



COMISIÓN AGRARIA

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

COMISIÓN AGRARIA

PERÍODO LEGISLATIVO 2022-2023

PRIMERA LEGISLATURA

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen las observaciones del presidente de la República a la Autógrafa recaída en el Proyecto de Ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”, las observaciones han sido presentadas de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

En la **Segunda Sesión y Audiencia Pública Descentralizada Loreto 2022** de la Comisión Agraria celebrada el 22 de octubre de 2022, virtualmente en la Plataforma Microsoft Teams, expuesto y debatido el dictamen de INSISTENCIA fue aprobado por **UNANIMIDAD** con el voto a favor de los señores congresistas: Nilza Chacón Trujillo, Pedro Martínez Talavera, Idelso García Correa, María del Pilar Cordero Jon Tay, Jeny Luz López Morales, Cruz María Zieta Chunga, Wilson Quispe Mamani, Janet Rivas Chacara, Miguel Angel Ciccía Vásquez, Hilda Portero López, Elva Julón Irigoín, Elizabeth Medina Hermosilla, Segundo Quiroz Barboza, Héctor Valer Pinto, Oscar Zea Choquechambi, Jorge Coayla Juárez y Carlos Zeballos Madariaga. Se aprobó también por unanimidad la dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.

Con la licencia de los congresistas Silvana Robles Araujo, Mará Córdova Lobatón y Roberto Sánchez Palomino.

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

La presente iniciativa no cuenta con un antecedente legislativo al tratarse de una iniciativa inédita propuesta por el Congreso de la República. No obstante, es necesario precisar que la problemática desarrolla en la propuesta materia de análisis ya fue desarrollada a través del Decreto Legislativo 1283, Decreto Legislativo que establece medidas de simplificación administrativas en los trámites previstos en la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y modifica artículos de esta Ley, que en cuya Segunda Disposición Complementaria Transitoria suspendió la obligación de contar con la zonificación forestal como condición para el otorgamiento de títulos habilitantes.

Así mismo, como puede evidenciarse, a pesar del plazo transcurrido y del dictado de normas legales sobre el particular, la Zonificación Forestal en nuestro país es un proceso que aún no ha logrado culminar con el establecimiento de las categorías de zonificación forestal.

La **Comisión Agraria** en su **Decimo Tercera Sesión Extraordinaria** celebrada virtualmente en la Plataforma Microsoft Teams el 05 de mayo de 2022, expuesto y debatido el dictamen, aprobó por **UNANIMIDAD** el dictamen con texto sustitutorio del P.L 649/2021-CR y 894/2021-CR de los señores congresistas presentes; asimismo se aprobó por unanimidad la dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.

En la sesión plenaria del Congreso de la República de fecha 07 de julio del 2022, se presentó el texto sustitutorio de la comisión Agraria bajo el título de: **TEXTO SUSTITUTORIO QUE PROPONE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”**, el cual fue debatido y votado por el plenario, teniendo en primera votación los siguientes resultados: **105 señores congresistas a favor, 5 en contra y 1 abstención**. El mismo día, por **Acuerdo del Pleno Virtual**, se exoneró de segunda votación el dictamen aprobado por el pleno; quedando expedito para la elaboración de la autógrafa.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

La Autógrafa se remitió al Presidente de la República el 14 de julio del año 2022; de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, contaba con 15 días para promulgarla u observar la autógrafa de ley. Es así como el 08 de agosto del 2022, se presentó la observación a la autógrafa remitida.

II. OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO

Con fecha 08 de agosto del 2022, se recibió en el Congreso de la República el Oficio 250-2022-PR, firmado por el Presidente de la República José Pedro Castillo Terrones y el Presidente del Consejo de Ministros Aníbal Torres Vásquez, observando la autógrafa de ley, la cual plantea observaciones desarrollados en tres puntos. En ese sentido, se presenta un resumen de las observaciones planteadas:

- ***Observación que señala que corresponde al MINAM aprobar la Zonificación Forestal y garantizar la aplicación del principio ecosistémico de la Ley Forestal y de Fauna silvestre.***

El Poder Ejecutivo en sus argumentos de observación, señala es necesario que el MINAM asegure la articulación técnica y objetiva para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, garantizando su correspondencia con instrumentos vinculados a la gestión territorial y ambiental tales como la zonificación ecológica y económica, la Estrategia Regional de Diversidad Biológica Amazónica, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, las áreas protegidas, entre otros.

De igual manera señalan que el MINAM vienen realizando la aprobación de la Zonificación Forestal de manera eficiente, efectuando de manera oportuna y en el menor plazo de tiempo las coordinaciones interinstitucionales correspondientes (SERFOR, Gobiernos Regionales, SERNAMP, entre otras), aprobando cuatro

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

expedientes técnicos de Zonificación Forestal, correspondientes a los departamentos de Amazonas, Loreto, Ucayali y San Martín.

- ***Observación que señala que la Autógrafa de Ley no Constituye una legislación adecuada, desnaturalizando el objeto y fin de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y lo dispuesto en los numerales 1 y 22 del artículo 2 y los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú.***

El Poder Ejecutivo en sus argumentos de observación, señala que la Autógrafa a través de su Única Disposición Complementaria Final podría originar una mayor afectación sobre los bosques de la Amazonía, siendo que el proceso de formalización y titulación de predios rústicos, así como el otorgamiento de constancias de posesión, debe desarrollarse con posterioridad al proceso técnico de CTCUM, por lo que es necesario que se garantice que este proceso se realice cumpliendo la prohibición de otorgar estos derechos en tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección.

Señala además que esta disposición representa una amenaza de deforestación masiva y pone en peligro la existencia de los bosques en la Amazonia, en la medida que dicha clasificación no asegura la inexistencia de cobertura arbórea de áreas para agricultura y ganadería, pues la clasificación se basa solo en capacidades de uso mayor. Señala que en un predio rural que en general viene siendo utilizado para agricultura y ganadería, y adicionalmente tiene una parte de bosque, este podrá ser utilizado para aquellas actividades económicas, con la consecuente tala y quema para su cambio de uso. De esta forma, se legalizaría el cambio de uso no autorizado de tierra, que forma parte del patrimonio forestal de la Nación.

Indican que la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, al proponer que no se exija a los predios con título o constancia de posesión, el requisito de zonificación forestal para el cambio de uso de suelo, arriesga la existencia de los bosques en la Amazonia del país, contraviene lo establecido en el

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

artículo 1 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual establece que toda persona tiene el deber de contribuir con la conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación de acuerdo a los procedimientos establecidos por la autoridad nacional y regional y a los instrumentos de planificación y gestión del territorio. Por tanto, la propuesta contraviene el principio de coherencia normativa, al no tomar en consideración la sostenibilidad del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación y el marco normativo vigente que lo regula.

De otro lado, señalan que la iniciativa legislativa no ha sustentado técnicamente la línea de base de los predios rústicos que se acogerían a la única disposición complementaria final de la autógrafa, a fin de evaluar el impacto en la afectación de los recursos forestales y de fauna silvestre, al legalizar el cambio de uso no autorizado de tierras, que forman parte del patrimonio forestal de nuestro país.

Por consiguiente, concluyen que la propuesta 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.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

- Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal

IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES A LA AUTOGRAFA DE LEY REALIZADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

4.1. Posiciones que puede optar la Comisión con respecto a las observaciones que plantea el Presidente de la República a una Autógrafa de Ley

La Comisión, requiere en primer lugar establecer de qué manera puede pronunciarse con respecto las observaciones que presenta el Presidente de la República a la Autógrafa de Ley. Para respondernos la interrogante señalaremos que las observaciones formuladas por el Presidente de la República se tramitan como cualquier proposición y corren con el expediente que dio origen a la ley observada¹; el Reglamento del Congreso de la República no precisa la forma de pronunciarse de las comisiones con respecto a las autógrafas observadas, por esta razón el Consejo Directivo el 16 de setiembre de 2003, aprobó el Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR, el cual estableció las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso, transcribimos estas alternativas:

“Allanamiento: Cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.

¹ Párrafo 3, artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

Insistencia: Cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e **insiste en el texto originario de la autógrafa**.

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, **al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados**².

Nuevo proyecto: Cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobada por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a) Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma;
- b) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo.”

Con lo establecido en el referido Acuerdo del Consejo Directivo, la Comisión Agraria tiene tres opciones para emitir su pronunciamiento: **la insistencia, allanamiento o un nuevo texto**.

4.2 Análisis de las Observaciones a la Autógrafa de Ley

4.2.1. Sesiones y reuniones de trabajo de la comisión agraria.

² Las negritas son nuestras.

COMISIÓN AGRARIA

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

La comisión agraria, considerando la importancia que requiere el debate y discusión de la problemática y alternativas de solución que plantea resolver la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, organizó un ciclo de sesiones invitando a diferentes actores públicos y privados a fin de recopilar sus opiniones que contribuyan a la resolución del presente dictamen. Las entidades convocadas y reuniones realizadas se resumen en el siguiente cuadro.

SECTOR	INVITADO	PARTICIPANTE	REUNIÓN Y FECHA
Público	Ministerio del Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Fey Yamina Silva Vidal – Viceministra de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales. • Doris María Guardia Yupanqui – Director General (e) de Ordenamiento Territorial y de la Gestión Integrada de los Recursos Naturales. 	Segunda Sesión Ordinaria – 14.09.2022 Reunión de Trabajo – 22.09.2022
Público	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – SERFOR	Nelly Paredes del Castillo – Directora Ejecutiva (e) del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR Marco Enciso Hoyos – Director General de Política y Competitividad Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR Desiderio Erasmo Otárola Acevedo – Director General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR Claudia Patricia Suarez Alburquerque – Director General de Asesoría Jurídica - SERFOR Rigoberto Coico Monroy – Director General de Políticas Agrarias	Segunda Sesión Ordinaria – 14.09.2022
Organización no Gubernamental	Global Green Growth Institute	Alberto Maurer Fossa – Representante en el Perú	Tercera Sesión Ordinaria – 21.09.2022

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

SECTOR	INVITADO	PARTICIPANTE	REUNIÓN Y FECHA
Organización no Gubernamental	Earth Innovation Institute	Gustavo Suarez de Freitas – Coordinador del Programa Perú	Tercera Sesión Ordinaria – 21.09.2022
Organización no Gubernamental	Instituto Crecer	Juan Manuel Benites Ramos – Presidente del Instituto Crecer.	Tercera Sesión Ordinaria – 21.09.2022
Agricultores	Comunidad Nativa Yanasha	Olinda Cruz Rivera - Presidenta	Cuarta Sesión Ordinaria – 12.10.2022
Agricultores	Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú - FENCAAP	Martin Cabezas Pizarro - Presidente	Cuarta Sesión Ordinaria – 12.10.2022
Agricultores	Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú - FENCAAP	Felix Marin Ludeña Representante	Cuarta Sesión Ordinaria – 12.10.2022
Agricultores	Federación Cafetalera y Cacaotera	Felix Barrial - Presidente	Cuarta Sesión Ordinaria – 12.10.2022

Del mismo modo, se presentan los aportes compartidos por cada participante respecto a las observaciones brindadas por el Poder Ejecutivo y la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

1. Ministerio del Ambiente

- **Participación en Segunda Sesión Ordinaria**

Durante la segunda sesión ordinaria de la comisión agraria los funcionarios del MINAM centraron sus observaciones al proyecto de ley en dos temas:

- Artículo 33** propuesto en el proyecto de ley en el que se establece que la **zonificación forestal se aprueba mediante resolución Ministerial del MIDAGRI a propuesta del SERFOR y en base al expediente técnico elaborado por el gobierno regional**, indican que el MINAM tiene como función específica establecer los criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial; asimismo, la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales se articula a lo establecido por la Ley Forestal y de Fauna

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

Silvestre. Señalaron además que la zonificación forestal se desarrolla sobre la base técnica brindada por la zonificación ecológica y económica.

Señalaron además que el proceso de aprobación de la Zonificación Forestal a cargo del MINAM tiene un tiempo de atención que oscila entre 9 a 25 días calendario, siendo la participación del Ministerio importante para garantizar la articulación de la zonificación forestal con otros instrumentos de gestión como la estrategia nacional de cambio climático, las áreas naturales protegidas, la compatibilidad con la Zonificación Ecológica y Económica; precisando que a la fecha ha aprobado 4 expedientes técnicos de zonificación forestal en los departamentos de Amazonas, Loreto, Ucayali y San Martín.

Finalmente indicaron, que el MIDAGRI por tratarse de un **ministerio productivo** no consideraba las acciones de conservación, motivo por el cual era necesario la intervención del MINAM en los procesos de autorización de la zonificación forestal.

Presentación del sustento de la observación a la modificación del artículo 33



OBSERVADO: Artículo 33.- Aprobación de la zonificación forestal
La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta de Serfor y en base al expediente técnico elaborado por el gobierno regional.

Sustento de la observación

- MINAM tiene como función específica establecer los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el **ordenamiento territorial**. Asimismo, la conservación, protección y uso sostenible de los recursos naturales se articula a lo establecido por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- La Zonificación Forestal se desarrolla sobre la base técnica brindada por la Zonificación Ecológica y Económica. La ZF, de acuerdo a la Ley Forestal es parte del Ordenamiento Territorial.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

La participación del MINAM garantiza la articulación de la Zonificación Forestal con otros instrumentos de gestión, como: Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, Estrategia Nacional de Cambio Climático, las áreas naturales protegidas, la compatibilidad con la Zonificación Ecológica y Económica.

El MINAM como entidad competente en materia ambiental, es el responsable de asegurar la aplicación del Convenio de Diversidad Biológica para la conservación de los ecosistemas y la gestión estratégica de los recursos naturales, en coordinación con las entidades sectoriales.

Ejemplo: Sitio RAMSAR en la Zonificación Forestal del departamento de Loreto.

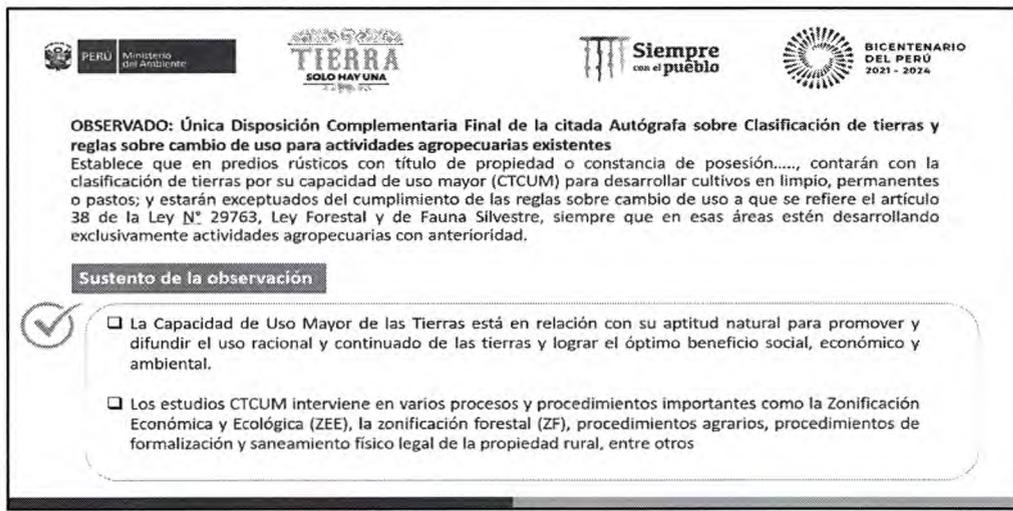
b. **Única Disposición Complementaria Final sobre la Clasificación de tierras y reglas sobre el cambio de uso para actividades agropecuarias existentes,** señalan que la capacidad de uso mayor de las tierras está en relación con su aptitud natural para promover y difundir el uso racional y continuado de las tierras y lograr el óptimo beneficio social, económico y ambiental. Además, los estudios de CTCUM intervienen en varios procesos importantes como la zonificación económica y ecológica (ZEE), la zonificación forestal (ZF), procedimientos agrarios, procedimientos de formalización y saneamiento físico legal de la propiedad rural entre otros.

Indicaron también que las tierras forestales (F) y de protección (X) forman parte del patrimonio forestal de la nación, con bosques o sin ellos, por lo que su uso actual no condiciona un cambio en su capacidad de uso mayor (CUM). El monitoreo de la deforestación y degradación ocurre sobre tierras con aptitud natural forestal y tierras de protección.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

Finalmente señalaron que cuando el cambio de uso ocurre sin conocer la capacidad de uso mayor del suelo, genera procesos de deforestación, degradación del bosque, con pérdida de los servicios ecosistémicos que benefician a la población en general.

Presentación del sustento de la observación a la Disposición Complementaria Final



PERÚ Ministerio del Ambiente

TIERRA SOLO HAY UNA

Siempre con el pueblo

BICENTENARIO DEL PERÚ 2021 - 2024

OBSERVADO: Única Disposición Complementaria Final de la citada Autógrafa sobre Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes
Establece que en predios rústicos con título de propiedad o constancia de posesión....., contarán con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM) para desarrollar cultivos en limpio, permanentes o pastos; y estarán exceptuados del cumplimiento de las reglas sobre cambio de uso a que se refiere el artículo 38 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, siempre que en esas áreas estén desarrollando exclusivamente actividades agropecuarias con anterioridad.

Sustento de la observación

La Capacidad de Uso Mayor de las Tierras está en relación con su aptitud natural para promover y difundir el uso racional y continuado de las tierras y lograr el óptimo beneficio social, económico y ambiental.

Los estudios CTCUM interviene en varios procesos y procedimientos importantes como la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), la zonificación forestal (ZF), procedimientos agrarios, procedimientos de formalización y saneamiento físico legal de la propiedad rural, entre otros

- **Reunión de Trabajo solicitada por la Viceministra de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.**

Con fecha 22 de setiembre en reunión de trabajo solicitada por el Ministerio del Ambiente con la Presidenta y equipo técnico de la Comisión Agraria, los funcionarios de MINAM recalcaron su preocupación en torno a la modificación propuesta del artículo 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ya que consideran que elimina la competencia otorgada al MINAM en dicha norma para participar en los procesos de zonificación forestal.

De igual forma, en torno a la única disposición complementaria final, reconocieron que el marco forestal vigente no contempla una alternativa de solución para aquellos productores agrarios que cuentan con títulos de propiedad otorgados por el estado antes de la entrada en vigor de la ley forestal y su reglamento, y tampoco procesos de

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

regularización para aquellos productores que cuenten con constancias de posesión. Frente a esta problemática señalaron que es necesario diseñar regulaciones con parámetros que permitan dar soluciones que den seguridad jurídica sobre las actividades económicas con sostenibilidad. Finalmente, se comprometieron a remitir a la comisión una propuesta de articulado que permita atender la problemática que se pretende atender en la disposición complementaria final, propuesta que hasta la fecha de elaboración del presente dictamen no fue remitida.

2. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Durante la segunda sesión ordinaria de la comisión agraria la Sra. Nelly Paredes del Castillo, Directora Ejecutiva (e) del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), en representación del MIDAGRI brindó los siguientes comentarios:

Respecto a las observaciones realizadas a la autógrafa de ley, el SERFOR emitió opinión favorable respecto a las modificaciones propuestas a los articulados 29 y 33 de la ley forestal, sin embargo, debido a que la autógrafa incluyó una disposición complementaria que fue incorporada en el debate del pleno, determinaron observar toda la propuesta ya que la mencionada disposición, tal cual esta planteada, genera potenciales riesgos de deforestación de los bosques.

Así mismo, respecto a lo planteado en el artículo 33 precisaron que el MIDAGRI no es solamente un ministerio productivo, considerando lo establecido en la propia ley forestal y de fauna silvestre cuya finalidad se centra en la promoción de la conservación, protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional; siendo el SERFOR la autoridad adscrita al MIDAGRI rectora del Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Así mismo, la Ley N°31075, Ley de Organización y Funciones del MIDAGRI señala en su artículo 5 referido al ámbito de competencia, literal c. que es competencia del MIDAGRI los Recursos Forestales y su aprovechamiento sostenible.

Además, El SERFOR aceptó que existe una problemática vigente en torno a los suelos con aptitud forestales y de protección que cuentan con agricultores que se encuentran

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

asentados desde antes de la entrada en vigencia de la ley forestal y su reglamento, sin embargo la propuesta planteada en la única disposición complementaria final generaría consecuencias negativas al ecosistema, ya que permitiría que los agricultores sean autorizados por ley para deforestar toda la propiedad sobre la cual desarrollan sus actividades sin pedir autorización o contar con los permisos que requiere el marco normativo vigente, lo que atentaría con el patrimonio forestal e incrementaría la deforestación.

En tal sentido, señalaron que para aquellos agricultores que cuentan con títulos de propiedad el estado debe brindar las facilidades para que puedan desarrollarse sus actividades sin distinción del tipo de suelo. Respecto a los que cuentan con constancias de posesión brindaron una propuesta que facilite la formalización en donde plantean la aplicación de los contratos de sesión en uso para los sistemas agroforestales, título habilitante conocido como CSUSAF. Para este fin, la propuesta se centra en modificar el artículo 63 de la ley forestal y de fauna silvestre para ampliar la aplicación de los CSUSAF, a fin de que se acepte la entrega del título habilitante para el caso de cultivos agrícolas, pastos, plantaciones forestales, sistemas agroforestales o una combinación de estos, en las zonas de tratamiento especial, para la producción agroforestal, silvopastoril, o zonas de recuperación, a fin de mantener sistemas agroforestales. El beneficio de esta medida es que formalizan todas las actividades productivas conducidas en los territorios donde se otorga el CSUSAF.

Así mismo, sugieren modificar el artículo 49 de la ley referido al pago por derecho aprovechamiento de recursos forestales, los cuales se establecen en sesiones en uso para sistemas agroforestales los cuales se pagan solo cuando se aprovechan los recursos forestales procedentes de los bosques naturales, así como el aprovechamiento de fauna silvestre calculada con base a la cantidad de producto movilizado. El beneficio señalado con esta modificación es que se modifica el pago por superficie que se paga en el CSUSAF actual, es decir, solo se paga en base al aprovechamiento y no por toda la superficie conducida.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

De esta manera, concluyen que la modificación a la disposición complementaria final debe incluir que las áreas que se encuentren en posesión continua, publica y pacífica con anterioridad a la vigencia de la ley forestal, se constituyen en automático como zonas de tratamiento especial para la producción agroforestal o silvopastoril. Con esta propuesta se permite prescindir de la zonificación forestal y habilitar el otorgamiento de los títulos habilitantes.

Finalmente, la comisión solicitó al SERFOR el envío de la propuesta descrita que permita atender la problemática que se pretende atender en la disposición complementaria final, propuesta que hasta la fecha de elaboración del presente dictamen no fue remitida.

3. Intervención de las organizaciones no gubernamentales y académicas

Durante la tercera sesión ordinaria de la comisión realizada el miércoles 21 de setiembre del 2022, la comisión invitó a participar a expertos de tres organizaciones civiles y académicas a quienes consultó su opinión respecto a los cambios propuestos en la ley forestal y de fauna silvestre, cuyos principales aportes se detallan a continuación:

• **Alberto Maurer Fossa, Representante en el Perú del Global Green Growth Institute**

El expositor centró sus comentarios en torno a la única disposición complementaria final indicando que las consecuencias que generaría su aprobación son las siguientes:

1. Reemplazo de la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM) por una declaración legal
2. Evade la obligación de tramitar la autorización de cambio de uso
3. Vulnera la Constitución Política del Perú
4. Impunidad e incentivo perverso para el desarrollo de prácticas ilegales, incluido el tráfico de tierras
5. Afectación de los derechos de los pueblos indígenas y originarios
6. Aumento de la deforestación y degradación de los bosques Amazónicos, así como el incumplimiento de los compromisos asumidos por el país
7. Procedimiento legislativo viciado

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".

En tal sentido propone como solución la formalización de los pequeños agricultores familiares con un título habilitante, por 40 años, llamado CUSAF. Esta figura legal está en la ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2011, y permite que los agricultores familiares se conviertan en guardianes legales del bosque

- **Gustavo Suarez de Freitas, Coordinador del Programa Perú del Earth Innovation Institute**

En su intervención el expositor señaló que el problema no es la Ley Forestal y de Fauna Silvestre sino que esta es uno de los elementos que se deben analizar, considerándolo entonces como diferentes problemas que afectan a diferentes actores con distintos intereses. En ese sentido, considera que no existe una sola solución simple para uno de los actores y sus intereses, sino se requiere de la mejor solución para la mayor cantidad de actores.

Sobre la Amazonía señaló que es un espacio con múltiples dimensiones y valores a diferentes escalas con diversos actores (pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, población rural no indígena, colonos antiguos y nuevos, empresas del sector agropecuario y forestal). Se configura como un bioma con múltiples ecosistemas que proveen servicios ecosistémicos como la biodiversidad, la captura de carbono, ciclo de agua, entre otros. Además, posee recursos naturales no renovables (hidrocarburos, minerales) y renovables (madera y otros) cuyo aprovechamiento genera algún tipo de impacto que afectan a las poblaciones humanas. Así mismo, la amazonía posee también tierras de capacidad adecuada para usos agropecuarios, muy importantes en el país con poca tierra agrícola.

En ese sentido, respecto a la caracterización actual de la Amazonía en el Perú se necesita reconocer que:

- *Los bosques, en particular los tropicales, son ecosistemas que generan múltiples beneficios a la sociedad. Cumplen un papel fundamental en la provisión de servicios ecosistémicos fundamentales para la vida humana. Deforestar la Amazonía no es en general una buena idea. La política pública nacional sobre bosques debe ser mantener en pie tanto como sea posible y también recuperar tanto como sea posible.*

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

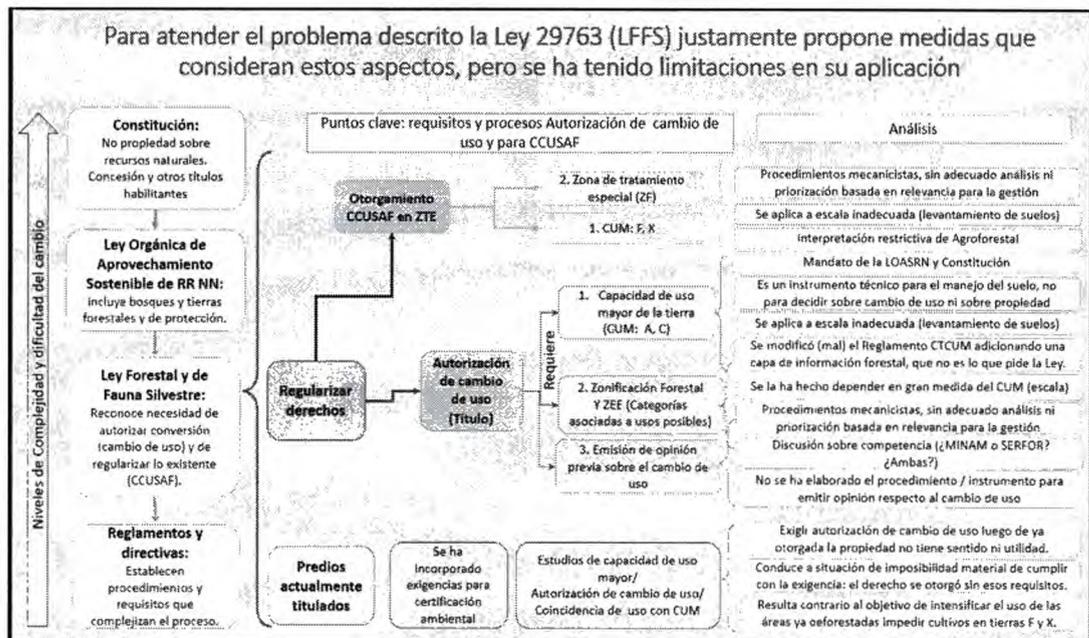
- *La mayor parte de la deforestación en la Amazonía peruana está vinculada a la expansión de agricultura de pequeña escala debido al agotamiento de suelos. Eso es desperdicio de los recursos y perpetúa la pobreza.*
- *Evitar el agotamiento de los suelos es clave para reducir la deforestación y ello requiere: asegurar derechos, asegurar información y conocimiento (“asistencia técnica”) y asegurar financiamiento y acceso al mercado para los productos. Sin desarrollo no hay protección de bosques (Producción-Protección-Inclusión)*
- ***La Amazonía posee mayor superficie de suelos para cultivo que todo el resto del país, es importante asegurar que produzcan eficientemente.***
- ***No es necesario seguir deforestando para tener en producción agropecuaria y agroforestal más de 4 millones de hectáreas y por lo menos 2 en plantaciones industriales.***
- ***La decisión sobre el uso de la tierra no es sólo técnica, debe ser social/política sobre base técnica. Es incorrecto hacerla depender de un instrumento que además puede ser modificado (CUM).***
- ***La primera decisión fundamental de la autoridad sobre los bosques es definir cuanto debe permanecer como bosques y cuánto puede ser transformado. Esta es una DECISIÓN y debe ser consciente, ponderando las diversas necesidades de la colectividad y los individuos y el corto y el largo plazo.***

En ese sentido, respecto al planteamiento de una propuesta legislativa, señaló que la tarea es definir un marco legal que permita atender la legítima demanda de seguridad jurídica sobre la tierra y bosques usados por los pequeños productores agro-pecuarios-forestales, sin generar una situación que facilite procesos de deforestación indeseables y negativos para el país y la sociedad nacional y global.

Hay varias situaciones sobre uso y tenencia de tierra que deben ser atendidas. Identificarlas bien es clave:

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".

Identificación de los problemas existentes respecto al uso y tenencia de la tierra en la ley forestal



- **Posesionarios sin derechos formales sobre tierras de CUM para cultivos.** Corresponde proceso para titulación. Esto requiere un proceso de autorización de cambio de uso.
Cambio de uso es una figura legal que consiste en retirar el área del marco legal del ámbito forestal /de recursos naturales y pasarlo al régimen agrario. Esto es necesario para hacer posible la entrega en propiedad.
- **Posesionarios sin derechos formales sobre tierras de CUM de protección y forestales.** No corresponde otorgamiento de propiedad (no por prohibición de la LFFS). No aplica figura de cambio de uso. Se mantiene bajo régimen forestal. Por eso la LFFS introduce la figura de los CCUSAF.
- Existe una tercera situación: **los predios ya titulados, a los cuales se les exige ahora autorización de cambio de uso,** lo que no tiene sentido y no se otorga certificación ambiental si no coincide el uso de la tierra con la CUM.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

De esta forma concluye que los elementos para una propuesta legislativa viable deben considerar:

1. Regularizar lo que existe, no ampliar, tampoco debilitar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Para lo cual se requiere:

- Política expresa de conservación del bosque en pie (el “permanente forest state” / Mapa de frontera forestal).
- Regulaciones explícitas en la normatividad de tierras que impidan cualquier nuevo otorgamiento de derechos de ningún tipo sobre estas áreas de bosques en pie.
- Empadronamiento de los actores actualmente en ocupación real de tierras, con plazo perentorio de cumplimiento de la tarea. Incluyendo comunidades nativas y ribereñas (selva baja).
- Elaboración participativa del mapa de frontera forestal, con equipo intersectorial y multinivel, con espacios de participación privada y de pueblos indígenas.
- **Incluir expresa ruta para adecuación de predios actualmente titulados, asegurando conservación de bosques que corresponda (30% sobre suelos A y C; 80% sobre suelos F y X) pero permitiendo la actividad agropecuaria que es su objetivo y estableciendo acuerdos para restauración y/o compensación (con proceso de adecuación – PAMA)**
- Igualmente incluir ruta expresa para el pronto otorgamiento de Contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales, con mejora en el diseño del instrumento y su aplicación.
- Conformación de comité de supervigilancia del proceso, que asegure plena transparencia.

2. Aplicar ciencia, evidencia y sentido común.

3. Convocar a todos los actores en el proceso de información y consulta.

- **Juan Manuel Benites Ramos, Presidente del Instituto Crecer**

En su intervención el expositor brindo los siguientes comentarios:

- La defensa del bosque está ligada a la solución para la pobreza, considerando que el 54% de la población de la selva rural se encuentra en condiciones de vulnerabilidad económica según el INEI.

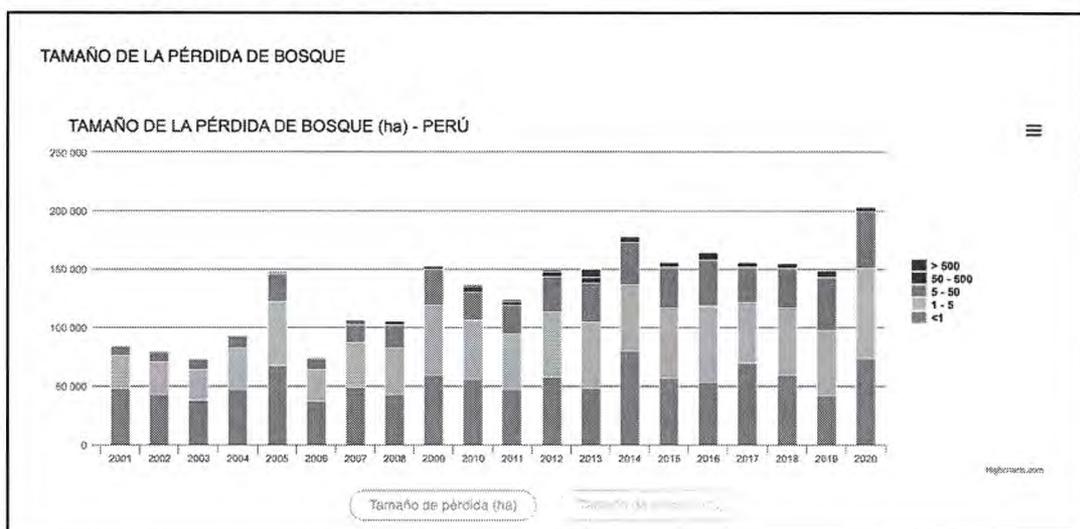
DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

- La realidad de los bosques exige que se revise la normatividad existente vinculada a la ley Forestal y de Fauna Silvestre publicada en julio 2011 y su reglamento publicado en setiembre del 2015, y el proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, pre publicado en el mes de abril del 2022.
- El artículo 37 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios, prohibiendo el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados y constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal.
- De igual manera el artículo 38 establece que el cambio de uso requiere la autorización de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentado en un estudio técnico de microzonificación. En todos los casos, en cada predio o unidad productiva se reserva un mínimo del treinta por ciento de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola.
- Entonces el marco normativo vigente contempla solo el proceso para el inicio de operaciones, en donde se debe pasar por la zonificación, capacidad de uso mayor, titulación, certificación ambiental, cambio de uso y operación; pero no contempla un procedimiento para la atención de operaciones que ya se encuentren en curso, la cuales pese a contar con títulos requieren el cambio de uso para poder operar.

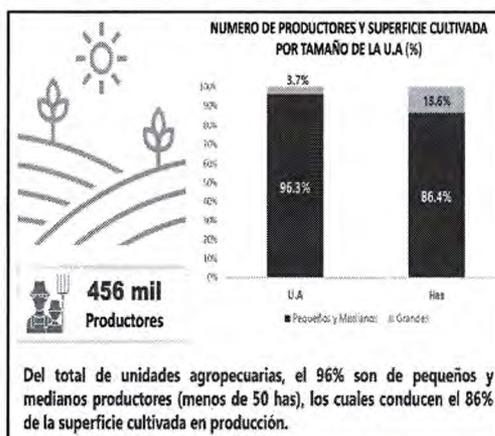


DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".

- Respecto a la deforestación señalo que solo en el 2020 se deforestaron 203,272 hectareas, por lo que no se debe seguir manteniendo el estado actual de las cosas. Así mismo, la agricultura pequeña sin seguridad jurídica, capital y tecnología es la que no se afianza en su tierra y avanza hacia el bosque.



- La pequeña y mediana agricultura posee mayor proporción de la tierra en la Amazonía del país. Casi la totalidad de esas unidades agropecuarias son informales y no tienen



Bosques Deforestados con presencia de Agricultura 2018
en hectareás

Departamento	Comunidades Nativas	Total	%
LORETO	96,546	198,372	48.7%
UCAYALI	89,228	244,621	36.5%
JUNIN	67,334	76,860	87.6%
AMAZONAS	45,650	48,625	93.9%
SAN MARTIN	43,723	312,865	14.0%
PASCO	41,574	66,170	62.8%
HUANUCO	36,633	199,168	18.4%
CUSCO	24,469	14,016	174.6%
MADRE DE DIOS	19,967	84,057	23.8%
CAJAMARCA	1,280	12,433	10.3%
AYACUCHO	369	8,564	4.3%
Total general	466,774	1,265,750	36.9%

Fuente: GEOBOSQUES, Imágenes satelitales

instrumentos ambientales. Del mismo modo, las comunidades indígenas también poseen terrenos agropecuarios y podrían enfrentar situaciones similares a las de los agricultores en general.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

- La situación nos enfrenta a una potencial fuente de conflicto social, considerando que las estadísticas nos muestran que aproximadamente existen 2 millones de hectáreas de tierras de producción agraria en la Amazonía al 2021 y de ellas aproximadamente 1.5 millones son tierras que podrían encontrarse sobre suelo forestal al 2021.

En ese sentido, el expositor brindo recomendaciones para la formulación de la propuesta legislativa concentrada en 4 puntos: Focalizar, no impunidad, compensar y ordenar, cuyo detalle se aprecia en la imagen adjunta.



4. Intervención de los agricultores

Durante la cuarta sesión ordinaria de la comisión realizada el miércoles 12 de octubre del 2022, la comisión invito a participar a cuatro agricultores representantes de distintas organizaciones vinculadas a la producción de café, cacao y otros productos.

En sus intervenciones manifestaron su preocupación por la situación que enfrentan en torno a la persecución que realiza el Estado a sus terrenos por no cumplir con las exigencias del marco normativo de la Ley Forestal, pese a que muchos de ellos cuentan con títulos de propiedad, constancias de posesión, y han sido apoyados por el mismo estado para realizar la plantación de cultivos alternativos en reemplazo de cultivos ilícitos como la coca, u otros.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

En tal sentido, solicitaron a la comisión que puedan priorizar el dictamen de esta iniciativa por considerarla justa para la continuidad de sus actividades eliminando todo tipo de contingencia a nivel civil y penal.

4.2.2. Opiniones recibidas vía comunicación escrita.

Durante el periodo de análisis del presente dictamen a cargo de la comisión, se recibieron informes de opinión sobre la ley a cargo de las siguientes entidades públicas.

1. Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas – DEVIDA

Mediante oficio N°0460-2022-DV-PE remitido el 11 de octubre del 2022, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas – DEVIDA, entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, adjunta el informe N°0364-2022-DV-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica de la mencionada entidad, a través del cual se brinda opinión sobre el proyecto de ley N°649/2021-CR, cuya conclusión señala lo siguiente:

(...)

Lo Dispuesto por la Disposición Complementaria Final Única del Proyecto de Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, afectaría sustancialmente la implementación de la Política Nacional contra las Drogas (PNCD) cuya implementación corresponde a DEVIDA, al facilitar la expansión de cultivos de coca con fines ilícitos, a través de la formalización de la propiedad, tal como lo propone el proyecto de dispositivo legal.

2. Defensoría del Pueblo

Mediante Oficio Múltiple N°003-2022-DP/PAD de fecha 04 de octubre del 2022, la Sra. Alicia Abanto Cabanillas, Primera Adjunta (e) de la Defensoría del Pueblo, brinda la **posición institucional de la entidad contraria** sobre lo propuesto en la autógrafo observada por el presidente de la república, que propone modificar la ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, recomendando el archivo de los proyectos de ley

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

N°649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR. Entre sus principales comentarios señala:

- *La autógrafa observada no solo contraviene la finalidad y objeto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sino que también vulnera los mandatos constitucionales del Estado de promover el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, así como el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.*
- *La autógrafa observada tendrá mayores repercusiones en los derechos de los pueblos indígenas, puesto que los bosques tienen vinculación con sus tierras y territorios, dado que forma parte de su desarrollo integral como colectividad.*
- *La autógrafa observada en su Disposición Complementaria Final plantea habilitar a los poseedores y propietarios de predios rústicos con constancia de posesión o título de propiedad, para continuar realizando de manera exclusiva actividades agropecuarias en sus predios, sin contar con una adecuada clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM), y las autorizaciones de cambio de uso de suelos y desboque, según corresponda, pese a su importancia para garantizar que las actividades agrícolas y ganaderas se desarrollen únicamente en tierras aptas para cultivos y pastos, y no en tierras forestales o de protección, con o sin cobertura boscosa. Todo ello en desmedro de las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, que permiten el mantenimiento de los bosques y la conservación de las fuentes de agua y cabeceras de cuencas, lo cual es contrario al deber estatal de contar políticas y una legislación coherente para garantizar su protección.*
- *La autógrafa observada plantea que en lugar del Ministerio del Ambiente (Minam), sea el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) la entidad pública que conduzca los procesos creados para establecer los bosques de producción permanente de las categorías I y II, y apruebe la zonificación forestal¹⁶, en perjuicio de la conservación y manejo sostenible de los bosques. Es de vital importancia que sea el Minam, y no el Midagri, la institución responsable del Estado para establecer los bosques de producción permanente de las categorías I y II, así como para aprobar la zonificación forestal, con el fin de garantizar la articulación técnica y objetiva entre el uso del recurso forestal y de fauna silvestre, y otros recursos naturales, bajo un enfoque ecosistémico que privilegia la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio, utilizando criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, entre otros.*

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

- *Considerando que el desarrollo normativo de la autógrafa en cuestión contiene regulaciones que impactarán en los derechos de los pueblos indígenas, es imprescindible que el Congreso de la República evalúe si corresponde la implementación de espacios de participación indígena o un proceso de consulta previa, bajo las premisas del Tribunal Constitucional.*
- *La Defensoría del Pueblo sostiene que la autógrafa valida y promueve la ilegalidad, poniendo en riesgo la institucionalidad ambiental, el ordenamiento territorial y forestal, así como la conservación de los bosques y la biodiversidad que albergan, afectando los derechos humanos de la población, particularmente de los pueblos indígenas de la Amazonía, cuya identidad, cultura y vida dependen de los bosques y los recursos y servicios que provee.*

3. Federación de Cafetaleros y Agricultores del Perú

Mediante Carta Múltiple N°002-2022-FENCAAP/P, la Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú – FENCAAP, traslada a los congresistas de la República el pronunciamiento de distintas organizaciones agrarias y comunidades nativas, respecto de la insistencia a la Autógrafa de la modificación a Ley Forestal y de Fauna Silvestre observada por el Poder Ejecutivo mostrando **su posición a favor de que se apruebe la mencionada iniciativa**. En dicho documento brindan los siguientes comentarios:

- *El Congreso de la República ha cumplido con su compromiso y aprobó el PL 649 y 894 con amplia votación a favor y, lamentablemente, por razones que no entendemos, el Presidente de la República la ha observado. Claramente, el Congreso de la República si entendió nuestra problemática de vivir en zozobra porque la Ley 29763 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre), pretende criminalizar nuestra actividad productiva, vulnerando nuestros derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo, la propiedad y pone en riesgo el futuro de cientos de miles de familias campesinas y nativas.*
- *Recientemente, a raíz de la pre publicación del Proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y Riego (REGASAR), hemos podido tomar conocimiento de los verdaderos alcances de la citada Ley 29763. Esta norma que se aprobó en el año 2011, no fue debidamente consultada y no se nos dio cuenta de los efectos negativos*

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

que podría generar sobre nuestra propiedad, nuestra inversión en agricultura y, finalmente, sobre el futuro de nuestras familias.

- *Exigir que hagamos estudios de suelos para clasificar la capacidad de uso mayor de nuestros predios para definir si podemos o no hacer agricultura; así como exigir que tramitemos cambio de uso, cuando ya no tenemos cobertura boscosa en nuestros predios, carece de sentido de la realidad y pone en peligro la seguridad jurídica de nuestra propiedad. La norma en cuestión contempla sanciones que pueden ir desde multas hasta el cierre de nuestras operaciones e, incluso, sanciones penales por deforestación.*

4. Colegio de biólogos del Perú

Mediante Carta N°094-2022-CDN-CBP de fecha 26 de agosto de 2022, la Decana Nacional del Consejo Nacional del Colegio de Biólogos del Perú expresan su rechazo a la Aprobación por Insistencia de la Autógrafa de Ley que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, debido a que consideran que la iniciativa pone en riesgo el patrimonio forestal y la diversidad biológica facilitando la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales afectando su funcionalidad y los servicios ecosistémicos que estos brindan y por consiguiente el desarrollo social y económico del país.

5. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Mediante Carta N°089-2022/SPDA de fecha 22 de agosto de 2022, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental remite su opinión a la autógrafa observada de la ley que modifica la ley Forestal y de Fauna Silvestre, considerando que la misma debería ser archivada o reformulada, en este último caso, considerando la opinión técnica favorable previa de las autoridades competentes, en especial del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), quien es competente para opinar sobre todo proyecto normativo cuyo contenido afecte el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, así como la del Ministerio del Ambiente (MINAM).

Entre sus principales conclusiones señalan:

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".

- **Respecto a la propuesta de exonerar o eliminar el procedimiento de CTCUM y reemplazarlo por una declaración legal en los procedimientos de titulación y otorgamiento de constancia de posesión,** significa un riesgo pues convalidaría su otorgamiento en tierras que constituyen patrimonio forestal de la nación.
- **Respecto a la propuesta de exonerar la autorización de cambio de uso, de corresponder,** impediría la implementación de medidas técnicas necesarias para asegurar la conectividad de los bosques, así como su conservación y la de sus servicios ecosistémicos, tal como es la obligación de reservar al menos el treinta por ciento de la cobertura boscosa en el predio. También permitiría regularizar situaciones ilegales en las que se ha otorgado o se otorguen títulos de propiedad o constancias de posesión sin contar con manera previa con la CTCUM generando un incentivo perverso a actividades ilegales. Además, exoneraría de responsabilidad administrativa a las personas que cuentan con predios con título de propiedad o certificados de posesión con CUM para actividades agropecuarias y que realizaron un cambio de uso no autorizado, por lo que tampoco reservaron un mínimo del treinta por ciento de la masa boscosa existente en sus predios.
- **Propuesta de eliminar el procedimiento de CTCUM y la autorización de cambio de uso de suelo,** constituye un riesgo inminente de aumento de la deforestación y degradación de los bosques amazónicos por su conversión a actividades agropecuarios. Esta situación coloca al Perú en riesgo de incumplir con los compromisos del Convenio de París y los de acuerdo voluntario de la DCI.
- **En cuento a la propuesta de sustituir al MINAM por el MIDAGRI en la aprobación de la ZF,** se debe buscar articular las competencias del MINAM con las competencias sectoriales del MIDAGRI. En ese sentido proponen considerar como alternativa que la ZF sea aprobada mediante resolución ministerial del MIDAGRI, a propuesta de SERFOR, en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre y con opinión previa favorable del MINAM.
- **Finalmente proponen que el Congreso de la República genere un espacio de debate de ideas y planteamientos técnicos-legales sobre la gestión sostenible del territorio a fin de cerrar la brecha de titulación de comunidades, brindar seguridad jurídica y asistencia técnica a los productores y productores familiares, considerando la conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre y la reducción de la tasa de deforestación.**

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

4.2.3. Opinión Ciudadana

A continuación se describen las opiniones ciudadanas recibidas hasta la fecha del dictamen de la presente iniciativa:

Fecha	Nombre del Ciudadano	Comentario
29.08.22	Rocio Huaman Aguilar	Considero que no se debe excluir al MINAM para la toma de decisiones con respecto al establecimiento de la zonificación forestal, ya que es el ente que vela por la protección de los recursos y su uso sostenible.
15.09.22	Rubi Gallegos	Debe adscribirse el SERFOR al Ministerio del Ambiente, no puede ser posible que en pleno siglo XXI el sector agrícola tenga control sobre la ley forestal, que defiende a coccaleros, invasores religiosos menonitas, y traficantes de tierras. ⁸⁴⁹

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

4.2.4. Análisis de observaciones

La Comisión pasara a realizar el análisis de las observaciones utilizando el método analítico, razonabilidad y proporcionalidad de la propuesta, apoyándose en el derecho, doctrina y jurisprudencia entre otras herramientas que nos permitan determinar si las observaciones tienen sustento o carecen de este.

- **Observación que señala que corresponde al MINAM aprobar la Zonificación Forestal y garantizar la aplicación del principio ecosistémico de la Ley Forestal y de Fauna silvestre.**

El Poder Ejecutivo en sus argumentos de observación, señala que es necesario que el MINAM asegure la articulación técnica y objetiva para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, garantizando su correspondencia con instrumentos vinculados a la gestión territorial y ambiental

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

tales como la zonificación ecológica y económica, la Estrategia Regional de Diversidad Biológica Amazónica, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, las áreas protegidas, entre otros.

De igual manera señalan que el MINAM vienen realizando la aprobación de la Zonificación Forestal de manera eficiente, efectuando de manera oportuna y en el menor plazo de tiempo las coordinaciones interinstitucionales correspondientes (SERFOR, Gobiernos Regionales, SERNAMP, entre otras), aprobando cuatro expedientes técnicos de Zonificación Forestal, correspondientes a los departamentos de Amazonas, Loreto, Ucayali y San Martín.

ANÁLISIS DE LA OBSERVACIÓN

Al respecto la modificación del artículo 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, consistente en atribuir al MIDAGRI la competencia de aprobar la Zonificación Forestal, la cual consiste en el proceso de delimitación de las tierras forestales para establecer alternativas de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, se enmarca en la competencia del sector agricultura y riego a cargo del MIDAGRI, en materia forestal, conforme a lo establecido en la Ley N°31075, Ley de Organización y Funciones del MIDAGRI. De igual manera, ésta se realiza a propuesta del SERFOR, como organismo rector en materia forestal y adscrito al MIDAGRI, en torno al desarrollo de las acciones que ha venido ejerciendo, en el marco del proceso de Zonificación, cuyas actuaciones se establecen en la respectiva Guía Metodológica; lo que contribuirá a consolidar la zonificación forestal atendiendo a las funciones de esta entidad.

No obstante, considerando el aporte que brinda el MINAM al proceso de zonificación forestal en el marco de sus competencias, la comisión considera importante incluir a dicha entidad en el proceso por lo que se propone un nuevo texto en el que la propuesta de zonificación sea realizada por el SERFOR con

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

informe previo del MINAM y la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, la cual quedaría de la siguiente manera:

Dice:

(...)

Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal

La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR y en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional.

Debe decir:

(...)

Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal

La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional, **y con opinión previa del Ministerio del Ambiente.**

- ***Observación que señala que la Autógrafa de Ley no Constituye una legislación adecuada, desnaturalizando el objeto y fin de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y lo dispuesto en los numerales 1 y 22 del artículo 2 y los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política del Perú.***

El Poder Ejecutivo en sus argumentos de observación, señala que la Autógrafa a través de su Única Disposición Complementaria Final podría originar una mayor afectación sobre los bosques de la Amazonía, siendo que el proceso de formalización y titulación de predios rústicos, así como el otorgamiento de constancias de posesión, debe desarrollarse con posterioridad al proceso técnico de CTCUM, por lo que es necesario que se garantice que este proceso se realice cumpliendo la prohibición de otorgar estos derechos en tierras con capacidad de

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

uso mayor forestal o de protección. De esta forma, se legalizaría el cambio de uso no autorizado de tierra, que forma parte del patrimonio forestal de la Nación.

Indican que la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, al proponer que no se exija a los predios con título o constancia de posesión, el requisito de zonificación forestal para el cambio de uso de suelo, arriesga la existencia de los bosques en la Amazonia del país, contraviene lo establecido en el artículo 1 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

De otro lado, señalan que la iniciativa legislativa no ha sustentado técnicamente la línea de base de los predios rústicos que se acogerían a la única disposición complementaria final de la autógrafa, a fin de evaluar el impacto en la afectación de los recursos forestales y de fauna silvestre, al legalizar el cambio de uso no autorizado de tierras, que forman parte del patrimonio forestal de nuestro país.

Por consiguiente, concluyen que la propuesta 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.

Análisis de esta observación

La Comisión, luego de recepcionar las opiniones de los diferentes actores involucrados con el sector forestal considera que la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) prohíbe hacer agricultura en suelo con capacidad forestal o de protección con o sin cobertura, así como el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal. Asimismo, señala que se puede hacer agricultura únicamente en los suelos con capacidad de uso mayor para dicho fin, siempre y cuando se realice un trámite de cambio de uso. Es decir, es necesario obtener una autorización para retirar la cobertura boscosa hasta el 70% del total del terreno clasificado con aptitud agropecuaria (el otro 30% restante debe permanecer como reserva intangible). El

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

anexo 1 del reglamento de la misma ley, establece la obtención de una certificación ambiental como trámite previo para el cambio de uso.

A pesar de haber transcurrido más de una década desde la puesta en vigencia de la Ley Forestal y su reglamento (vigente desde el 2015), no existe evidencia de que esta haya contribuido a detener la tasa de deforestación en nuestra Amazonía. Además, en este periodo se han logrado aún menos avances significativos en materia de ordenamiento territorial y gestión integral de los riesgos ambientales a través de la Zonificación Forestal (ZF), la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM) y la Certificación Ambiental Agraria (IGA), instrumentos técnicos necesarios para garantizar la instalación y puesta en marcha de actividades agropecuarias y avanzar con los procesos de saneamiento de la propiedad de la tierra.

No podemos dejar de considerar que el Perú es uno de los diez países del mundo con mayor superficie de bosques, el segundo con mayor extensión de bosques amazónicos y el cuarto en bosques tropicales del mundo (FAO, 2020). Estos bosques se concentran en siete departamentos (Amazonas, Cusco, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali), los cuales abarcan más del 92% del total nacional (MINAM, 2020). Sin embargo, se estima que, durante los años 2001-2020, la Amazonía peruana ha perdido más de 8 millones hectáreas de bosques húmedos tropicales; más de 5 millones de hectáreas, en el periodo previo al 2000, y más de 2 millones de hectáreas, en el periodo comprendido entre el año 2001 y 2020. La mayor pérdida acumulada, durante el mismo período, se ha producido en los departamentos de Loreto, Ucayali, San Martín, Huánuco, Madre de Dios, Pasco y Amazonas.

La pérdida observada es el resultado de los mecanismos causales de deforestación, los cuales varían local y departamentalmente, y son dinámicos a lo largo del tiempo. En cuanto a las causas, las más frecuentes son las siguientes: la expansión

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

agropecuaria, la apertura de vías y caminos, el narcotráfico, el acceso limitado al crédito, el aumento de la migración, la baja asociatividad, la implementación de políticas inadecuadas de titulación y de saneamiento físico legal de la propiedad agraria, el avance escaso en el ordenamiento forestal, la articulación intersectorial limitada y entre los niveles de gobierno, y las condiciones agroclimáticas adecuadas que incentiven el desarrollo de cultivos agropecuarios. Es prioritario implementar medidas para una producción sostenible con los pequeños agricultores, que poseen cultivos instalados en superficies menores a 5 hectáreas y cuya producción está destinada al mercado local o internacional; dado que la mayor pérdida de cobertura de bosques húmedos tropicales ocurre en áreas menores a 5 hectáreas (cerca del 70%), mientras que el 91% de la pérdida absoluta de cobertura ocurre en tierras sin categoría legal asignada, tierras de comunidades nativas, bosques de producción permanente, predios rurales y concesiones forestales maderables (MINAM, 2020)

La Ley Forestal no solo no ha logrado detener la tasa de deforestación, sino que ésta ha aumentado. Desde su promulgación hasta el 2021, este indicador se ha incrementado hasta 158 mil hectáreas por año, mientras que antes del año 2011, dicha tasa era de 105 mil hectáreas por año, siendo la agricultura el principal motivo de deforestación. En los últimos 20 años se registran más de 2.6 millones de hectáreas deforestadas en la selva, de las cuales en el 48% o aproximadamente 1.3 millones de hectáreas se ha venido desarrollando actividad agrícola, información reciente que ha sido corroborada con cifras del MIDAGRI a través del Mapa de la Superficie Agrícola Nacional al 2018.

La Zonificación Forestal, instrumento clave para el ordenamiento de las actividades productivas, no presenta avances significativos, y en muchas regiones del país este proceso no ha sido concluido. Según SERFOR, el avance a la fecha por parte de los Gobiernos Regionales es menor al 20%. Solo la región San Martín culminó con dicho proceso en el 2020 y la región Ucayali ha registrado un avance del 92%. Por otro lado, en 21 de las 26 regiones de todo el país, el porcentaje de avance en el

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

proceso de Zonificación Forestal está por debajo del 50%. A este ritmo tomaría más de 40 años cerrar la brecha de territorio que aún no se ha culminado.

Por otro lado, se registran insuficientes avances en cuanto a la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM). El CTCUM distingue entre áreas aptas para agricultura y ganadería, y áreas con aptitud forestal o de protección. Esta clasificación determina el tipo de derechos a ser otorgados. En términos macro (1/100,000), según la información de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MIDAGRI, se ha avanzado menos del 30% en la identificación del tipo de suelos en la Amazonía. A nivel micro (1/25,000), con datos extraídos del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), observamos que menos del 1% de las unidades agropecuarias de más de 10 hectáreas en el país han presentado instrumento de gestión ambiental, pudiendo inferir entonces, que casi la totalidad de la agricultura no tiene clasificación de capacidad de uso mayor ni autorización de cambio de uso, y, por lo tanto, se encuentra en la informalidad. Es decir, en la práctica el 99% de las UA tendrían que asumir los costos de los estudios de suelos, así como los riesgos de ser sancionados o denunciados por deforestación, si los resultados confirman que están haciendo agricultura en suelo forestal o de protección.

A pesar de este deficiente avance en materia de ordenamiento territorial, debido en parte a debilidades evidentes de gestión y a un marco regulatorio impreciso, el Estado ha llevado a cabo numerosos procesos de titulación y otorgamiento de certificados o constancias de posesión. Según el MIDAGRI, el Estado ha titulado hasta la fecha más del 50% de los predios individuales del país y el 70% de tierras de comunidades nativas sin estudios de suelo y ha promovido la agricultura en la selva a través de créditos, asistencia técnica, exoneración de impuestos, subsidios, entre otros servicios públicos que han incentivado la ocupación pacífica y continua de los terrenos, para ser utilizados en la actividad agraria. Según el IV CENAGRO, el 92% de la superficie agropecuaria en la selva (11 millones de hectáreas) está

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

bajo régimen de propiedad, y casi el 80% de esta superficie bajo propiedad del agricultor cuenta con título de propiedad, ya sea inscrito o no en los registros públicos.

Esta situación resulta contradictoria con las prohibiciones establecidas en el artículo 37 de la Ley Forestal sobre otorgar derechos de propiedad sobre tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección, con o sin cobertura forestal. Como menciona Suarez de Freitas, una vez que se obtiene un derecho (título de propiedad), el rol que juega la autorización de cambio de uso en el procedimiento de asignación en propiedad deja de ser relevante (2022).

La situación resulta altamente problemática incluso para aquellas operaciones que se encuentran asentada en tierras con capacidad de uso agropecuaria, pues de no haberse realizado el trámite de cambio de uso previo, tal como lo establece el artículo 38 de la Ley Forestal, las sanciones serían severas. De igual manera, en caso de que los estudios de suelos identificasen que la producción agraria se ubica sobre un suelo con aptitud diferente, no podría obtener su certificación ambiental y, por ende, tampoco podría aspirar a un cambio de uso, ni siquiera en vías de regularización. Peor aún, de determinarse que la capacidad de uso mayor del suelo no es agropecuaria, la operación tendría que detenerse inmediatamente, y el propietario tendría que asumir desde sanciones administrativas hasta posibles procesos penales por lo establecido en el artículo 310 del código penal.

La situación descrita en los párrafos anteriores constituye un imposible jurídico, que amenaza con dejar a la agricultura en la absoluta informalidad e ilegalidad, especialmente de la Amazonía. La norma forestal actual fue pensada para proyectos que parten de cero, y no tomó en cuenta las actividades agropecuarias en curso, donde ya no existe cobertura boscosa. Por ejemplo, no se contempla algún tipo de procedimiento de regularización progresivo para que este grupo de productores obtenga la autorización de cambio de uso. Si casi el 76% del suelo de

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

la selva es forestal o de protección, existe una altísima probabilidad que cientos de miles de hectáreas con cultivos estén instalados sobre este tipo de suelos y, por lo tanto, serían cultivos en una situación de ilegalidad debido a la inviabilidad de aplicar la ley. Es decir, aplicar la ley 29763, en su forma actual, causaría que casi la totalidad de la agricultura en selva (más de 2 millones de hectáreas de tierras agrícolas en producción manejadas por casi 500 mil productores) deba cerrar operaciones, recibir sanciones y hasta podrían ser denunciados por el delito contra los bosques.

El Proyecto de Ley que modifica la actual Ley Forestal tiene el objetivo de garantizar los derechos sobre el uso de la tierra de miles de pequeños productores agropecuarios en la selva y la generación de condiciones para su formalización y certificación ambiental, a través de la definición de una línea de corte entre la agricultura que ya está consolidada y los nuevos proyectos agrarios que tendrán que cumplir con todo lo establecido en la ley vigente.

A través de esta iniciativa, se busca contribuir principalmente a garantizar la seguridad jurídica de los predios rurales, reducir la incertidumbre en la actividad productiva, evitar posibles pérdidas de capital y de producción agrícola, disminuir la pobreza, propiciar el desarrollo sostenible y adaptarse a las condiciones del mercado.

En esa línea, nuestra **Constitución Política del Perú** prescribe en su **artículo 59** que “**El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. (...) El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad (...)**”; y, en este caso, con la agricultura se promoverá la creación de riqueza, la libertad de trabajo y se podrá otorgar una mejor calidad de vida y reducir la vulnerabilidad monetaria que sufre la población de la selva rural y que ha sido explicitado en los párrafos anteriores.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** estipula que "Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan. Desde esa perspectiva, el presente Proyecto de Ley es importante dado el indudable vínculo entre la seguridad jurídica de la tierra y las altas tasas de deforestación ilegal en nuestra Amazonía, relación causal que ha sido previamente estudiada por reconocidos expertos en temas ambientales y forestales como Marc Dourojeanni y Gustavo Suárez de Freitas.

Por otro lado, es importante resaltar que este Proyecto de Ley no generaría impactos negativos en el bosque, toda vez que la norma apunta a legislar sobre la actividad agraria que ya se encuentra en operaciones y donde actualmente no existe cobertura boscosa, por tanto, no existe ningún perjuicio a la amazonía.

Asimismo, se debe aclarar que la propuesta no va en contra de la aplicación del CTCUM, pues a pesar de sus falencias, este instrumento se seguirá usando para las tierras que se incorporen recién a la actividad agraria. La norma no modifica la ley, pero define una línea de corte entre la agricultura que ya está consolidada (con derechos de propiedad adquiridos) y los nuevos proyectos que tendrán que cumplir con todo lo establecido en la ley vigente. La precisión de la norma es tal que aún

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

dentro de un mismo predio, se diferencia las áreas ya intervenidas de las que tienen bosque en pie. Estas últimas no tendrían, mediante esta ley, la clasificación de capacidad de uso mayor agraria.

La falta de seguridad jurídica de la tierra en la Amazonía limita el desarrollo de los miles de pequeños agricultores, así como también incentiva la agricultura migratoria y la ampliación de la frontera agraria. Como menciona Dourojeanni, existen más de 9.6 millones de hectáreas deforestadas en la Amazonía peruana, de las cuales cuatro de cada cinco se encuentran subutilizadas, abandonadas o degradadas. La principal causa de este problema es “la falta de seguridad de la posesión de la tierra que ocuparon, que actualmente es patrimonio nacional y que por eso no puede ser privatizada”. Esa situación desincentiva al ocupante a invertir dinero, trabajo o tiempo para plantar cultivos permanentes, así como también le hace imposible obtener créditos o avíos, usar las tierras como garantía bancaria si requiriera de préstamos o poder negociarlas, alquilarlas o venderlas. (2022)

Suarez de Freitas (2022), también menciona el problema de la seguridad jurídica de la agricultura en la selva en un ensayo que analiza el contenido del proyecto de modificación de la Ley Forestal:

“El texto legal mencionado, con todos los errores que contiene, refleja la evidente necesidad de las decenas de miles de pequeños productores familiares de la Amazonía que carecen de derechos seguros sobre la tierra. Y también de empresas cuyo desarrollo se ve entorpecido por regulaciones que presentan fallas en el diseño, pero sobre todo errores de enfoque en la aplicación. Es evidente que existe un severo problema de tenencia de la tierra, que es una de las causas indirectas del escaso desarrollo agropecuario y agroforestal de nuestra Amazonía, pero también de las plantaciones forestales. Este tema también figura entre las causas de la deforestación” (p.2).

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

Ahora bien, el artículo 88 de la Constitución establece que “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa”. En ese sentido, de mantenerse esta situación descrita anteriormente y aplicarse la Ley Forestal vigente, no se estaría cumpliendo con el mandato constitucional de apoyar la agricultura y las consecuencias para el casi medio millón de productores agrarios en la Amazonía serían graves. La mayor parte de este grupo la conforman pequeños y medianos agricultores (96% de las unidades agropecuarias). Además, el 99% de unidades agropecuarias en la selva son conducidas por personas naturales, quienes controlan el 86% de las más de dos millones de hectáreas de superficie agrícola en producción en la región y son responsables, por su contribución espacial, por el 83% de cultivos agroindustriales a nivel nacional (café, cacao y palma aceitera), 63% de los pastos cultivados, 51% de la producción de frutas (plátano y cítricos) y el 30% de la producción de cereales (arroz en cáscara y maíz amarillo duro). Por otro lado, las comunidades nativas poseen un amplio número de tierras en producción (alrededor de 466 mil hectáreas al año 2020), y se encontrarían en riesgo de perder el reconocimiento de sus tierras agrícolas.

Es menester indicar que el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, prescribe que “El desarrollo integral del Sector Agrario es prioritario. Corresponde al Estado promover el uso eficiente de las tierras y las aguas, dictando las normas para la protección, conservación y regulación en el aprovechamiento de dichos recursos”.

El costo económico y social de no aprobar este Proyecto de Ley sería muy alto para la agricultura de la Amazonía por el capital productivo que se perdería, que se calcula superaría los 4,825 millones anuales para los 70 cultivos más importantes y significaría además la disminución de los ingresos anuales de los principales cultivos de la zona como el café (S/. 1,058 millones), arroz (S/. 857 millones),

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

plátano (S/. 740 millones), cacao (S/. 695 millones) y palma aceitera (S/. 236 millones). Dicha caída de los ingresos en el sector, generaría un efecto social adverso, llevando a casi un millón de personas (972 mil habitantes) de la Amazonia a una situación de pobreza, en tanto el 54% de la población de la selva rural (dependiente de actividades como la agricultura) se encuentra en situación de vulnerabilidad monetaria según el INEI. Es decir, cualquier cambio en las condiciones económicas de las familias rurales en esta región natural podrían mermar sus actuales niveles de vida.

Por otro lado, es importante resaltar que esta norma no se aplica para bosque en pie o ampliación de frontera agrícola. Los terrenos que ya no tienen cobertura forestal son terrenos que han sido degradados y que no tienen ninguna posibilidad de volver a regenerarse a sus condiciones anteriores a la instalación de los cultivos agrícolas. Para Dourojeanni:

“aunque garantizar derechos sobre estas grandes extensiones de tierra a aquellas personas que cometieron el delito de deforestarla pueda parecer una medida injusta, se debe de tomar en cuenta que en la realidad los bosques eliminados con fines agropecuarios nunca más volverán a ser naturales, ni siquiera en el caso de ser restaurados. En ese sentido, resulta una mejor alternativa entregarlos en propiedad bajo condiciones determinadas, con el objetivo de resolver graves problemas sociales, que dejarlos en abandono como en la actualidad, pues se crean mayores riesgos ambientales. Sostiene el autor que liberar las tierras de aptitud forestal para producción y protección que actualmente se encuentran deforestadas para su titulación afectaría a un 70% de las tierras deforestadas, al mismo tiempo que traería grandes beneficios para pequeños agricultores, ya que les permitiría prosperar gracias a la seguridad de la tenencia de la tierra”.

Estos argumentos técnicos están en concordancia con lo establecido en la disposición final complementaria de la ley que modifica la Ley 29763, la cual será aplicable únicamente para predios que tengan derechos reales de propiedad

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

otorgados por un ente competente del Estado y no se aplica para la ampliación de frontera agrícola. No existe la posibilidad de que los propietarios de los predios puedan usar este artículo para justificar una futura “deforestación”.

En conclusión, la norma es viable y resuelve una serie de limitaciones de la ley 29763, estableciendo medidas transitorias para garantizar mayor seguridad jurídica, el disfrute de los recursos naturales y el desarrollo de miles de agricultores familiares a través de la regularización de la situación jurídica de los predios titulados o con constancias de posesión que están haciendo agricultura actualmente. De esta forma, se evita su criminalización y se promueve su desarrollo.

En tal sentido, la comisión realiza precisiones a la única disposición complementaria final propuesta, sin desnaturalizarla e incorporando las recomendaciones brindadas por las diversas autoridades en las reuniones de trabajo, quedando de la siguiente forma:

Dice:

(...)

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

Los predios rústicos con título de propiedad o constancia de posesión emitidos por autoridad competente hasta la entrada en vigencia de la presente ley o que estén dentro de los alcances de la Ley N° 31145, Ley de saneamiento físico legal y formalización de predios rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, contarán con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor para desarrollar cultivos en limpio, permanentes o pastos; y estarán exceptuados del cumplimiento de las reglas sobre cambio de uso a que se refiere el artículo 38 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre,

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".

siempre que en esas áreas estén desarrollando exclusivamente actividades agropecuarias con anterioridad.

Debe decir:

(...)

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 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. 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 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.

En caso el predio privado no cuente con el área de reserva mínima esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio. El SERFOR deberá establecer los mecanismos adecuados para dicho fin.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

Por consiguiente, la Comisión Agraria concluye que se han refutado todas las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo, por tanto, no existen argumentos válidos para evitar la promulgación de la autógrafa bajo estudio, ergo corresponde insistir en la misma y que el poder legislativo al amparo constitucional se sirva proclamarla y publicarla.

4.3 Determinación del tipo de pronunciamiento ante la observación a la autógrafa de ley.

La Comisión a tenor del análisis, colegimos que no están sustentadas adecuadamente las observaciones; ergo, no corresponde modificar la propuesta de autógrafa; por consiguiente, de conformidad con **Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR**, el cual estableció las formas alternativas de pronunciamiento que las Comisiones pueden tener respecto de las observaciones formuladas por el Presidente de la República a las autógrafas de ley aprobadas por el Congreso; correspondería aplicar el párrafo siguiente:

*“**Insistencia:** Cuando la Comisión rechaza, total o **parcialmente**, las observaciones del Presidente de la República e insiste en el texto originario de la autógrafa. Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, **al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados**” Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR.*

En tal sentido, la Comisión propovne la **INSISTENCIA** de la autógrafa de “**LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL**”.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión Agraria recomienda, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR, la **APROBACIÓN** del **DICTAMEN DE INSISTENCIA** **parcial ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE**

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAÍDA EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR Y 2315/2021-CR “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”; por consiguiente queda la autógrafa de la siguiente manera:

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:

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 de la ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, con la finalidad de promover el desarrollo del proceso de zonificación forestal en las diferentes regiones del país.

Artículo 2. Modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 Ley forestal y de fauna silvestre

Modifícanse los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, quedando redactados de la siguiente manera:

“Artículo 29. Bosques de producción permanente

Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR, sobre bosques de categorías I y II de la zonificación forestal, con fines de producción permanente

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.

El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elabora, directamente o a través de terceros, y aprueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento.

Los bosques de producción permanente son supervisados por el jefe de la correspondiente Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS).

Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal

La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional y con opinión previa del Ministerio del Ambiente”.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes.

Suspéndase la obligatoriedad de exigir la Zonificación Forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes. Para la implementación de la presente disposición, el Gobierno Regional acreditará ante el SERFOR los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, según los criterios que se indican a continuación:

- a) Hasta por dos años, contabilizados a partir de la publicación de la presente Ley, siempre que el Gobierno Regional haya instalado el Comité Técnico.

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA “LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”.

- b) Hasta por un año, adicional al plazo mencionado en el literal a), siempre que se cuente con el expediente técnico de Zonificación Forestal listo para su socialización.

En cualquiera de los supuestos antes mencionados, el Gobierno Regional debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, aprobada por el SERFOR, para la identificación de una categoría de Zonificación Forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado.

Lo dispuesto en la presente Disposición Complementaria Transitoria no se aplica para el otorgamiento de concesiones forestales maderables.

SEGUNDA. Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes

Durante el periodo de suspensión de la exigencia de la Zonificación Forestal establecido en la Primera Disposición Complementaria Transitoria, no se otorgarán títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas; así como en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.

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 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

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".

como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763. 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 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.

En caso el predio privado no cuente con el área de reserva mínima esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio. El SERFOR deberá establecer los mecanismos adecuados para dicho fin.

Dese cuenta

Sala Virtual de Comisiones

Lima, 23 de octubre de



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2022 08:40:02-0500

NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO

Presidenta



Firmado digitalmente por:
MARTINEZ TALAVERA Pedro
Edwin FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2022 10:45:07-0500

PEDRO EDWIN MARTÍNEZ TALAVERA

Vicepresidente



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2022 11:16:03-0500

IDELSO MANUEL GARCÍA CORREA

Secretario



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/10/2022 11:17:13-0500
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

COMISIÓN AGRARIA

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2022 19:53:06-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/10/2022 17:13:54-0500

MARIA DEL PILAR CORDERO JON TAY

JENY LUZ LÓPEZ MORALES

CRUZ MARÍA ZETA CHUNGA

SILVANA ROBLES ARAUJO



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/10/2022 14:49:17-0500



Firmado digitalmente por:
RIVAS CHACARA Janet
Milagros FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2022 18:34:24-0500

WILSON RUSBEL QUISPE MAMANÍ

JANET MILAGROS RIVAS CHACARA



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANÍ Wilson
Rusbel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/11/2022 12:29:27-0500

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/11/2022 10:54:49-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/10/2022 09:57:33-0500

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

Licencia

MIGUEL ÁNGEL CICCIA VÁSQUEZ



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edithy
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/11/2022 19:37:42-0500

ELVA EDITHY JULON IRIGOIN



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/10/2022 17:39:43-0500

ELIZABETH MEDINA HERMOSILLA



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodmiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 26/10/2022 16:19:54-0500

SEGUNDO QUIROZ BARBOZA MARÍA

JÉSSICA CÓRDOVA LOBATÓN

DICTAMEN DE INSISTENCIA ANTE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A LA AUTÓGRAFA RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR CON TEXTO SUSTITUTORIO DE LA "LEY QUE MODIFICA LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A PROMOVER LA ZONIFICACIÓN FORESTAL".



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/11/2022 09:58:11-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/10/2022 12:28:58-0500

HÉCTOR VALER PINTO

OSCAR ZEA CHOQUECHAMBI

ROBERTO SÁNCHEZ PALOMINO

JORGE SAMUEL COAYLA JUÁREZ

CARLOS JAVIER ZEBALLOS MADARIAGA



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/10/2022 19:45:34-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/10/2022 06:23:29-0500