

INFORME JURÍDICO DEFENSORIAL n.° 0012-2024-DP/AMASPPI

Opinión de la Defensoría del Pueblo sobre iniciativas legislativas en materia forestal y de fauna silvestre

1. Antecedentes

Sobre la necesidad de no retroceder en el marco institucional orientado a la protección de nuestros bosques

1.1 Proyecto de Ley 6958/2023-CR

Mediante el oficio n.° 1831-2023-2024-CA/CR¹ la Presidencia de la Comisión Agraria del Congreso de la República nos solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley 06958/2023-CR, que propone la *“Ley que deroga la Ley 31973 y restituye la vigencia de la normativa modificada por esta Ley, para garantizar la protección ambiental de los bosques y la zonificación forestal”*.

Asimismo, mediante el oficio n.° 2159 -2023-2024-CPAAAE/P-CR², la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, nos solicita opinión técnica-legal sobre el proyecto en mención.

1.2 Proyecto de Ley 6788/2023-CR

Mediante el oficio n.° 1480-2023-2024-CA/CR³ la Comisión Agraria del Congreso de la República solicitó a la Defensoría del Pueblo opinión sobre el Proyecto de Ley 06788/2023-CR, *“Ley que restablece los alcances de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 y deroga la Ley 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal”*.

Asimismo, mediante el oficio n.° 2129-2023-2024-CPAAAE/P-CR⁴ la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, nos solicita opinión sobre el citado proyecto de ley.

1.3 Proyecto de Ley 6812/2023-CR

Mediante el oficio n.° 1489-2023-2024-CA/CR⁵ la Comisión Agraria nos solicitó opinión sobre el Proyecto de Ley 06812/2023-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”*.

¹ Recibido el 14 de febrero del 2024, con ingreso n.° 0012024002383.

² Recibido el 7 de marzo del 2024, con ingreso n.° 0012024003635

³ Recibido el 24 de enero del 2024, con ingreso n.° 2024-01201

⁴ Recibido el 6 de marzo del 2024, con Ingreso: 0012024003520

⁵ Recibido el 23 de enero del 2024, con ingreso n.° 2024-001203

Asimismo, mediante el oficio n.º 2139 -2023-2024-CPAAAE/P-CR⁶, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología nos solicita a su vez opinión sobre el proyecto de ley en mención.

1.4 Proyecto de Ley 6890-2023-CR

Mediante el oficio n.º 1571-2023-2024-CA/CR⁷, la Comisión Agraria del Congreso de la República solicitó a la Defensoría del Pueblo opinión sobre el Proyecto de Ley 06890/2023-CR, mediante el cual se propone la “Ley en defensa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, que deroga la Ley 31973”.

Asimismo, mediante el oficio n.º 2149 -2023-2024-CPAAAE/P-CR⁸⁹, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República nos solicita opinión sobre el proyecto de ley en mención.

1.5 Proyecto de Ley 07248/2023-CR

Mediante el oficio N° 2804 -2023-2024-CA/CR¹⁰ la Comisión Agraria del Congreso de la República, solicita opinión técnica respecto del Proyecto de Ley 07248/2023-CR, mediante el cual se propone la “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, y restituye las normas modificadas por dicha Ley”.

Con relación a los proyectos de ley 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-C, se tomó conocimiento que el 9 de abril de 2024, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República aprobó un dictamen que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que deroga la Ley n° 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal*, que contiene el siguiente artículo:

Artículo Único. Derogación de la Ley 31973

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

Sobre la necesidad de adoptar medidas para la adecuada implementación de los contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales - (CCUSAF)

1.6 Proyecto de Ley 6660/2023-CR

Mediante el oficio 2168-2023-2024-CPAAAE/P-CR¹¹, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, nos solicita opinión técnica-legal sobre el Proyecto de Ley 6660/2023-CR “*Ley que promueve el uso de los contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales - (CCUSAF), establecido en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*”.

⁶ Recibido el 6 de marzo del 2024, con ingreso n.º : 0012024003519

⁷ Recibido el 2 de febrero del 2024, con ingreso n.º 0012024001704

⁸ Recibido el 7 de marzo del 2024, con ingreso n.º 0012024003591

⁹ Recibido el 6 de marzo del 2024, con ingreso n.º 0012024003518

¹⁰ Recibido el 2 de abril del 2024, con ingreso n.º 0012024004983

¹¹ Recibido el 7 de marzo del 2024, con ingreso 0012024003634

Sobre la flexibilización del procedimiento de inspecciones oculares de especies listadas en la CITES

1.7 Proyecto de Ley 7085/2023-PE

Mediante el oficio n.° 2049-2023-2024-CA/CR¹², la Comisión Agraria del Congreso de la República nos solicita emitir opinión técnica respecto del Proyecto de Ley 7085/2023-PE, mediante el cual se propone la “Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (artículo 46)”.

Sobre la modificación a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre a fin de definir competencias en materia de incendios forestales

1.8 Proyecto de ley 7037/2023-CR

Mediante el oficio n.° 1511-2023-2024/CJDDHH-CR¹³, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos solicita emitir opinión institucional sobre el proyecto de ley 7037/2023-CR, *Ley que modifica la ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, para garantizar la prevención y reducción de riesgos de incendios forestales, por parte de los gobiernos regionales y locales.*

2. Sobre las competencias de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la población, de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y el artículo 1 de su Ley Orgánica, Ley n.° 26520.

En el marco de dichas competencias, nuestra institución viene realizando un conjunto de acciones a fin de garantizar el derecho a un ambiente sano y equilibrado; acorde con las cuales considera procedente emitir opinión respecto a los proyectos de ley materia de consulta.

3. ANÁLISIS

2.1. Sobre la necesidad de no retroceder en el marco institucional orientado a la protección de nuestros bosques

El derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado entraña la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener un ambiente equilibrado y adecuado, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado social y democrático de derecho no solo se trata de la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques

¹² Recibido el 29 de febrero del 2024, con ingreso n.° 0012024003146

¹³ Recibido el 20 de febrero del 2024 con ingreso n.° 2024-003775

al medio ambiente en el que se desenvuelve esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables¹⁴.

De acuerdo con lo anterior, la protección del ambiente y las acciones realizadas por el Estado para tal fin deben ser progresivos, lo cual a su vez implica que el esfuerzo hecho por el Estado en cuanto a la protección del ambiente no puede disminuir, sino que debe ser cada vez mayor¹⁵.

Al respecto, es preciso recordar que la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre es la primera norma en el Perú que pasó por un proceso de Consulta Previa libre e informada a los pueblos indígenas, aun antes de haberse aprobado la Ley de Consulta Previa¹⁶, recoge entre otros principios el enfoque ecosistémico para la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

Lamentablemente, en sesión del 14 de diciembre del 2023, pese a las diversas acciones realizadas por la Defensoría del Pueblo respecto a la propuesta de modificatoria de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprobación de disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, así como a las opiniones contrarias expresadas por los Ministerios del Ambiente, de Cultura y de Desarrollo Agrario y Riego, y en consecuencia, a las observaciones del Poder Ejecutivo, el Pleno del Congreso de la República aprobó un dictamen de insistencia, decisión que con posterioridad dio origen a la publicación de la Ley 31973, *Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal*.

Para la Defensoría del Pueblo, la decisión adoptada por el Congreso de la República supone un grave retroceso en el marco institucional necesario para la lucha contra la deforestación y el cambio climático, toda vez que agrava, al incentivar y validar conductas ilegales en desmedro de nuestro patrimonio forestal y de fauna silvestre; y vulnera derechos humanos, en especial los derechos de los pueblos indígenas.

Cabe mencionar que, esta institución desde el año 2022, viene manifestando una postura contraria a las iniciativas legislativas que pretendían modificar la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, planteando medidas que debilitan los mecanismos estatales para evitar y contrarrestar la deforestación, como es el caso de la reciente Ley N° 31973.

En efecto, en el año 2022, nuestra institución manifestó su rechazo a la autógrafa recaída en los Proyectos de Ley N° 649/2021-CR, N° 894/2021-CR y N° 2315/2021-CR, que buscaban modificar la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprobar disposiciones complementarias, tras considerar que no solo contravenía la finalidad y objeto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sino que también vulneraría 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; motivo por los cuales, se recomendó a la Presidencia de Consejo de Ministros observar los citados proyectos de ley mediante el Oficio N° 194-2022-DP¹⁷ –recomendación que fue acogida.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente N.° 02775-2015-PA/TC

¹⁵ Artículo 26.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

¹⁶ <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-forestal-fauna-silvestre-ndeg-29763-sus-reglamentos>

¹⁷ Notificado el 16 de julio, con Expediente No 2022-0039265.

Posteriormente, mediante el oficio N° 235-2022-DP¹⁸, la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República archivar la autógrafa, recordándole su deber constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y particularmente el derecho a un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida de las personas y comunidades, aún más en un contexto que busca promover el desarrollo sostenible.

No obstante, el Congreso de la República aprobó una cuestión previa para que la autógrafa observada sea evaluada en la Comisión Agraria y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE). En tal sentido, mediante Oficio Múltiple N° 003-2022-DP/PAD¹⁹, nuestra institución recomendó a ambas comisiones archivar la citada autógrafa.

Sin embargo, en noviembre de 2022, la Comisión Agraria emitió por unanimidad el Dictamen de insistencia ante las observaciones del presidente de la república a la autógrafa recaída en los proyectos de ley (en adelante Dictamen de insistencia). Tras ello, la Defensoría del Pueblo mediante Informe Jurídico Especializado N° 019-2022-DP/AMASPP²⁰ expuso su posición institucional y recomendó al Pleno del Congreso de la República archivar el citado Dictamen de Insistencia, tras concluir lo siguiente:

- El Dictamen de insistencia plantea exonerar a los poseionarios y propietarios de predios destinados a fines agropecuarios de la obligación de contar con la clasificación de tierras y las autorizaciones de cambio de uso de tierras y desbosque.
- El Dictamen de insistencia también plantea exonerar a los poseionarios y propietarios de predios destinados a fines agropecuarios eximirlos de responsabilidades administrativas, penales y civiles en materia forestal y de fauna silvestre.
- El Dictamen de insistencia no atiende la problemática vinculada a la deforestación. Por el contrario, la agrava, al incentivar y validar conductas ilegales en desmedro de nuestro patrimonio forestal y de fauna silvestre; y vulnera derechos humanos, en especial los derechos de los pueblos indígenas.
- El Congreso de la República tiene el mandato constitucional de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- El Dictamen de insistencia propone que sea el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y no el Ministerio del Ambiente, la entidad pública responsable de establecer los bosques de producción I y II, así como de aprobar la zonificación forestal; sin considerar que por mandato legal estos actos requieren de una evaluación ecosistémica, que privilegia las potencialidades y limitaciones del territorio, utilizando criterios físicos, biológicos, ambientales, económicos, entre otros.

¹⁸ Notificado el 27 de agosto con RU No 928988.

¹⁹ Notificado el 5 de octubre con RU No 963057.

²⁰ Opinión Legal sobre el Dictamen de insistencia ante las observaciones del presidente de la república a la autógrafa recaído en los proyectos de ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR con texto sustitutorio de la ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/12/Oficio-768-2022-DP-PAD-CR-fusionado.pdf>. El documento fue notificado al Presidente del Congreso de la República mediante oficio No 0364-2022-DP

- El Ministerio del Ambiente –en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental–, y no el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego –que tiene por objetivo promover las actividades agropecuarias– cuenta con las competencias y funciones para aplicar el enfoque ecosistémico exigido por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Una eventual aprobación del Dictamen de insistencia vulnerará un conjunto de derechos individuales y colectivos, contrario al mandato del Estado de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos de la población, particularmente de la población vulnerable como lo son los pueblos indígenas.
- El Convenio 169 de la OIT y la Ley del derecho a la consulta previa, Ley N° 29785, disponen que toda medida legislativa o administrativa que el Estado busque implementar y que afecte directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas debe ser sometida a un proceso de consulta previa.
- La Defensoría del Pueblo advierte que el desarrollo normativo de la autógrafa en cuestión contiene regulaciones que impactarán en los derechos de los pueblos indígenas, por lo que es imprescindible que el Congreso de la República evalúe si corresponde la implementación de espacios de participación indígena o un proceso de consulta previa.
- La deforestación suele estar asociada a otras actividades informales e ilícitas como actividades agropecuarias sin autorización de cambio de uso de tierras y desbosque, cultivos agroindustriales sin instrumentos de gestión ambiental, cultivos ilícitos de coca, construcción ilegal de carreteras, tala ilegal, minería informal e ilegal y el tráfico de tierras.
- Estas actividades informales e ilegales, sumado a los hechos de corrupción del sector forestal, se encuentran estrechamente vinculadas a las amenazas, ataques y asesinatos de los defensores ambientales e indígenas, quienes ven sus territorios invadidos por quienes desarrollan dichas actividades. Solo entre los años 2020 y 2022, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento del asesinato de al menos 14 personas, mayoritariamente indígena.

Tras el informe en mención, si bien la recomendación de archivo fue acogida en sesión del Pleno del 23 de marzo de 2023, se presentaron pedidos de reconsideración a dicha decisión, ante lo cual en marzo del 2023 exhortamos²¹ al Poder Legislativo a rechazar los pedidos y, de ser el caso, archivar el referido dictamen.

Asimismo, recomendamos²² al Grupo de Trabajo “Encargado del seguimiento de la aplicación de políticas públicas a derechos de los pueblos originarios, costeños, amazónicos y población afroperuana, y de las comunidades afectadas por las actividades extractivas, y

²¹ En: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-pide-a-congreso-de-la-republica-rechazar-dictamen-que-busca-legalizar-la-deforestacion/>. Asimismo, en junio del 2023, hicimos un llamado a disponer acciones concretas ante la actual crisis climática global, y la alta vulnerabilidad del Perú frente a sus efectos; en: <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/noticias/773218-defensoria-del-pueblo-solicita-al-ejecutivo-y-al-congreso-de-la-republica-comprometerse-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico>

²² Mediante Oficio n.º 0174-2023-DP/PAD del 27 de marzo de 2023. Defensoría del Pueblo.

seguimiento a los mecanismos intersectoriales para la protección de las personas defensoras de derechos humanos” archivar la propuesta de texto alternativo a la primera disposición complementaria final del dictamen de insistencia.

Del mismo modo, en junio de 2023, mediante una nota de prensa solicitamos al Ejecutivo y al Congreso de la República comprometerse en la lucha contra el cambio climático y, en ese marco, recordamos que los proyectos de ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR, buscaban legitimar conductas infractoras y delictivas que provocan la deforestación y que los mismos no atendían ninguna problemática ambiental y social, sino que la agravan.²³

No obstante, en sesión del 14 de diciembre del 2023, el Pleno del Congreso de la República aprobó el referido dictamen de insistencia, decisión que con posterioridad dio origen a la publicación de la Ley 31973, *Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal*.

Frente a ello, y en concordancia con lo expuesto, emitimos opinión favorable a los proyectos de ley 6958/2023-CR, 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890-2023-CR, 07248/2023-CR y en consecuencia, a las propuestas de derogatoria de la Ley n.º 31973.

Por consiguiente, saludamos el reciente dictamen aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República que aprueba *la Ley que deroga la Ley nº 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal*.

2.2. Sobre la necesidad de adoptar medidas para la adecuada implementación de los contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales - (CCUSAF)

Cabe mencionar que, de acuerdo a información obtenida del Portal Geobosques²⁴, el Perú ha perdido 2,921,137 ha de bosque amazónico del 2001 al 2022, registrándose un pico en el 2020, que coincide con la pandemia por el COVID-19. Asimismo, se advierte que, en el periodo 2012 -2022, es decir en el periodo posterior a la entrada en vigencia de la Ley n.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre la pérdida de bosques fue de 1 745 368 ha, es decir reportó un incremento de 48% en comparación con la pérdida de cobertura boscosa del periodo anterior (1 175 769 ha).

Dicha situación resulta de especial preocupación, teniendo en cuenta que la deforestación es la mayor fuente de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) del país. Según el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI) 2019²⁵ (últimas cifras oficiales), en el año 2019 las emisiones netas del país fueron de 210 404,42 Gg CO₂eq²⁶. El principal emisor es el sector *Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y siveicultura* (UTCUTS) con el 47,90%. Dentro de este sector, la fuente de emisiones que más aporta corresponde a *Tierras de cultivo*, entre las que destacan las emisiones debidas a la conversión de tierras forestales y pastizales en cultivos, que incide directamente en el incremento de la deforestación.

²³ En: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-al-ejecutivo-y-al-congreso-de-la-republica-comprometerse-en-la-lucha-contr-el-cambio-climatico/>

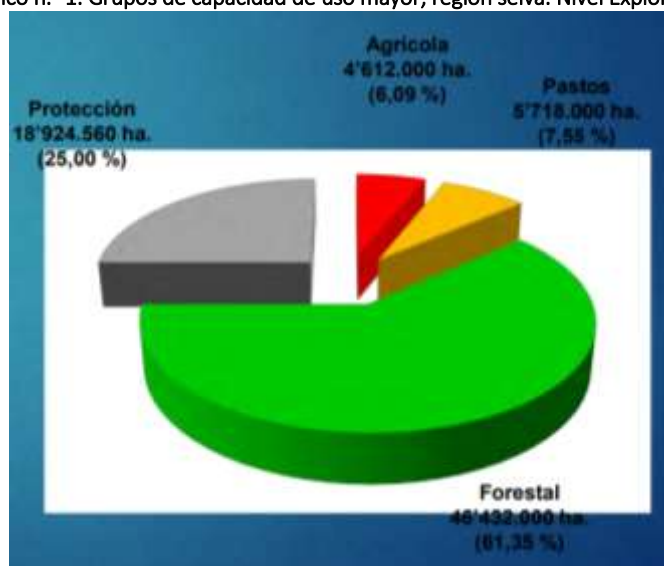
²⁴ GEOBOSQUES. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

²⁵ MINAM. <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2019/>

²⁶ Gigagramos de dióxido de carbono equivalente

Es preciso recordar que, de acuerdo a información²⁷ de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en base al Mapa de Capacidad de Uso Mayor de las Tierras (Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales – ONERN, 1982, en la región selva las tierras aptas para producción forestal constituirían el 61.35%, y las tierras de protección el 25%, mientras que la superficie agrícola solamente correspondería al 6%, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico n.º 1. Grupos de capacidad de uso mayor, región selva. Nivel Exploratorio



Fuente: Midagri

No obstante el escaso territorio con aptitud agrícola, en la Amazonía destacan, en función de la distribución nacional del producto, los sectores económicos de agricultura, caza y silvicultura y el de servicios gubernamentales²⁸.

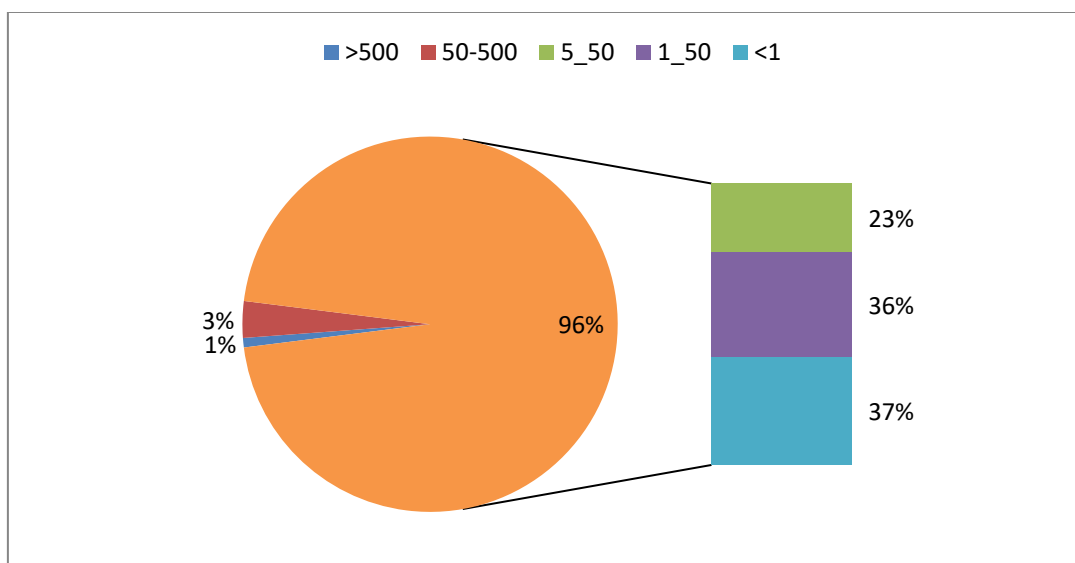
Tal situación conlleva a que, de acuerdo con la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático, la expansión agropecuaria sea la principal causa de deforestación (51.6%). A ella le siguen, la ganadería de pequeña y gran escala (39.9%), la minería ilegal (5.8%), la expansión de infraestructura de comunicación e industrias extractivas (0.3%), y los cultivos de coca (2.3%).

Cabe precisar además que, el mayor porcentaje de deforestación ocurre en superficies menores a 50 ha, lo cual en el periodo 2012-2022, comprende un 96% del total de territorio deforestado, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 2. Tamaño de pérdida de bosques (ha)

²⁷ MIDAGRI. <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/p-agraria/clasif-tierras-uso-mayor-selva.pdf>

²⁸ Instituto de Estudios Peruanos. En: <https://repositorio.iep.org.pe/server/api/core/bitstreams/b1d17564-d119-41bc-a248-653151f1b99f/content>



Elaboración propia
Fuente: GEOBOSQUES

Dichas cifras guardan relación con la información disponible en el Perfil del Padrón de Productores Agrarios publicado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego²⁹, según el cual el 98.8% de productores agrarios se sitúan en parcelas menores a 20 hectáreas, de los cuales el 94.3% a su vez, se sitúan en parcelas menores a 10 ha. Asimismo, el 36.9% de los productores agrarios a nivel nacional son poseionarios.

En ese contexto, es preciso señalar que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre contempla un mecanismo para controlar y reducir la deforestación, como son los contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales - (CCUSAF), el cual permite la formalización de la producción agroforestal y forestal de agricultores familiares presentes en tierras de dominio público, restaurar servicios ecosistémicos, así como la conservación de los bosques amazónicos.

Si bien este mecanismo fue presentado en el 2018, de acuerdo con un estudio publicado³⁰ en el 2023, a esa fecha, San Martín es la región que más ha otorgado CCUSAF (más de 600 contratos) en 8 de sus provincias, seguida por Huánuco (al menos 10 contratos), pero dichas cifras se encuentran muy por debajo del potencial estimado en superficie y beneficiarios de 123 mil y 1 millón, respectivamente a nivel nacional (Robiglio, Vargas and Suber, 2018).

Dicho estudio situado en Amazonas, señala que entre otras debilidades para avanzar en el proceso de implementación de los CCUSAF se encuentran:

A nivel institucional, el GOREA cuenta con algunas necesidades y brechas que se reflejan en diferentes niveles: la insuficiente asignación presupuestaria específica para una planificación territorial adecuada, limitadas capacidades técnicas respecto al otorgamiento de derechos forestales y agrarios; escasa interoperabilidad y coordinación interna; y particularmente, una alta rotación de funcionarios, tanto técnicos como en cargos de alta dirección. (...).

²⁹

MIDAGRI.
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZmMxNzlyN2Q0tNWlzMjM0MzNiLTk3NmYtYTdhYzI2YiM4ZDgwIiwidCI6IjdmMjg0NjI3LTdmNDAtNDg3OS04OTE3LTk0Yjg2ZmQzNWYzZiI9&pageName=ReportSection>

³⁰ Reyes M, Zari L y Poquioma E. 2023. Las CUSAF ante la complejidad de la tenencia de la tierra: análisis y recomendaciones para la región Amazonas en Perú. Bogor, Indonesia: CIFOR y Nairobi, Kenya: ICRAF.

Adicionalmente, los procesos de otorgamiento de derechos forestales y agrarios se conducen con una débil articulación entre la ARA y la DRA; parte de la información espacial está desactualizada y en algunos casos incompleta, y la información sobre títulos de propiedad, fundamental para los análisis de superposición, no está totalmente sistematizada ni digitalizada ni forma parte de ninguna base de datos. De esta manera, es información que no puede integrarse en el corto plazo para planificar nuevos procesos de formalización de la tenencia tanto en tierras agrícolas como en tierras forestales y para protección.

Asimismo, en una reunión³¹ interinstitucional sostenida con el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre el 5 de diciembre último, dicha entidad informó a la Defensoría del Pueblo que se han advertido limitantes para la implementación de los CCUSAF, tales como:

- No incluye el otorgamiento de áreas en otras categorías de zonificación forestal
- Fecha de corte para acceder: 22 julio 2011
- Obligación de doble pago: 1) por el área; y 2) por el volumen
- Superposición con bosques de protección permanente
- Temporalidad: Limitada a 40 años
- Declaración de manejo sólo para áreas bosque

A partir de lo señalado, se tiene que los factores que estarían incidiendo en la débil implementación de los CCUSAF son de tipo normativo, de gestión, de articulación, entre otros. Por tanto, se debe tener en cuenta de un abordaje integral de la problemática debe atender a todas las aristas de la misma y desde un enfoque de derechos humanos.

Para la Defensoría del Pueblo, el Estado tiene el deber inexorable de proteger nuestros bosques y de restaurar aquellos que han sido deforestados, incluyendo sus servicios ecosistémicos, principalmente en nuestra Amazonía.

En atención a lo anterior, consideramos importantes las iniciativas legislativas dirigidas a fortalecer el proceso de implementación de los CCUSAF, tales como el proyecto de Ley 6660/2023-CR; sin perjuicio de lo cual, hacemos llegar ciertas consideraciones a fin de que dicho proyecto pueda ser viable:

Sobre la ampliación de áreas factibles para el otorgamiento de CCUSAF

Cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 29763, en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios. Asimismo, se prohíbe 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, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

Lo señalado no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, en forma excepcional y sujetos a los más rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental, en áreas zonificadas como de tratamiento especial, en el marco de la presente Ley y su reglamento. Esta disposición se establece sin perjuicio de los derechos y tierras de las comunidades nativas y campesinas.

³¹

Defensoría del Pueblo. En: https://twitter.com/Defensoria_Peru/status/1732199208231342530?t=L65CSvdj_2W17fauoMEZUw&s=08

En concordancia con ello, la normativa vigente establece que los CCUSAF podrán ser otorgados en áreas categorizadas como zona de producción agroforestal o silvopastoril, o zona de recuperación, de acuerdo a la zonificación forestal aprobada, o aquellas identificadas por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre o el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre³². Sobre este aspecto, el proyecto de ley plantea ampliar el uso de los CCUSAF en áreas con cultivos agrícolas, pastos, plantaciones forestales, sistemas agroforestales, ecosistemas forestales o una combinación de estos, independientemente de si cuenten o no con zonificación forestal.

Si bien la propuesta amplía la posibilidad de conceder los CCUSAF, en zonas distintas a las previstas en las zonas de tratamiento especial de la zonificación forestal, lo cual responde al incremento de deforestación en estas zonas, es preciso anotar que el proyecto de norma preserva la finalidad principal de este tipo de contrato, la cual es justamente propiciar o mantener sistemas agroforestales y/o ecosistemas forestales y/o actividades de restauración en el marco de una gestión integral del territorio.

No obstante, para la Defensoría del Pueblo dicha finalidad se cumplirá únicamente con obligaciones ambientales claras, así como con el fortalecimiento de las entidades competentes para supervisarlas.

Sobre la inclusión de los bosques de producción permanente como áreas factibles para el otorgamiento de CCUSAF

Al respecto, el proyecto de ley plantea incluir los bosques de producción permanente dentro de las áreas pasibles de poder acceder a CCUSAF.

No obstante, es preciso tener en cuenta que tal medida únicamente sería posible modificando y sustentando el proceso de redimensionamiento, previsto en el artículo 4 de los Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente, aprobados por la Resolución Ministerial N° 368-2018-MINAGRI, debido a que la categorización de los bosques de producción permanente se da en el marco de la elaboración y de los resultados de la zonificación forestal.

Sobre las obligaciones de los titulares de CCUSAF

Como se señaló en el acápite anterior, la ampliación de áreas factibles de acceder a CCUSAF debe ir acompañada de un marco de obligaciones claro, así como del fortalecimiento de las entidades competentes para su supervisión.

Sobre el particular, el artículo 63 b. del proyecto de ley se plantea que los beneficiarios de los CCUSAF, tienen la obligación de mantener la cobertura de bosque primario y secundario, priorizar la protección de fuentes y cursos de agua, y establecer prácticas de conservación de suelos. Se fomenta la agroforestería y se limita la conversión de bosques a tierras agrícolas, contribuyendo significativamente a la conservación y mitigación del cambio climático.

³² Lineamientos para el otorgamiento de contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 81-2017-SERFOR

Para la Defensoría del Pueblo resulta necesario que se preserven las obligaciones establecidas en el numeral 25.2 del artículo 25 del Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, aprobado por Decreto Supremo n.º 020-2015-MINAGRI, el cual señala que:

Los titulares de los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales deben cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) *Mantener la cobertura de bosque primario y secundario maduro existente.*
- b) *Presentar la Declaración de Manejo, en caso corresponda su aprobación, así como cumplir con su implementación, luego de ser aprobada.*
- c) *Mantener el área bajo conducción de sistemas agroforestales.*
- d) ***Respetar la superficie inicial otorgada en sistema agroforestal si es mayor al 20% del área, o incrementar a una proporción mínima del 20% del área total del contrato de cesión en uso para el desarrollo de sistemas agroforestales, priorizando la protección de fuentes y cursos de agua.***
- e) *Establecer especies forestales maderables o no maderables en el sistema productivo.*
- f) *Realizar prácticas de conservación de suelos, de fuentes y cursos de agua.*
- g) *Cumplir con el marcado de trozas, de acuerdo a los lineamientos aprobados por el SERFOR.*

Sin perjuicio de ello, toda vez que el proyecto de ley pretende ampliar el alcance de las áreas donde se pueden conceder CCUSAF, inclusive en áreas con cultivos agrícolas y pastos, es necesario que el proyecto de ley incorpore la obligación de los titulares de CCUSAF de contar con un instrumento de gestión ambiental, para cuya obtención el Estado debe adoptar todas las acciones de asistencia técnica necesaria para su obtención, así como de exoneración de costos, a fin de que se garanticen medidas de prevención, adecuación, mitigación y/o evitación de los impactos ambientales, y además incorpore obligaciones ambientales específicas para el caso de los productores agrarios que accede a un contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales que haya retirado cobertura boscosa y/o vegetal para la instalación de su actividad.

Así por ejemplo, el productor agrario que accede a un contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales que haya retirado cobertura boscosa y/o vegetal para la instalación de su actividad sin considerar un área de reserva mínima del 30% del predio con la cobertura boscosa natural, y/o ha retirado cobertura forestal requerida para la protección de fuentes y cauces de agua, debe presentar como parte de su instrumento de gestión ambiental, las medidas y acciones para la recuperación o conservación de dichas áreas, de manera progresiva. Para tal efecto, el SERFOR debe elaborar los lineamientos correspondientes.

Sobre la ampliación del límite temporal para el acceso al CCUSAF

El proyecto de ley atiende la limitante de límite temporal de acceso a los CCUSAF identificado por el SERFOR, planteando que la posesión continua, pública y pacífica debe acreditarse al 31 de diciembre del 2022.

Como ya se dijo anteriormente, en el periodo 2012 -2022, es decir en el periodo posterior a la entrada en vigencia de la Ley n.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre la pérdida de bosques fue de 1 745 368 ha, es decir reportó un incremento de 48% en comparación con la pérdida de cobertura boscosa del periodo anterior (1 175 769 ha).

Si bien la medida propuesta de ampliación de límite temporal permitiría potencialmente ampliar el margen de beneficiarios de los CCUSAF, para la Defensoría del Pueblo es de imperiosa necesidad que se resalte el carácter excepcional y único de esta ampliación de

plazo, pero además que el Estado disponga todas las acciones necesarias a fin de avanzar en las condiciones idóneas para el otorgamiento y supervisión de las obligaciones contraídas con el CCUSAF, de tal manera que se haga efectiva la finalidad del contrato.

Sobre la inexigibilidad de la zonificación forestal

El proyecto de ley plantea que para el otorgamiento de los CCUSAF no se requiere zonificación forestal. Sobre el particular, el preciso señalar que toda acción del Estado destinada a la formalización de las actividades económicas debe estar alineada con los instrumentos que buscan preservar el enfoque de sostenibilidad como la zonificación forestal. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que preocupa a nuestra institución el incipiente avance en esta materia, toda vez que, de acuerdo a la Plataforma de Seguimiento de la Zonificación Forestal al 2023, solamente se registra un 20% de avance a nivel nacional³³.

Precisamente, en atención a lo señalado, el artículo 65 del Reglamento de Gestión para Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales señala que, en zonas donde la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) no haya concluido o no exista la zonificación forestal de zonas de tratamiento especial para producción agroforestal o silvopastoril, la ARFFS puede considerar para la evaluación del otorgamiento de CCUSAF información secundaria de instituciones públicas o privadas, así como imágenes satelitales complementadas con inspecciones de campo y entrevistas o referencias de las autoridades locales.

En tal sentido, para la Defensoría del Pueblo resulta necesario que se eleve a rango de ley lo establecido en el artículo 65 del Reglamento de Gestión para Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales, pero además se requiere que las autoridades competentes dispongan las acciones necesarias por parte de las autoridades competentes a fin de cerrar las brechas en materia de zonificación forestal.

2.3. Sobre la propuesta de flexibilización del procedimiento de inspecciones oculares de especies listadas en la CITES

El proyecto de ley 7085/2023-PE tiene por objeto modificar el artículo 46 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a fin de establecer que la inspección previa ocular, a cargo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor), destinada a verificar lo declarado en los planes de manejo para el aprovechamiento de especies forestales listadas en el apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), de manera previa a su aprobación, deje de realizarse al 100%, y por tanto, se implemente de acuerdo con una metodología que tomará en consideración una muestra.

Es preciso recordar que la CITES tiene por misión asegurar que la fauna y la flora sometidas a comercio internacional no se exploten de manera insostenible; por lo tanto, busca reducir considerablemente la pérdida de biodiversidad³⁴.

³³ SERFOR. <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/1rBWlGdSv6bgul4RaAyMnnpnW9myR3t-sB/page/HHh6B>

³⁴ <https://www.gob.pe/28145-convencion-sobre-el-comercio-internacional-de-especies-amenazadas-de-fauna-y-flora-silvestres-cites>

Sobre el particular, en la exposición de motivos del proyecto se señala que, *de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre del SERFOR, durante el periodo correspondiente a los años 2019 - 2022, se realizó la verificación de 7550 árboles de caoba y cedro: sin embargo, con la reciente inclusión de los géneros Dipteryx y Handroanthus en el Apéndice II de la CITES, se estima que la cantidad de árboles a verificar se incrementa considerablemente, esto debido a que dichas especies tienen una mayor abundancia en el bosque.*

Asimismo, se señala que, *tan solo en concesiones forestales con fines maderables, en un solo año se tendría que inspeccionar más de doce (12) veces la cantidad de árboles verificados para la especie caoba y cedro en los últimos 4 años, lo que afectaría los plazos para la aprobación de los planes de manejo ya que la legislación vigente establece que estos deben aprobarse en 30 días hábiles.*

En atención a lo señalado, el proyecto de ley en mención busca flexibilizar las inspecciones oculares previas a la aprobación de los planes de manejo para el aprovechamiento de especies forestales, prevista en el artículo.

Tal situación resulta de especial preocupación de la Defensoría del Pueblo, considerando que dichas inspecciones además de contribuir al uso racional de nuestros recursos forestales, constituyen un mecanismo para combatir la tala ilegal.

En efecto, de acuerdo con un estudio del año 2016, el tráfico ilegal de madera sigue siendo uno de los principales problemas del sector forestal en el Perú. OSINFOR ha detectado que la principal artimaña de los concesionarios forestales es la declaración de árboles inexistentes con la finalidad de acceder a guías de transporte para facilitar el tráfico ilegal proveniente de áreas no autorizadas, como las áreas naturales protegidas. En tal sentido, la ejecución efectiva de este paso previo para aprobar los planes de manejo forestal es crucial para reducir la oferta de guías de transporte al mercado del tráfico ilegal de madera³⁵.

Cabe mencionar que, de acuerdo con un informe “entre los años 2004 y 2009, la ilegalidad se concentraba en las concesiones forestales; posteriormente, en los bosques locales; y, recientemente, de acuerdo con la data recabada, en las comunidades nativas que cuentan con permisos para la extracción de madera. Sin embargo, para 2017 las concesiones forestales (maderables y no maderables) y los permisos en comunidades nativas y campesinas concentraban el 62% del flujo no controlado de madera”³⁶.

En atención a lo anterior, para la Defensoría del Pueblo resulta de vital importancia fortalecer la institucionalidad ambiental, lo cual comprende dotar a las entidades competentes del presupuesto, la logística y los recursos humanos idóneos y suficientes para cubrir el incremento de inspecciones estimado tras el ingreso de nuevas especies protegidas en el marco de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), teniendo en consideración la finalidad de dichos procedimientos a fin de garantizar el uso racional de nuestros recursos y de evitar el tráfico ilegal de especies.

35

CIES.

<https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2017/01/impacto-de-la-supervision-de-las-concesiones-forestales-maderables-en-el-cumplimiento-de-la-ley-forestal-en-el-peru-d.-solis-2.pdf>

³⁶ <https://preveniramazonia.pe/nuevo-estudio-tala-ilegal-amazonia-peruana/>

En concordancia con lo señalado, emitimos opinión no favorable al proyecto de ley 7085/2023-PE.

2.4. Sobre la falta de motivación del proyecto de ley 7037/2023-CR, Ley que modifica la ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, para garantizar la prevención y reducción de riesgos de incendios forestales

Sobre el particular, cabe mencionar que el proyecto de ley 7037/2023-CR, Ley que modifica la ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, para garantizar la prevención y reducción de riesgos de incendios forestales, tiene por objeto fortalecer el marco normativo nacional orientado a la implementación de medidas preventivas, en el marco de la protección de la flora y fauna nacional, mediante la modificación de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como del Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

Para tal efecto, establece de manera explícita la competencia de los Gobiernos Regionales y locales para ejecutar las medidas establecidas en el "Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales", en materia de su competencia, en caso de omisión a dicho deber se configura el delito de omisión de funciones; asignando la supervisión de dichas competencias al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

La Defensoría del Pueblo coincide con la importancia de fortalecer los mecanismos de prevención frente a los incendios forestales, así como de asegurar su adecuada implementación, no obstante las propuestas normativas que se generen para tal fin deben ser el resultado de un exhaustivo diagnóstico, que considere un análisis de las medidas vigentes, en el marco de un análisis de la necesidad y viabilidad de la ley, lo cual no se aprecia en la exposición de motivos del proyecto de ley 7037/2023-CR, en la línea de lo señalado³⁷ la Presidencia del Consejo de Ministros y el Organismo de Supervisión de los recursos Forestales y de Fauna Silvestre en su opinión al proyecto de ley.

En efecto, el proyecto de ley no ha considerado que en el marco del artículo 19 y 20 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS), los gobiernos regionales ya tienen la función y responsabilidad de coordinar y ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales conforme lo establecen los literales a) y b) del artículo 19 de la LFFS.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 20 del mismo cuerpo normativo señala que los gobiernos locales apoyan en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre. Asimismo, promueven y establecen mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel local, en el marco de los planes y políticas forestales y de fauna silvestre nacional y regional.

En tal sentido, la normativa antes indicada debe ser analizada, a fin de contar con una propuesta normativa necesaria y viable.

³⁷ A través del Oficio N.º 571-2024-PCM-SG. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTcxNDk3/pdf>

4. CONCLUSIONES

Sobre la necesidad de no retroceder en el marco institucional orientado a la protección de nuestros bosques

- 4.1. La aprobación por el Congreso de la República del dictamen por insistencia recaído en los Proyectos de Ley N° 649/2021-CR, N° 894/2021-CR y N° 2315/2021-CR, y en consecuencia, la Ley 31973 supone un grave retroceso en la lucha contra la deforestación y el cambio climático, toda vez que agrava, al incentivar y validar conductas ilegales en desmedro de nuestro patrimonio forestal y de fauna silvestre; y vulnera derechos humanos, en especial los derechos de los pueblos indígenas.
- 4.2. Los argumentos en contra del referido dictamen por insistencia fueron expuestos por la Defensoría del Pueblo mediante el Informe Jurídico Especializado N° 019-2022-DP/AMASPPi: *Opinión Legal sobre el Dictamen de insistencia ante las observaciones del presidente de la república a la autógrafa recaído en los proyectos de ley 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR con texto sustitutorio de la ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.*
- 4.3. Para la Defensoría del Pueblo el planteamiento de los proyectos de ley 6958/2023-CR, 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890-2023-CR, 07248/2023-CR, que buscan derogar la *Ley N° 31973, Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal*, resulta de vital importancia a fin de revertir la situación que viene generando la citada Ley, poniendo en riesgo de vulneración los derechos humanos, en especial de los pueblos indígenas, y de afectación de nuestros bosques, incrementando las situaciones de riesgo que afrontan las personas defensoras de derechos ambientales. Planteamiento que va en la línea de lo sostenido por nuestra institución desde el año 2022.
- 4.4. Saludamos el reciente dictamen aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República que aprueba *la Ley que deroga la Ley n° 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.*

Sobre la necesidad de adoptar medidas para la adecuada implementación de los contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales - (CCUSAF)

- 4.5. El Estado tiene el deber inexorable de proteger nuestros bosques y de restaurar aquellos que han sido deforestados, incluyendo sus servicios ecosistémicos, principalmente en nuestra Amazonía. Para tal efecto, resulta necesario intensificar las acciones dirigidas a controlar la expansión agropecuaria, principal causa de deforestación. En atención a lo cual, consideramos importantes las iniciativas legislativas dirigidas a fortalecer el proceso de implementación de los CCUSAF, tales como el proyecto de Ley 6660/2023-CR; sin perjuicio de lo cual, se requiere que dicho proyecto tenga en cuenta lo siguiente:
 - Si bien la propuesta amplía la posibilidad de conceder los CCUSAF, en zonas distintas a las previstas en las zonas de tratamiento especial de la zonificación forestal, inclusive en bosques de producción permanente, es preciso anotar que el proyecto de norma

preserva la finalidad principal de este tipo de contrato la cual es justamente propiciar o mantener sistemas agroforestales y/o ecosistemas forestales y/o actividades de restauración en el marco de una gestión integral del territorio. No obstante, para la Defensoría del Pueblo dicha finalidad se cumplirá únicamente con obligaciones ambientales claras, así como con el fortalecimiento de las entidades competentes para supervisarlas.

- Resulta necesario que se preserven las obligaciones establecidas en el numeral 25.2 del artículo 25 del Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.

Sin perjuicio de ello, toda vez que el proyecto de ley pretende ampliar el alcance de las áreas donde se pueden conceder CCUSAF, inclusive en áreas con cultivos agrícolas y pastos, es necesario que el proyecto de ley incorpore la obligación de los titulares de CCUSAF de contar con un instrumento de gestión ambiental sui generis, a fin de que se garanticen medidas de prevención, adecuación, mitigación y/o evitación de los impactos ambientales, y además incorpore obligaciones ambientales específicas para el caso de los productores agrarios que accede a un contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales que haya retirado cobertura boscosa y/o vegetal para la instalación de su actividad.

- Si bien la medida de ampliación de límite temporal permitiría potencialmente ampliar el margen de beneficiarios de los CCUSAF, para la Defensoría del Pueblo es de imperiosa necesidad que se resalte el carácter excepcional y único de esta ampliación de plazo, pero además que el Estado disponga todas las acciones necesarias a fin de avanzar en las condiciones idóneas para el otorgamiento y supervisión de las obligaciones contraídas con el CCUSAF, de tal manera que se haga efectiva la finalidad del contrato.
- Se requiere elevar a rango de ley lo establecido en el artículo 65 del Reglamento de Gestión para Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales, pero además se requiere que las autoridades competentes dispongan las acciones necesarias por parte de las autoridades competentes a fin de cerrar las brechas en materia de zonificación forestal.
- El proyecto de ley plantea incluir los bosques de producción permanente dentro de las áreas pasibles de poder acceder a CCUSAF. No obstante, es preciso tener en cuenta que tal medida únicamente sería posible modificando y sustentando el proceso de redimensionamiento, previsto en el artículo 4 de los Lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de bosques de producción permanente, aprobados por la Resolución Ministerial N° 368-2018-MINAGRI, debido a que la categorización de los bosques de producción permanente se da en el marco de la elaboración y de los resultados de la zonificación forestal.

4.6. Se requiere fortalecer la institucionalidad ambiental, lo cual comprende dotar a las entidades competentes del presupuesto, la logística y los recursos humanos idóneos y suficientes para cubrir el incremento de inspecciones estimado tras el ingreso de nuevas especies protegidas en el marco de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), teniendo en consideración la finalidad de dichos procedimientos a fin de garantizar el uso racional de nuestros recursos y de evitar el tráfico ilegal de especies. En concordancia con lo señalado, emitimos opinión no favorable al proyecto de ley 7085/2023-PE.

Sobre la modificación a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre a fin de definir competencias en materia de incendios forestales

4.7. Coincidimos en la importancia de fortalecer los mecanismos de prevención frente a los incendios forestales, así como de asegurar su adecuada implementación, no obstante las propuestas normativas que se generen para tal fin deben ser el resultado de un exhaustivo diagnóstico, que considere un análisis de las medidas vigentes, en el marco de un análisis de la necesidad y viabilidad de la ley, lo cual no se aprecia en la exposición de motivos del proyecto de ley 7037/2023-CR, en la línea de lo señalado la Presidencia del Consejo de Ministros y el Organismo de Supervisión de los recursos Forestales y de Fauna Silvestre en su opinión al proyecto de ley.

5. RECOMENDACIONES

En consideración a lo expuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 16 y 17 de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, la Defensoría del Pueblo recomienda:

A la Comisión Agraria del Congreso de la República:

- Acoger los argumentos expuestos en el presente documento, y emitir dictamen favorable respecto de los proyectos de ley 6958/2023-CR, 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890-2023-CR, 07248/2023-CR, que buscan derogar la Ley N° 31973, Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.
- Emitir dictamen no favorable al Proyecto de Ley 7085/2023-PE, "*Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (artículo 46)*".

Al Pleno del Congreso de la República:

- Aprobar el dictamen aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República que, con texto sustitutorio, propone la *Ley que deroga la Ley n° 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.*

A la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República:

- Acoger los comentarios planteados por la Defensoría del Pueblo en relación al Proyecto de Ley 6660/2023-CR *“Ley que promueve el uso de los contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales - (CCUSAF), establecido en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre”*.

A la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República:

- Emitir dictamen no favorable respecto del proyecto de ley 7037/2023-CR, *“Ley que modifica la ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, para garantizar la prevención y reducción de riesgos de incendios forestales, por parte de los gobiernos regionales y locales”*.

Sin otro particular, me valgo de la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Lima, 12 de abril de 2024

Atentamente,

Firmado digitalmente

Margoth Quispe Anaya

Adjunta al Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)
mquispea@defensoria.gob.pe

AMASPPI
MQA/Kbc