ministros	Oficio D000107-2024-PCM-SC	28 de enero de 2024
Colegio de Ingenieros del Perú – Capítulo Forestal	Carta 2336-2022-2024/CIPCN/DN	26 de enero de 2024
Derecho, Ambiente y Recursos naturales	Carta 47-2024-DAR/DE	21 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	Carta 072-2024/SPDA	27 de marzo de 2024

Cuadro 13. Opiniones al Proyecto de Ley 6812/2023-CR, remitidas a la Comisión Agraria

Entidad Pública	Nº de Oficio	Fecha
Asociación de Exportadores	Carta-PRE-021-2024	7 de febrero de 2024

Entidad Pública	N° de Oficio	Fecha
Presidencia de Consejo de Ministros	Oficio D000280-2024-PCM-SC	14 de febrero de 2024
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales	Carta 00047-2024-DAR-DE-21-03-2024	21 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	Carta 072-2024/SPDA	27 de marzo de 2024

Cuadro 14. Opiniones al Proyecto de Ley 6890/2023-CR, remitidas a la Comisión Agraria

Entidad Pública	N° de Oficio	Fecha
Presidencia de Consejo de Ministros	Oficio D000340-2024-PCM-SC	28 de febrero 2024
Colegio de Ingenieros del Perú – Capítulo Forestal	Carta 2370-2022-2024-CIPCN-DN-08-02-2024	9 de febrero de 2024
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales	Carta 00047-2024-DAR-DE	21 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	Carta 072-2024/SPDA	27 de marzo de 2024

Cuadro 15. Opiniones al Proyecto de Ley 6958/2023-CR, remitidas a la Comisión Agraria

Entidad Pública	N° de Oficio	Fecha
Presidencia de Consejo de Ministros	Oficio D000347-2024-PCM-SC	26 de febrero 2024
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales	Carta 00047-2024-DAR-DE	21 de marzo de 2024
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	Carta 072-2024/SPDA	27 de marzo de 2024

4.4.2.2. Análisis de las opiniones remitidas a la CPAAAE y Comisión Agraria

a) Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Opinión a los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR

Mediante Oficio D000107-2024-PCM-SC⁸¹ del 28 de enero de 2024, Oficio D000280-2024-PCM-SC⁸² del 14 de febrero de 2024, Oficio D000340-2024-PCM-SC⁸³ del 26 de febrero de 2024 y Oficio D000347-2024-PCM-SC⁸⁴ del 26 de febrero de 2024, la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) adjunta el Informe D000286-2024-PCM-OGAJ, el Informe D000286-2024-PCM-OGAJ, el Informe D000257-2024-PCM-OGAJ y

⁸¹ Ver opinión de la PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY1OTE5/pdf>

⁸² Ver opinión PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTYzODY2/pdf>

⁸³ Ver opinión de la PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY1NTgx/pdf>

⁸⁴ Ver opinión de la PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY1NjYx/pdf>

el Informe D000267-2024-PCM-OGAJ, respectivamente, emitidos por su Oficina General de Asesoría Jurídica, según el cual la iniciativa legislativa no es viable.

Sin embargo, es importante recordar que mediante Oficio 250-2022-PR⁸⁵ del 8 de agosto de 2023, la PCM observó la autógrafa que luego de dio origen a la Ley 31973, señalando que dicha autógrafa:

"(...) no solo contraviene la finalidad y objetivos de la propia Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sino también lo previsto en los numerales 1 y 22 del artículo 2 y los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú, referidos a promover el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la diversidad biológica, atentando contra el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada, y poniendo en grave riesgo el derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas."

Por otro lado, la PCM señala que las iniciativas legislativas contienen materias que son de competencia del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, por lo que mediante Oficio Múltiple D0000107-2024-PCM-SC, Oficio D0000788-2024-PCM-SC y Oficio D0001098-2024-PCM-SC trasladó a dichos sectores el pedido de opinión formulado por la Comisión Agraria.

Si bien la CPAAAE ni la Comisión Agraria recibieron respuestas del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, es importante señalar que estos ministerios remitieron sus opiniones a la CPAAAE y Comisión Agraria sobre algunos de las disposiciones contenidas en los Proyectos de Ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR, que dieron origen a la Ley 31973, de acuerdo con el siguiente detalle:

- Mediante Oficio 162-2022-MINAM/DM⁸⁶ del 10 de mayo de 2022, el Ministerio del Ambiente remitió su opinión respecto al Proyecto de Ley 649/2021-CR, que propone una Ley que modifica el artículo 29 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre e incorporan Disposiciones Transitorias para su actualización de los límites del Bosque de Producción Permanente.

Al respecto, señala que se encuentra conforme con la modificación del artículo 29 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a fin de alinearse con lo establecido en el artículo 28 de la citada Ley y las competencias del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego citadas en el artículo 5 de su Ley de Organización y Funciones, Ley 31075, donde se establece que este ministerio ejerce competencias en las materias de tierras forestales, recursos forestales y su aprovechamiento sostenible.

Respecto a la modificación del artículo 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sostiene que dicha modificación no es viable puesto que tiene la función de establecer la política, criterios, herramientas y procedimientos para el ordenamiento territorial, así como conducir la elaboración de estos. Asimismo, señala que su participación en el proceso de zonificación forestal permite garantizar la aplicación del "enfoque ecosistémico", la incorporación de los alcances del Convenio sobre Diversidad Biológica y la articulación con otros

⁸⁵ Ver opinión de la PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDE4MjM=/pdf>

⁸⁶ Ver opinión del Minam en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NjkyOTY=/pdf>

instrumentos de gestión como la Estrategia Regional de Diversidad Biológica Amazónica y su compatibilidad con la Zonificación Económica y Ecológica y las áreas naturales protegidas.

- Mediante Oficio 215-2023-MIDAGRI-SG⁸⁷ del 20 de enero de 2023, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego remitió su opinión respecto a los Proyectos de Ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR, señalando que estos no son viables. Sobre el particular, cita la opinión del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, el cual concluye que:

"(...) lo regulado en el Dictamen aprobado por la Comisión Agraria del Congreso de la República deviene en una ley que es incompatible con el ordenamiento jurídico y de manera particular, contraviene la legislación forestal y, por tanto, la ley aprobada en el Dictamen de Insistencia no es viable".

b) Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor)

Opinión a los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR

Mediante Oficio D000107-2024-PCM-SC⁸⁸ del 28 de enero de 2024, Oficio D000280-2024-PCM-SC⁸⁹ del 14 de febrero de 2024, Oficio D000340-2024-PCM-SC⁹⁰ del 26 de febrero de 2024 y Oficio D000345-2024-PCM-SC⁹¹ del 26 de febrero de 2024, la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) adjunta el Informe Legal 00008-2024-OSINFOR/04.2, el Informe Legal 00010-2024-OSINFOR/04.2, el Informe Legal 00011-2024-OSINFOR/04.2 y el Informe Legal 00014-2024-OSINFOR/04.2, respectivamente, emitidos por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), que contiene su opinión técnica legal, de acuerdo con el siguiente detalle:

- No está de acuerdo con la propuesta de modificar nuevamente los artículos 29 y 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Señala que con la modificación que realizó la Ley 31973, se resolvió la contradicción que existía con el artículo 28 de la citada Ley Forestal y de Fauna Silvestre, según el cual el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego -y no el Ministerio del Ambiente- es la autoridad competente para establecer los bosques de producción permanente, así como la zonificación forestal.
- No está de acuerdo con la derogatoria de la Primera y Segunda Disposición Complementarias Transitoria de la Ley 31973, referidas a suspensión de la zonificación forestal y a la prohibición de otorgar títulos habilitantes durante dicha suspensión en determinadas áreas; señalando que mediante Informe Legal 00135-2022-OSINFOR/04.2, sostuvo que estaba de acuerdo con dichas disposiciones. De la lectura del citado documento, se infiere que la ausencia de resultados en los procesos de zonificación forestal justifica la suspensión temporal

⁸⁷ Ver opinión del Midagri en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NzUxOTg=/pdf>

⁸⁸ Ver opinión de la PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY1OTE5/pdf>

⁸⁹ Ver opinión PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTYzODY2/pdf>

⁹⁰ Ver opinión de la PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY1NTgx/pdf>

⁹¹ Ver opinión de la PCM en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY1NjYx/pdf>



de este proceso, así como el otorgamiento de títulos habilitantes para formalizar a los usuarios forestales.

- Está de acuerdo con la derogatoria de la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973, referida a exceptuar a los predios con títulos de propiedad o constancias de posesión utilizados para fines agropecuarios, de contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor correspondiente y cumplir las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, puesto que no se ha considerado que muchos de los predios ocupados con constancia de posesión se encuentran asentados dentro de las concesiones forestales de manera ilegal. Agrega que su formalización implicaría vulnerar los contratos suscritos entre los concesionarios y las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre. Asimismo, señala que tampoco se ha considerado un sustento técnico para la fecha de corte o la antigüedad que deben tener los poseedores para ser beneficiarios de esta disposición.

c) Organización Regional AIDESEP Ucayali (ORAU)

Opinión a los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR

Mediante Carta 070-2024-P-ORAU/JLA del 20 de marzo de 2024, la Organización Regional AIDESEP Ucayali (ORAU) señala que la Ley 31973 vulnera el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados respecto a normativas que puedan afectarlos directa e indirectamente, de acuerdo con lo exigido por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT y el fundamento 41 de la sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente 0022-2009- PI/TC.

Al respecto, ORAU señala que a Ley 31793 promueve la deforestación masiva de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas, vulnerando los territorios de las comunidades nativas y de las zonas colindantes a las reservas indígenas y poniendo en riesgo los procesos de titulación, seguridad territorial y protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial (PIACI).

En atención a ello, solicitan la derogatoria de la Ley 31973.

d) Colegio de Ingenieros del Perú (CIP) – Capítulo Forestal

Opinión al Proyecto de Ley 6788/2023-CR

Mediante Carta 2336-2022-2024/CIPCN/DN⁹² del 26 de enero de 2024, el Colegio de Ingenieros del Perú remiten su opinión institucional a través del Capítulo de Ingenieros Forestales, señalando que el Proyecto de Ley 6788/2023-CR -que busca la derogación

⁹² Ver opinión del CIP en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTYwMjk0/pdf>

de la Ley 31973- es favorable, puesto que debilita el proceso de zonificación y ordenamiento forestal y promueve la legalización de tierras deforestadas:

"La Ley 31973 debilita el proceso de zonificación y ordenamiento forestal, retira competencias del Minam (...) en cuanto al tema de ordenamiento territorial del país y promueve la legalización de tierras (de capacidad de uso mayor forestal) deforestadas previamente y dedicas a la actividad agropecuaria; sumando la posibilidad de promover nuevas deforestaciones cuya datación real sea imposible [de determinar] ante la falta de presencia del estado peruano en las regiones más apartadas del país."

Sin embargo, señala que ni esta iniciativa legislativa ni la Ley 31973 abordan los problemas del sector forestal, puesto que es necesario fortalecer técnicamente la institucionalidad pública forestal, promover los servicios y bienes que ofrecen los bosques a través del manejo forestal sostenible, e implementar políticas públicas con presupuestos y planes de acción para desarrollar las plantaciones forestales, tal como el Colegio de Ingenieros del Perú lo ha propuesto en su Proyecto de Ley 5325/2022-CR, Ley de promoción de las plantaciones forestales comerciales.

Opinión al Proyecto de Ley 6890/2023-CR

Mediante Carta 2370-2022-2024/CIPCN/DN⁹³ del 8 de febrero de 2024, el Colegio de Ingenieros del Perú remiten su opinión institucional a través del Capítulo de Ingenieros Forestales, cuestionando la Ley 31973, en atención a los siguientes argumentos:

- Los artículos 29 y 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre realizada por la Ley 31973 contraviene "la lógica de contar con una sola autoridad que integre el proceso de ordenamiento territorial y ZEE".
- La Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31973 establece la suspensión de la zonificación forestal, en lugar de establecer un cronograma para que se concluyan con los procesos de zonificación forestal y dotar de capacidades a las autoridades competentes para que cumplan con este mandato.
- La Segunda Disposición Transitoria de la Ley 31973 debió establecer la obligación de redimensionar los títulos habilitantes otorgados cuando las comunidades campesinas y nativas y las reservas territoriales se establezcan en un futuro.
- La Única Disposición Complementaria Final Única es un incentivo perverso para legalizar la deforestación futura, y regularizar la posesión de tierras forestales y de protección previamente deforestadas de manera ilegal.

e) Asociación de Exportadores (ADEX)

Opinión al Proyectos de Ley 6812/2023-CR

Mediante CARTA-PRE-021 2024⁹⁴ del 7 de febrero de 2024, la Asociación de Exportadores remite su opinión señalando que la derogatoria de la Ley 31973 representaría un retroceso considerando lo siguiente:

⁹³ Ver opinión del CIP en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTYzMzUy/pdf>

⁹⁴ Ver opinión de ADEX en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTYyOTA4/pdf>

"(...) con la Ley 27963, el estado ha reconocido títulos y ha entregado certificados de posesión a más del 90% de las tierras en la Amazonía sin considerar el análisis de suelos, generado un "imposible jurídico" que deja a la agricultura en la informalidad e ilegalidad. Más de 2 millones de hectáreas en producción sustentan una producción agrícola valuada en S/ 4,800 millones y exportaciones cercanas a US\$ 1,200 millones, alimentando a 6 millones de personas.

(...) la modificación de la Ley 27963 reconoce una realidad preexistente en la región (...). Al formalizar esta situación, estos pequeños productores pueden acceder a mercados internacionales, que están incrementando sus exigencias en términos de legalidad y sostenibilidad, como lo evidencia la Ley de Cero Deforestación de la Unión Europea. De lo contrario, estimamos que corren el riesgo de perderse anualmente US\$ 600 millones de exportaciones de café, cacao, palma aceitera, entre otros."

No obstante, ADEX reconoce que, aunque están de acuerdo con la Ley 31973, ésta no constituye una solución definitiva a los desafíos ambientales y sociales de la región, donde persisten la deforestación a causa de la agricultura migratoria, los cultivos ilícitos de coca y la minería ilegal.

f) Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú (AGAP)

Opinión al Proyectos de Ley 6812/2023-CR

Mediante Carta 038-2024-AGAP⁹⁵ del 11 de marzo de 2024, la Asociación de Gremios Agrarios del Perú (AGAP) señala la Ley 31973 no debe ser derogada y, por el contrario, la iniciativa legislativa deber ser archivada, considerando entre otros los siguientes argumentos:

- La Ley busca dar predictibilidad y seguridad jurídica a los pequeños agricultores que ocupan predios privados sin masa boscosa y con título de propiedad o constancia de posesión. Según el Midagri, el 98% del cacao y café, así como el 80% de la palma aceitera está en manos de pequeños productores agrarios.
- El Estado no ha cumplido con concluir la zonificación forestal ni con los estudios de la capacidad de uso de suelos, sin embargo, otorgó títulos de propiedad y certificados de posesión a miles de agricultores que venían desarrollando actividades agropecuarias.
- Con la Ley 31973 se cumplirían los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2023/11152, aprobado en mayo de 2023 por el Parlamento Europeo, que busca impedir la comercialización en el mercado de la Unión Europea (UE) de algunas materias primas y productos asociados a la deforestación y degradación forestal. En tal sentido, para que un productor de café o cacao exporte a Europa deberá acreditar:
 - La trazabilidad de su producción para demostrar que no se desarrolla en predios deforestados después del 2020.
 - El cumplimiento de la legislación nacional, lo que implica que su producción se encuentra en suelo agrícola y no forestal; y que cuenta con autorización de desbosque en caso de que se haya retirado el bosque antes del 2020.

⁹⁵ Ver opinión AGAP en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTY4Mjcz/pdf>

- La Ley 31073 no requiere consulta previa porque existen otras leyes que modificaron la Ley Forestal y de Fauna Silvestre que tampoco se consultaron, y tampoco es inconstitucional porque no contraviene los artículos 44, 66, 67, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú.

g) Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Opinión a los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR

Mediante las Carta 046-2024-DAR/DE y Carta 047-2024-DAR/DE⁹⁶ del 21 de marzo de 2024, la Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) remite su opinión técnica legal favorable, señalando lo siguiente:

- La Ley 31973 generará una mayor deforestación y aumentará los impactos del cambio climático. Asimismo, no solo puede generar mayores escenarios de conflictividad socioambiental por la disputa y defensa de los territorios indígenas, también vulnera el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, al no aplicarse este proceso en la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, consultada para su aprobación.
- Es importante que el Minam continúe con ejerciendo la función de aprobar la zonificación forestal, de acuerdo con su Ley de creación, organización y funciones, a fin de garantizar la aplicación del principio ecosistémico de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y de esta manera asegurar la articulación técnica y objetiva para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, garantizando su correspondencia con los instrumentos de gestión territorial y ambiental, tales como la Zonificación Ecológica y Económica, la Estrategia Regional de Diversidad Biológica Amazónica, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, entre otros.
- También es importante que el Estado peruano cumpla con sus compromisos internacionales, que deben ser respetados en una construcción coherente de gobernanza ambiental e institucionalidad ambiental tanto en el ámbito nacional como internacional.
- Es necesario mantener la vigencia de la zonificación forestal de acuerdo con los términos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como restablecer la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM), sin legalizar delitos ambientales.
- En aplicación de la retroactividad benigna recogida en el artículo 7 del Código Penal, la Ley 31973 afectará 1265 procesos penales por la presunta comisión de delitos ambientales.

h) Sociedad Nacional de Derecho Ambiental (SPDA)

Opinión a los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR

⁹⁶ Ver opinión de DAR en el siguiente enlace:

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTcwNzky/pdf>

Mediante Carta 066-2024/SPDA del 22 de marzo de 2024 y Carta 072-2024/SPDA del 27 de marzo de 2024, la SPDA señala que han tenido una constante posición en contra de la aprobación de los Proyectos de Ley 649, 894 y 2315/2021-CR, que dieron origen a la actual Ley 31973, elaborando incluso una opinión legal⁹⁷ con énfasis en la única disposición complementaria final, sobre las posibles implicancias y peligros de su aprobación.

Al respecto, mediante un comunicado⁹⁸ del 15 de diciembre de 2024, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, expresó su rechazo a la aprobación de la insistencia del texto sustitutorio que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que luego dio origen a la Ley 31973, señalando que esta modificación:

- Vulnera la Ley Forestal y de Fauna Silvestre al eliminar los estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor en tierras deforestadas y, en consecuencia, permitir que las tierras forestales y de protección dejen de ser automáticamente patrimonio forestal de todos los peruanos y entren al régimen agropecuario para ser legalizadas en favor de quien las deforestó. Asimismo, se infringe el artículo 3 de la Ley 31145, Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales, que indica que no se pueden otorgar títulos de propiedad tierras de aptitud forestal o de protección.
- Convalida títulos de propiedad y constancias de posesión otorgados de manera irregular con fines agropecuarios, sin contar con los estudios de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como exonerar de esta evaluación a los predios sobre los que se entreguen derechos a futuro.
- Vulnera el derecho de los pueblos indígenas u originarios a la consulta previa, de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Promueve el incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por el Estado peruano en marco del Acuerdo de París, la Declaración Conjunta de Intención (DCI) con Noruega y Alemania, o el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con Estados Unidos.

Por otro lado, mediante la Carta 066-2024/SPD, concluye que en línea con la posición que han venido haciendo pública coinciden con la propuesta de derogatoria de la Ley 31973 planteada por los proyectos de ley bajo estudio. No obstante, sugieren que se mantenga la modificación de los artículos 29 y 33, incorporando la opinión previa vinculante del Ministerio del Ambiente para ambos casos. Asimismo, sostienen lo siguiente:

- La Ley 31973 promueve la deforestación al eliminar el procedimiento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM) sin incluir una

⁹⁷ Ver opinión de la SPDA en el siguiente enlace:

https://spda.org.pe/?wpfb_dl=4824

⁹⁸ Ver comunicado de la SPDA en el siguiente enlace:

<https://spda.org.pe/pronunciamento-la-spda-rechaza-modificacion-de-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre-que-legalizaria-la-deforestacion/>

alternativa técnica para priorizar el mejor uso del suelo y proteger los bosques.

- La Ley 31973 supone un riesgo para la aplicación de la única herramienta legal que puede utilizarse para la formalización de actividades agrarias, forestales y agroforestales en tierras forestales o de protección, como son los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales.
- La Ley 31973 legaliza la deforestación al eliminar las autorizaciones de cambio de uso de suelo y de desboque e inhibe la posibilidad de que el Estado restaure las áreas deforestadas
- La Ley 31973 fue aprobada sin la consideración ni participación de los pueblos indígenas u originarios y sin atravesar por el correspondiente proceso de consulta previa.
- La Ley 31973 se aprobó bajo un procedimiento cuestionable, sin tener en cuenta las herramientas de técnica legislativa correspondientes, así como las opiniones técnicas de autoridades con competencias directas sobre la materia.

i) Oficina de Participación Ciudadana

A través del "Foro Legislativo Virtual"⁹⁹ la ciudadanía tiene la posibilidad de emitir su opinión sobre las iniciativas legislativas. De la revisión del mencionado Foro, hasta el 23 de marzo se observa que solo se emitieron opiniones ciudadanas sobre el Proyecto de Ley 6788/2023-CR. También se observa que casi todas estas opiniones se encuentran a favor de la derogación de la Ley 31973.

4.5. Análisis del costo - beneficio

Respecto al análisis costo-beneficio, debemos considerar lo establecido por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley 26889, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS que establece lo siguiente:

Artículo 9.- Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

9.1 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos es empleado para conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilidad apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales.

9.2 La necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

9.3 El análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; así como leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

⁹⁹ Ver el Foro Legislativo Virtual del Congreso de la República en el siguiente enlace:
<https://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/>

En este sentido, para estimar el análisis costo-beneficio de la presente propuesta se necesita contar con información estadística al respecto. Así, la prioridad de las referencias estadísticas es la siguiente: registros administrativos nacionales, encuestas nacionales, estudios empíricos nacionales, estudios empíricos internacionales, artículos de opinión y 6) otros.

Al respecto, es importante señalar que la derogación de la Ley 31973 busca evitar los siguientes efectos, que podrían producirse con la aplicación de la citada ley:

a) A nivel fiscal y judicial

- el archivo de cerca de 1,300 procesos fiscales y judiciales por la presunta comisión de los delitos contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310 del Código Penal) y el tráfico ilegal de productos forestales maderables (artículo 310-A del Código Penal);
- la imposibilidad del Estado para interponer demandas civiles por daño ambiental los investigados o procesados por la presunta comisión de los delitos contra los bosques y formaciones boscosas (artículo 310° del Código Penal); y,
- la habilitación a los investigados o procesados por la presunta comisión de los delitos contra los bosques y formaciones boscosas (artículo 310° del Código Penal) a solicitar la condonación de la reparación civil.

Cabe agregar que, actualmente existen 9,264 procesos en investigación preparatoria y juzgamiento por delitos contra los bosques y formaciones boscosas, tipificado en el artículo 310 del Código Penal; y 9,860 procesos penales activos por el delito de tráfico ilegal de productos forestales maderable, tipificado en el artículo 310-A del Código Penal.

b) A nivel social

La aplicación de la Ley 31973 contribuirá con la impunidad de la deforestación y los delitos conexos, como el narcotráfico, la minería ilegal, la tala ilegal y el tráfico de tierras en la Amazonía, con lo cual también se expone a las poblaciones indígenas a la violencia asociada a estas actividades ilícitas.

Según la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), entre los años de 2020 y 2021 se registraron 12 personas defensoras ambientales asesinadas en el Perú. Cuatro de las seis personas defensoras ambientales asesinadas en el año 2020 habían recibido amenazas de invasores dedicados al cultivo ilegal de hoja de coca; y las otras dos personas de taladores ilegales. Asimismo, solo en Ucayali, entre los años 2015 y 2021, se reportaron 10 homicidios de dirigentes indígenas. La mayoría debido a que exigieron la salida de cocaleros de sus territorios.¹⁰⁰

¹⁰⁰ USAID. ABC de las personas defensoras ambientales. https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/ABC_PERSONAS_DEFENSORAS_AMBIENTALES_FINAL.pdf

Si bien el Estado cuenta con mecanismos para la protección de los defensores ambientales, quienes principalmente son líderes y dirigentes indígenas, **ninguno de estos instrumentos ha sido efectivo**. Meses atrás, el 29 de noviembre de 2023, Quinto Inuma Alvarado fue asesinado por sicarios, a pesar de contar con medidas de protección otorgadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Ambiente. El líder indígena de la comunidad nativa Santa Rosillo de Yanayacu, ubicada en el departamento de San Martín, venía recibiendo amenazas de muerte por oponerse a la tala ilegal y a los cultivos ilícitos de coca en los bosques de su comunidad.

c) A nivel ambiental

Hasta el año 2022 el Perú ha perdido más del 10% de la superficie de los bosques amazónicos, es decir, más de **10 millones de hectáreas deforestadas**, que equivalen a tres veces la superficie del departamento de Lima (Lima Metropolitana y provincias) o 780 veces de la superficie de la Provincia Constitucional del Callao:

- Según estudio efectuado por el ex Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) y el ex Consejo Nacional del Ambiente (Conam), al año 2000 se habían deforestado 7'172,553.97 hectáreas de la Amazonía peruana, que equivalían al 9,25% de la superficie de los bosques amazónicos del país¹⁰¹.
- Según cifras del Ministerio del Ambiente, entre los años 2001 y 2022 se deforestaron 2'921,137 hectáreas de bosques amazónicos¹⁰².

Según el Ministerio del Ambiente, al menos **el 91% de la deforestación ha sido generada por la agricultura informal**, debido a que el agricultor reemplaza los bosques por pastos o cultivos de pan llevar, y cuando la baja fertilidad de estas tierras se agota, el agricultor migra a otras áreas, para deforestar y volver a cultivar, repitiendo el ciclo de deforestación.¹⁰³

En efecto, según el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), **solo el 13.6% de la Selva peruana tiene potencial agropecuario**, mientras que las tierras forestales y para la protección representan el 86.4% de las tierras amazónicas¹⁰⁴.

V. CONCLUSION

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuano, Ambiente y Ecología recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

¹⁰¹ CONAM – INRENA. Mapa de deforestación de la Amazonía peruana -2000. Memoria Descriptiva. Pp. 42-43. <https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/2177.pdf>

¹⁰² MINAM. Bosque y pérdida de bosque. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

¹⁰³ MINAM. Entrevista a la ex titular del Ministerio del Ambiente, Elsa Galarza, publicada el 17 de agosto de 2017 en el diario La República. <https://www.minam.gob.pe/medios/prensa-escrita/el-91-de-la-deforestacion-de-los-bosques-de-la-amazonia-se-da-por-la-agricultura-informal-la-republica-17082017/>

¹⁰⁴ IIAP. El recurso del suelo en la Amazonía peruana, diagnóstico para su investigación. <http://www.iiap.org.pe/upload/publicacion/ST014.pdf>



**LEY QUE DEROGA LA LEY 31973, LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY
FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE, Y APRUEBA DISPOSICIONES
COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN
FORESTAL**

Artículo Único. Derogación de la Ley 31973

Se deroga la Ley 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.