

Carta N° 038/2024-AGAP

Lima, 11 de marzo de 2024

Señora Congresista

Ruth Luque Ibarra

**Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República**

Presente. -

Referencia: Oficio N° 1533-2023-2024-CA/CR.

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, en nombre de la **Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú – AGAP**, a fin de remitir nuestra opinión institucional, respecto al Proyecto de Ley 6812/2023-CR, “Ley que deroga la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal”.

Al respecto debemos señalar que a raíz de la aprobación de la Ley 31973 los opositores que hoy promueven su derogatoria han iniciado toda una campaña de desinformación pretendiendo generar desconcierto en la sociedad peruana de un supuesto incentivo a la deforestación mediante una narrativa cuyo contenido no se ajusta a la verdad pues nada más ajeno a lo que la ley sí busca que es el de **asegurar la protección de nuestros bosques, así como también dar predictibilidad y seguridad jurídica a la propiedad de la tierra agropecuaria.**

La iniciativa legislativa materia de análisis propone:

1. Derogar la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal. (Artículo Único del proyecto de ley).
2. La vigencia de la ley entra al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano. (Única Disposición Complementaria Final del proyecto de ley).

Del estudio de la exposición de motivos del proyecto de ley podemos inferir argumentos erróneos siguientes que supuestamente sirven de sustento para derogar la Ley 31973, las mismas que pasamos a desvirtuar:

A. Primer argumento erróneo: “Esta ley va a legalizar la deforestación ilegal”

Este argumento no es cierto, la Ley 31973 no pretende promover la deforestación, por el contrario, busca resolver una realidad de desprotección y de inseguridad jurídica con los agricultores formales.

Para ello la norma en la Única Disposición Complementaria Final señala que **“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 FísicoLegal 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”**.

Es decir, esta norma solo se aplica para aquellos que cumplan con tres supuestos claramente definidos:

1. Que los predios privados cuenten con título de propiedad o constancias de posesión dado por autoridad competente.
2. Que se dediquen únicamente a la actividad agropecuaria.
3. Que no contengan masa boscosa.

El Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) del 2012 nos puede ayudar a conocer la estructura de las áreas agrícolas y de bosque dentro de las unidades agropecuarias: existen 458 mil Unidades Agrarias (UA) en la Amazonía, las cuales ocupaban un área de 2.1 millones como superficie agraria (9.9 millones eran superficie no agraria) de 12 millones de hectáreas en total en la selva.

Podemos inferir de dicho análisis que la formalización del agricultor no constituye una amenaza a la deforestación de los bosques en la selva peruana y por una sencilla razón, no cuentan con bosque en su tierra puesto que el suelo ha sido objeto de inversión en agricultura.

La Ley 31973 busca entonces que los productores agrarios, mantengan sus títulos de propiedad y, para aquellos que tengan constancia de posesión vigente dada por el Estado Peruano pueda tener su título de propiedad, accediendo luego a su correspondiente certificación ambiental, con lo cual consecuentemente lograremos impulsar el desarrollo económico y productivo de las zonas donde realizan su actividad agropecuaria, desterrando de este proceso toda actividad ilegal.

Según información del MIDAGRI, aproximadamente 900 mil personas trabajan en agricultura en la Selva en las más de 458 mil unidades productivas, el 98% del cacao y café está en manos de pequeños productores agrarios y el 80% para el caso de la palma aceitera. Por consiguiente, la norma no permite la deforestación, por el contrario, busca resolver un problema para la gran mayoría de productores agrarios del país, tener seguridad jurídica y seguir trabajando por la seguridad alimentaria de sus familias y del país, además de aportar en el crecimiento del país.

B. Segundo argumento erróneo: “Lo que hace esta modificatoria es eliminar una serie de requisitos técnicos y procedimientos que debe realizar una persona que tenga acceso a una tierra con bosque y que quiera removerlo para tener otro tipo de actividades”

Este argumento tampoco es cierto, no se elimina requisitos ni se altera procedimientos. La Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente desde el año 2011¹ lamentablemente cuenta con defectos que no recogía la realidad del sector agrario. Además de ello, el Estado peruano no ha cumplido a la fecha con hacer el 100% de la zonificación forestal ni con los estudios de la capacidad de uso de suelos, sin embargo, el Estado peruano siguió otorgando títulos de propiedad y certificados de posesión a miles de agricultores que venían haciendo labor agropecuaria, es más fomentó diversos programas de reconversión en diversas regiones para evitar también cultivos ilícitos. Esta situación no la contempló la Ley 29763 por lo cual era necesaria su modificación para mantener la seguridad jurídica otorgada por el propio Estado Peruano.

Debemos precisar de que no se trata de suelo que tiene bosque, sino de suelo que se considera forestal por la composición de este. Es decir, un suelo puede ser forestal sin tener bosque encima, y ese es precisamente uno de los defectos legales de la Ley 29763 que afectaban a miles de productores que desarrollan agricultura y que hoy con la Ley 31973 se está resolviendo y haciendo justicia a miles de agricultores.

¹ Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre publicada el 22 de julio de 2011 en el Diario Oficial “El Peruano”.

Al respecto, MIDAGRI estima que sólo el 16% de toda la agricultura del país se encuentra en suelo agrícola, de ahí surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué hubiera sucedido en la Costa donde se desarrollan miles de unidades productivas de agricultura moderna si no se modificaba la ley forestal?, la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ¿podría considerar suelo forestal a dichas tierras? ¿Dejaríamos de desarrollar agricultura de exportación? Si se hubiera aplicado dicha norma en sentido estricto hubiera existido una grave afectación a la agricultura moderna del país en la cual se desarrollan operaciones agrarias formales en unidades productivas de todo tamaño (en su mayoría pequeñas).

Por otro lado, Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, exigía contar con cambio de uso antes de sembrar en suelo agrícola. Si un productor cuenta con un predio con bosque, de acuerdo con la Ley 29763, debe tramitar un cambio de uso donde se le autorice previamente a retirar el bosque para sembrar. Sin embargo, la realidad es otra, los cientos de miles de hectáreas de la selva que cuentan con actividad agropecuaria no tienen cambio de uso. Solo en la selva se cuenta con más de 2 millones de hectáreas dedicadas a la agricultura y menos del 0.1% tiene cambio de uso.

Además, de no haberse aprobado la Ley 31973 hubiera provocado un caos en el sector agrario, ya que el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario (REGASA), que está por aprobarse, hubiera amenazado la actividad agraria al imponer requisitos retroactivos que podrían afectar a todas las unidades productivas. Así, exige al productor agrario que demuestre al Estado la aptitud agraria de sus áreas productivas, a través de la realización de un estudio que debe asumir su costo y si ese estudio concluye que su tierra no es apta, pese a que viene desarrollando agricultura muchos años antes de Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, obliga al Estado a cerrar la operación, multar, exigir reposición del estado original del suelo y hasta aplicar sanciones penales, generando un caos social en el segmento más importante y grande de nuestra sociedad que está representada en el sector agrario y que alimenta a todos los peruanos y al mundo entero.

Por lo expuesto, es erróneo cuando se pretende decir que se altera requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, todo lo contrario, la Ley 31973 cubre esos defectos legales al otorgar seguridad jurídica al agricultor que se encontraba en situación de incertidumbre ante la posibilidad de perder su actividad productiva agraria a pesar de tener título de propiedad o certificado de posición dado por el Estado Peruano.

C. Tercer argumento erróneo: “La norma debilita la gobernanza forestal, los ecosistemas y la conservación de la amazonia e incluso podría incumplir compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con Estados Unidos”

Esta afirmación es incorrecta. No se afecta la gobernanza forestal, ni los ecosistemas, ni mucho menos la conservación de la amazonia. Todo lo contrario, la Ley 31973, corrige los defectos contenidos en la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, tal como hemos señalado líneas arriba, pues la Ley 29763 adolecía de errores que dificultaban su aplicación en la realidad.

La Ley 31973 además es consecuencia ante una decisión adoptada por la Comunidad Europea. El 31 de mayo de 2023 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea aprobó el Reglamento (UE) 2023/1115² cuyo objetivo es impedir la comercialización en el mercado de la Unión Europea (UE) y la exportación desde la Unión de algunas materias primas y productos cuando estén asociados a la deforestación y la degradación forestal, es decir, la norma limita la importación de determinadas

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115&print=true>

materias primas y productos derivados, como el aceite de palma, la ternera, la soja, el café o el chocolate, que hayan aprovechado la deforestación para su producción después del 31 de diciembre de 2020.

En el Perú para cumplir con la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, un productor de café o cacao que requiera exportar a Europa deberá acreditar:

- a. Trazabilidad de su producción para demostrar que no se desarrolla en predios deforestados después del 2020.
- b. Cumplimiento de la legislación nacional, lo que implica que: i) su producción se encuentra en suelo agrícola y no forestal; y ii) cuente con autorización de desbosque en caso haya retirado bosque antes del 2020.

Sin embargo, y como bien señala Lorenzo Castillo, Gerente General de la Junta Nacional del Café: *“Hay que evitar la deforestación, pero qué hacemos con el área cafetalera que hoy tiene un problema técnico legal (...) No podemos acreditarle a la Unión Europea que esa área cafetalera es formal, porque la ley forestal nos impide titular”*³.

Para complicar mucho más la situación de miles de agricultores que no deforestan, la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ha establecido la Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales – CUSAF, un tipo de contrato que consiste en que el Estado cede en uso a una persona una extensión no mayor de 100 ha por 40 años para realizar prácticas productivas forestales y agroforestales. Sin embargo, ello no resuelve el problema de la titularidad de la tierra puesto que:

- a. No otorga propiedad, es una cesión de uso que puede ser revertida si es que no se cumple con el contrato. No pueden heredarse, venderse, hipotecarse. Imposible que un agricultor que ocupa un predio por más de 10 años como propietario, invierte en él, menos esté dispuesto a transformar esa propiedad en una cesión en uso por 40 años. No genera predictibilidad, mucho menos seguridad jurídica.
- b. Desde la vigencia de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, solo se ha logrado suscribir aproximadamente 500 CUSAF, menos de 5000 has ante una extensión de Selva que tiene más de 2 millones de hectáreas en producción. La falencia de la ley no otorga incentivos de ninguna naturaleza para que los productores agrarios suscriban esta figura legal para formalizar su producción.

Ante evidente incertidumbre por la norma adoptada por la Comunidad Europea que entraría en vigencia en enero de 2025 y que afectaría a más de 350,000 familias que depende de los cultivos de café, cacao, palma aceitera y otros productos que señala dicha norma y a fin de mejorar precisamente la gobernanza forestal y proteger la conservación de la amazonia frente a la ilegal deforestación es que el Congreso de la República tuvo a bien aprobar la Ley 31973 que soluciona los defectos antes señalados en la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, por lo tanto, se fortalece la gobernanza forestal y se mejora el proceso de titulación de los agricultores.

D. Cuarto argumento erróneo: “Legalizaría la deforestación, la degradación de los bosques, colocando en riesgo a los defensores ambientales y a las familias que viven de la Amazonía y vulnera la consulta previa a favor de los pueblos indígenas u originarios”

Dichos argumentos no son ciertos, ya que la Ley 31973 se dirige a terrenos que **NO poseen cobertura forestal**, es decir, áreas que han sido degradadas y no tienen posibilidad de regenerarse a su estado

³ <https://juntadelcafe.org.pe/exportaciones-de-cafe-y-cacao-en-juego-por-reglas-contra-la-deforestacion/>

original. Al enfocarse sólo en estas zonas degradadas no se promueve la tala de bosques primarios ni la expansión de la frontera agrícola.

La Ley 31973 busca establecer una excepción temporal para **propiedades rúrales que ya tienen derechos de propiedad otorgados por el Estado**. Esto se hace para brindar seguridad jurídica a propietarios que ya están llevando a cabo actividades agropecuarias y bajo ningún artículo la Ley 31973 está incentivando nuevas invasiones de tierras forestales.

Por otro lado, en ninguna parte de la Ley 31973 se exime de responsabilidad a las personas naturales o jurídicas como tampoco a los funcionarios públicos que hayan incurrido en actividades ilegales, tráfico de tierras o atentado contra la vida de una persona. La norma tampoco contiene alguna disposición que intente cambiar el Código Penal, por consiguiente, los procesos en curso en el ámbito judicial no tienen por qué verse afectados.

Menos es cierto que se haya vulnerado la consulta previa a favor de los pueblos indígenas u originarios. La Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, desde su vigencia en año 2011 ha recibido una serie de modificaciones como el Decreto Legislativo N° 1220 publicado del 24 de setiembre de 2015, el Decreto Legislativo N° 1283 publicado el 29 diciembre 2016 y el Decreto Legislativo N° 1319, publicado el 05 enero 2017, por lo que no se ha tenido que recurrir al proceso de consulta previa, toda vez que no se afecta los derechos de las comunidades indígenas u originarios.

Por ende, se descarta rotundamente en la Ley 31973 cualquier propósito de promover la deforestación o afectar a los pueblos indígenas u originarios.

E. Quinto argumento erróneo: “La inconstitucionalidad de la Ley 31973”

Falso, no existe inconstitucionalidad. No se está contraviniendo los artículos 44, 66, 67, 68 y 69 de la Constitución Política, no se viola el derecho a la consulta previa, como tampoco se amenaza el derecho de propiedad de las comunidades nativas sobre sus territorios ocupados tradicionalmente.

Todo lo contrario, la Ley 31973 otorga seguridad jurídica a las tierras de miles de productores agrarios que ya tienen título de propiedad o certificado de posesión otorgado por el Estado Peruano, pero además fortalece la institucionalidad de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre:

- Devuelve la función rectora de los Bosques de Producción Permanente (BPP) al SERFOR, que es el ente que fue creado para tal fin y que todos reconocían que hubo un error material en la ley que estaba vigente.
- No deja de lado la opinión del MINAM para la zonificación forestal, dentro del procedimiento está establecido que solo se aprueba con opinión de dicho ministerio.
- Busca abordar la crisis, permitiendo la progresiva integración de la agricultura a prácticas sostenibles. Al reconocer el uso actual del suelo, se abre la posibilidad para que se dé seguridad jurídica a las operaciones agrarias y con ello puedan apalancar recursos para mejorar en su productividad y adoptar buenas prácticas ambientales, que serán demandadas por los mercados en el futuro cercano.
- Es clave para salvar el 80% de los empleos del agro, que representa casi el 25% del empleo nacional. Además, se estima que esta medida podría conservar el 5% del PBI y cerca de US\$ 8,000 millones de las agroexportaciones. Ello, debido a que la normativa que estaba vigente, según datos del MIDAGRI,

ubicaba a más del 80% la producción nacional sobre suelos que no eran aptos para el agro, de acuerdo con una metodología de clasificación de suelos de los años 70 y que no ha sido actualizada considerando los avances tecnológicos en el agro.

- Reiteramos, no se requiere consulta previa porque no afecta derechos de terceros y menos de comunidades indígenas. De hecho, desde la publicación de la ley que estaba vigente en el 2011 se han aprobado otras modificaciones que no han pasado por el proceso previo de consulta porque tampoco afectaban sus derechos. No todos los cambios se consultan, sino solo los que afectan sus derechos y la ley no asigna derechos de propiedad.

En ese marco del respeto irrestricto de la Constitución y las leyes el Congreso de la República muy bien ha aprobado la Ley 31973.

F. Sexto argumento erróneo: “La aprobación irregular de la Ley 31973”

La dación de la Ley 31973 es producto de un procedimiento parlamentario que se inicia en el año 2021 con la presentación de los proyectos de ley 649/2021-CR y 894/2021-CR (luego se acumularía el 2315/2021-CR), que conforme al Reglamento del Congreso de la República prosiguió sus etapas del procedimiento legislativo: estudio en las Comisiones de Agraria y Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, emisión de sus dictámenes correspondientes y sometimiento al Pleno del Congreso de la República que luego de varios debates finalmente en diciembre de 2023 se aprueba.

Se pretende argumentar que no fueron sometidas a votación las reconsideraciones formuladas a la última votación del pleno del Congreso de la República realizada el 14 de diciembre de 2023, sin embargo, no se señala que conforme al artículo 58 del Reglamento del Congreso de la República: “No se pueden presentar reconsideraciones después de aprobada el acta o de la dispensa de dicha aprobación” y si revisamos el Diario de los Debates de la 35.ª A⁴ Sesión de fecha 14 de diciembre de 2023, el Presidente del Congreso solicitó la dispensa del trámite de aprobación del Acta, para ejecutar lo acordado en dicha sesión, la misma que no hubo oposición del algún congresista y se dio por aprobada, por lo tanto, las reconsideraciones fueron presentadas a destiempo (19 de diciembre de 2023).

En ese sentido, no hubo ninguna irregularidad en la aprobación de la Ley 31973, el Presidente del Congreso, cumplió con sus atribuciones que le señalan la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso de la República de proceder con remitir la autógrafa de ley para su promulgación al Poder Ejecutivo, toda vez, que se trataba de una insistencia, el texto aprobado.

G. Séptimo argumento erróneo: Pueblos indígenas y organizaciones sociales rechazan modificación

No es tan cierto que exista un rechazo por parte de ciertas organizaciones sociales o que representen a los indígenas u originarios, primero, porque la ley 31973 no asigna derechos de propiedad, sino que reconoce el uso agrario del suelo que ya no tiene bosque y solamente para los casos que existe un reconocimiento oficial del Estado, por lo tanto, no existiría la probabilidad de un conflicto con comunidades indígenas por invasiones porque esta norma no promueve invasiones, por el contrario, la norma establece un procedimiento para los que ya vienen realizando agricultura y cuenta con un reconocimiento oficial.

Y segundo que es consecuencia del primero, la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, como ya lo hemos adelantado, desde su vigencia en año 2011 ha recibido una serie de modificaciones como el Decreto Legislativo N° 1220 publicado del 24 de setiembre de 2015, el Decreto Legislativo N° 1283 publicado el 29 diciembre 2016 y el Decreto Legislativo N° 1319, publicado el 05 enero 2017, por lo que no se ha tenido que recurrir al proceso de consulta previa, toda vez que no se afecta los derechos de las comunidades indígenas puesto que la Ley 31973, reiteramos, no asigna derechos de propiedad.

Además, la aprobación de la Ley 31973 ha contado con el pleno respaldo de diversas organizaciones agrarias como la Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú - FENCAAP, la Asociación Peruana de Productores de Cacao - APPCACAO, la Junta Nacional del Café - JNC, FEDEPALMA, PERU PALMAS, Perú Caña, Asociación Peruana de Avicultura – APA, Asociación de Exportadores – ADEX, Sociedad Nacional de Industrias – SNI, AMCHAM, Asociación de Gremios Productores Agrarios del Perú - AGAP, y muchas otros gremios y organizaciones agrarias, destacando su importancia para toda la agricultura peruana.

Es indudable que existen intereses detrás de toda una narrativa por parte de varias organizaciones, aparentemente ambientalistas, que pretende hacer creer que con la Ley 31973 se intentaría promover la deforestación o que buscaría atentar contra las comunidades indígenas con el argumento equivocado de que no se ha cumplido con realizar la consulta previa para la dación de la norma. Es completamente falso.

No debemos dejarnos llevar por una retórica con mucho contenido ideológico, ni mucho menos caer en el juego de terror o de la alarma, puesto que lo único que se intenta es distraer el principal foco de la discusión, los derechos de los agricultores que permitan dar confianza a miles de familias que de ella dependen para lograr generar mejor bienestar y su desarrollo.

Finalmente, La ley 31973 no promueve la deforestación, tampoco los cientos de miles productores agrarios ni empresarios que la apoyan quieren deforestar, por el contrario, necesitamos trabajar juntos sector público y privado para que el Estado cumpla su función adecuadamente en la protección de las zonas forestales y se erradiquen las actividades ilegales como narcotráfico, minería ilegal, la tala ilegal, etc. que tanto daño le hacen a nuestros bosques y al país en general.

En virtud de lo señalado y que convincentemente rebaten los falsos argumentos expuestos para intentar derogar la Ley 31973, somos de la opinión de que **el proyecto de ley 6812/2023-CR no debe aprobarse por lo que solicitamos su archivamiento.**

Desde **AGAP** nos encontramos a total disposición de la Comisión que usted preside, a fin de trabajar propuestas que busquen el crecimiento y competitividad del sector agrario con impacto económico y social para el país.

Le agradecemos la atención a la presente y quedamos atentos a cualquier coordinación adicional en torno al tema, haciendo propicia la ocasión para hacerle llegar los sentimientos de nuestra especial consideración y estima personal.

Muy atentamente,



Gabriel Amaro
Presidente