



Proyecto de Ley N° 9580/2024-CR

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario

22 NOV. 2024

RECIBIDO

Firma: _____ Hora: 18:50 pm

LEY QUE PRIORIZA Y FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FRÁGILES

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE PRIORIZA Y FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FRÁGILES

Artículo 1.- Objetivo de la ley

El objeto de la presente ley es fortalecer la calidad de vida de las personas a partir de vivir en un ambiente sano, equilibrado y sostenible; asegurando la conservación de la biodiversidad, el uso adecuado de los recursos y con un equilibrado aprovechamiento de los mismos.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La finalidad de la presente ley es asegurar recursos suficientes y necesarios para gestionar óptimamente los ecosistemas frágiles, a partir de la participación de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Artículo 3. Inversiones de los gobiernos regionales y gobiernos locales

- a. Se autoriza a los gobiernos regionales y gobiernos locales, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y Ministerio de Economía y Finanzas, a identificar y priorizar recursos presupuestales para la gestión y protección de los ecosistemas frágiles incluidos en la Lista Sectorial del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).
- b. De manera complementaria, el Ministerio del Ambiente, podrán destinar recursos complementarios, con cargo a su presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, para financiar lo establecido en la presente ley.
- c. Los recursos para gestionar los ecosistemas frágiles se destinarán, entre otras intervenciones a:
 1. Formulación de ecosistemas frágiles

2. Delimitación y monumentación de hitos del área de los ecosistemas frágiles
3. Gestión de ecosistemas frágiles
4. Formulación de proyectos en favor de ecosistemas frágiles
5. Otros que se determinen por ley

Artículo 4. Esquemas de ingresos en favor de servicios ecosistémicos

Se autoriza a los gobiernos locales y gobiernos regionales, previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas a identificar y establecer mecanismos para generar ingresos para la sostenibilidad de los ecosistemas frágiles y sus respectivos servicios ecosistémicos.

Artículo 5. Coordinación inter institucional

Los gobiernos regionales y gobiernos locales en cuyas jurisdicciones se ubiquen los ecosistemas frágiles, podrán firmar convenios de acción orientados a la preservación de los mismos, y que se encuentren alineados a las intervenciones señaladas en el literal c) del artículo 3 de la presente ley.

Artículo 6. Asistencia para organización locales

Los gobiernos regionales y gobiernos locales podrán brindar con cargo a su presupuesto institucional a llevar a cabo acciones de asistencia y capacitación en favor de la ciudadanía organizada orientada a sensibilizar respecto a los ecosistemas frágiles.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Declárese de Necesidad Pública e interés Nacional la restauración, recuperación, preservación y conversación de los ecosistemas frágiles en nuestro país, así como el establecimiento de instrumentos de gestión para su optima administración.

SEGUNDA. –El Ministerio del Ambiente, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales emitirán los ajustes normativos y las resoluciones necesarias y suficientes para dar cumplimiento a lo señalado en la presente ley,

TERCERA. – El Ministerio del Ambiente, en el lapso de 90 días emitirá el reglamento de la presente ley.

Lima, noviembre de 2024



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/11/2024 15:41:50-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2024 15:17:31-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 18/11/2024 15:41:46-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2024 16:43:31-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La normatividad de ecosistemas frágiles

La Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, de junio de 1997, que busca normar la gestión de las áreas naturales de nuestro país, establece¹:

Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

El establecimiento de Áreas Naturales Protegidas busca, entre otros objetivos, mantener y manejar los recursos de la flora y fauna silvestre, mantener la base de recursos, mantener las condiciones de las cuencas, restaurar los ecosistemas deteriorados y conservar la identidad natural y cultural del entorno del área.

Esta norma también considera el establecimiento de un Comité de Gestión que busca el normal y regular funcionamiento del área, además de documentos de manejo, precisándose que cada área a determinar deberá ser "zonificada".

La Ley 28611, Ley General del Ambiente, de octubre de 2005, en el marco de la conservación de la biodiversidad biológica, establece el lineamiento de fomentar "la inversión pública y privada en la conservación y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas frágiles". Los ecosistemas frágiles comprenden, entre otros, desiertos, montañas, bofedales, lagunas altoandinas y bosques de neblina; precisando que las autoridades, en línea con sus funciones, adoptan medidas de protección especial.

Si bien las áreas Naturales Protegidas (ANP) se han convertido en los instrumentos para preservar nuestra biodiversidad, y cuyos esquemas de gestión han ido modificándose y perfeccionándose con los años, estas requieren ser complementadas. En esa línea, los ecosistemas frágiles, complementan adecuadamente la protección de nuestra biodiversidad.

La conservación de la naturaleza pasa por identificar especies y ecosistemas, además de comunidades que presenten cierta vulnerabilidad, sea ante la acción humana o hacia los propios cambios de la naturaleza (por ejemplo, Cambio

¹ Artículo 1 de la Ley 26834.



Climático). Si bien, un ecosistema tiene como característica propia ser frágil ante los cambios, se requiere buscar y encontrar un equilibrio².

Sabemos que la esencia del manejo de la conservación de la naturaleza se basa en identificar especies, comunidades y ecosistemas que presenten una alta probabilidad de ser fuertemente dañados por actividades humanas y sean vulnerables ante la ocurrencia de eventos naturales o ante el cambio climático; es decir, ecosistemas con baja resiliencia (capacidad de retornar a sus condiciones originales) e inestables ante estos eventos, a esta condición es que nos referimos cuando hablamos de fragilidad y ecosistemas frágiles.

Así, el SERFOR aprueba una lista de ecosistemas frágiles, la cual es denominada "Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles", en donde dicha institución, a través de un proceso coordinado con autoridades regionales, autoridades locales y otras autoridades, determina el ingreso a dicha lista de ecosistemas.

La Resolución de Dirección Ejecutiva N° 278 – 2018 – MINAGRI – SERFOR – DE, que establece los "Lineamientos para la identificación de Ecosistemas Frágiles y su incorporación en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles", definiendo:

Ecosistemas Frágiles: Ecosistemas señalados en la Ley General del Ambiente, que poseen ciertas características o recursos singulares con baja capacidad de retornar a sus condiciones originales e inestable ante eventos impactantes causados por el ser humano o la naturaleza, que producen en el mismo una profunda alteración en su estructura y composición.

Para identificar ecosistemas frágiles se establecen una serie de criterios relacionados a i) valor de conservación, que tiene que ver con su relevancia biológica, estado del hábitat, provisión de servicios ecosistémicos; ii) valor de gestión, sobre cuán integrados e involucrados están las autoridades regionales, locales y comunidad local y; iii) análisis del valor de priorización.

De esta manera se ha constituido la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles, identificándose a la fecha 188 ecosistemas, siendo la mayoría: Loma Costera (46), Bosques de Colina Baja (22), Bosque Montano de Yunga (21) y Bosque Basimontano de Yunga (21)³.

² <https://www.actualidadambiental.pe/ecosistemas-fragiles-del-sector-forestal-alternativa-para-la-conservacion-de-la-biodiversidad/>

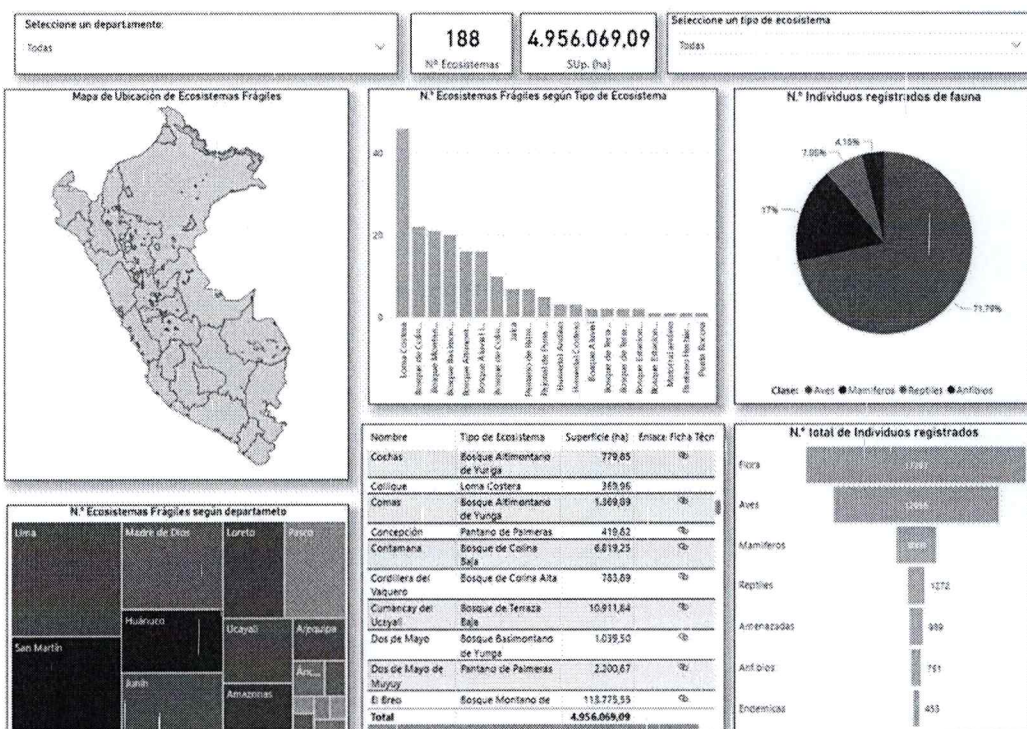
³³ <https://sniffs.serfor.gob.pe/inventarios/#/reportedinamico/5>



PERÚ
 Ministerio
 de Desarrollo Agrario
 y Riego

LISTA SECTORIAL DE ECOSISTEMAS FRÁGILES

SERFOR



Los 188 ecosistemas frágiles identificados ocupan una superficie de 4.9 millones de hectáreas, representando el 3.8% del territorio nacional. Estos ecosistemas frágiles, una vez ingresados a la lista tienen una serie de limitaciones referido al uso de sus recursos, tanto de flora y fauna.

A pesar de este avance respecto a la identificación, la normatividad aun no ha ido más allá como en el caso de los Ecosistemas Frágiles, respecto a su gestión ordenada. Por ejemplo, queda pendiente la delimitación precisa, el saneamiento físico legal e incluso la inscripción en registros, entre otros⁴. Los ecosistemas frágiles se convierten en herramientas clave para la conservación de la biodiversidad en nuestro país⁵:

⁴ <https://www.actualidadambiental.pe/ecosistemas-fragiles-del-sector-forestal-alternativa-para-la-conservacion-de-la-biodiversidad/>

⁵ *Idem.*



- ✓ **Constituyen muestras representativas de la biodiversidad**, y su conservación ayuda a garantizar la conectividad entre áreas que hayan sido fragmentadas o áreas que formen parte de un corredor biológico.
- ✓ **Están orientados a la descentralización**, pues su inclusión en la Lista Sectorial, gestión y protección busca tener como protagonistas a las autoridades regionales y locales.
- ✓ **Tienen un enfoque participativo**, lo cual se manifiesta desde el proceso de inclusión en la lista, dado a que se valora la existencia de iniciativas por parte de la población local y se realiza un proceso de socialización de la ficha técnica. La gestión, que es el siguiente paso, apunta también a que se involucre a la población y organizaciones locales, incluyendo tener un registro de actores y gestores locales y fomentar la educación ambiental sobre los EF en colegios.
- ✓ **Contribuyen al ordenamiento forestal**, debido a que integran de las zonas de protección y conservación ecológica (ecosistemas priorizados para la conservación de la biodiversidad), las cuales forman parte del módulo 1 de la zonificación forestal junto a las ANP y las reservas de tierras para pueblos indígenas.
- ✓ **Buscan la seguridad jurídica**, pues se prevé la realización del respectivo saneamiento físico legal y la inscripción de las condiciones de uso de los recursos forestales y de fauna silvestre como cargas registrales.
- ✓ **Favorecen a la predictibilidad de las opiniones técnicas**, en tanto la metodología contemplada en las condiciones de uso, acompañada de la ficha técnica del ecosistema frágil sectorial, permiten que la autoridad tenga un sustento técnico previsible para emitir opiniones previas ante proyectos de actividades que puedan afectar a los recursos forestales y de fauna silvestre.
- ✓ **Son una modalidad en desarrollo**, lo cual permite implementar proyectos piloto y formular las normas relacionadas a procesos de saneamiento físico-legal y gestión en base a aprendizaje empírico.

Recursos presupuestales

El Programa Presupuestal 0144: *Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos* busca la conservación y uso sostenible de los ecosistemas naturales proveedores de servicios ecosistémicos.

Este programa presupuestal está orientado a que sea llevado a cabo por los gobiernos regionales, para que cuenten con instrumentos y capacidades a fin de recuperar, conservar y aprovechar sosteniblemente los ecosistemas.

El referido programa presupuestal tiene como productos⁶:

3000806 Hectáreas de ecosistemas conservados para asegurar la provisión sostenible de servicios ecosistémicos.

3000807 Hectáreas de ecosistemas restaurados para mejorar la provisión de servicios ecosistémicos.

3000808 Entidades supervisadas y fiscalizadas en el cumplimiento de los compromisos y la legislación ambiental.

Respecto a los servicios ecosistémicos se definen como los "beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas". Así, cuando estos sistemas o ecosistemas son afectados, la flora, fauna y las personas se ven afectadas. Entre los servicios ecosistémicos se encuentran diversos como alimentos, combustibles, aire limpio, recreación y turismo, disposición de suelos, entre otros⁷.

Tipos de servicios ecosistémicos

Tipología de SSEE	Definición	Ejemplos de Servicios Ecosistémicos
Servicios de Provisión (suministro)	Beneficios que se obtienen de los bienes y servicios que las personas reciben directamente de los ecosistemas	• Alimento • Fibra • Recursos Genéticos • Combustibles • Otros.
Servicios de Regulación	Beneficios que se obtienen de la regulación de los procesos de los ecosistemas	• Regulación de la calidad del aire • Regulación hídrica (2) • Control de la erosión (3) • Polinización • Secuestro de carbono • otros.
Servicios Culturales	Beneficios no materiales que las personas obtienen de los ecosistemas	• Valores espirituales y religiosos • Valores estéticos / Belleza paisajística • Recreación y ecoturismo • Sentido de identidad y pertenencia a un lugar • Otros.
Servicios de Soporte, hábitat o de base	Servicios necesarios para producir los otros SSEE	• Ciclo de nutrientes • Formación de suelos • Mantenimiento de la DB • Otros.

Fuente: Ministerio del Ambiente (2016)

⁶ <https://www.minam.gob.pe/presupuestales/programa-presupuestal-n-0144-conservacion-y-uso-sostenible-de-ecosistemas-para-la-provision-de-servicios-ecosistemicos/>

⁷ <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/conceptos-generales-servicios-ecosistemicos-enfasis-lineamientos>

Este enfoque desde el programa presupuestal 0144, si bien parte del hecho de la conformación de los ecosistemas hace énfasis sobre los servicios que pueda brindar pensando en su sostenibilidad y no hace una precisión en la fragilidad del referido ecosistema.

Ministerio del Ambiente, 2016⁸:

La disminución de la provisión Servicios Ecosistémicos podría afectar severamente al bienestar de la población, principalmente aquellas zonas rurales dependientes en los ecosistemas para su supervivencia.

Una manera para que la sociedad considere importante a los ecosistemas es a través de términos monetarios, ya que podría facilitar su apreciación por los diferentes actores de la sociedad.

Entonces la valoración económica permite:

- ✓ Elabora instrumentos específicos dirigidos a la conservación y uso sostenible del patrimonio natural.
- ✓ Desea hacer visible todos aquellos beneficios o costos asociados a los cambios en los ecosistemas y que afectan el bienestar de los individuos y la sociedad.
- ✓ Los valores económicos puedan ser integrados en la toma de decisiones.

Se requiere una mayor precisión y orientación de recursos hacia los ecosistemas frágiles, en un esquema de coordinación que permita la participación de los tres niveles de gobierno.

Uno de los principales problemas de gestión que tiene hoy los ecosistemas frágiles es la falta de conocimiento de los mismos y la definición de los instrumentos para su administración. Al respecto, el Instituto Geofísico del Perú, respecto a los Humedales costeros, identifica no solo la falta de conocimiento, sino también la falta de coordinación de los diferentes niveles de gobierno⁹:

⁸ Conceptos Generales de Servicios Ecosistémicos: Énfasis en los Lineamientos de formulación. Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Nacional. Ministerio del Ambiente. 2016.

⁹ <https://www.gob.pe/institucion/igp/noticias/580475-columna-de-opinion-humedales-costeros-ecosistemas-en-peligro>



Un gran obstáculo para luchar contra estos peligros es la falta de información y monitoreo que permita hacer un seguimiento cercano de la situación de los humedales costeros. A pesar de su importancia y su cercanía a nuestras principales ciudades, es relativamente poco lo que conocemos sobre ellos, tanto desde el punto de vista geofísico y biológico (como su delimitación, antigüedad y origen geológico, comportamiento e interacción entre especies, etc.), como desde el punto de vista socioeconómico y cultural (instalaciones antrópicas existentes, nivel y tamaño de las actividades productivas, sistemas de derechos de propiedad, etc.). En el país se vienen desarrollando avances para el fortalecimiento de la institucionalidad que permita proteger los ecosistemas, gracias a agendas nacionales sobre el cambio climático y la diversidad biológica, sin embargo, para hacerlas efectivas es necesario el compromiso conjunto de autoridades regionales y locales, instituciones técnico-científicas y universidades, pero también de colectivos sociales como asociaciones de pescadores y extractores, que permitan un camino hacia la gobernanza ambiental de los humedales costeros.

Es importante que se tomen medidas respecto a los ecosistemas frágiles, toda vez que cada año se pierden casi 20 millones de hectáreas de ecosistemas, mientras que la pérdida de cobertura vegetal de ecosistemas costeros se acerca a los 100 millones de hectáreas al año. Una mirada por departamentos nos muestra que son los departamentos con extensiones importantes de amazonia los que muestran más extensión de ecosistemas degradados. Y no solo en cuanto a la extensión, sino a la velocidad en cuanto a la degradación de dichos ecosistemas. La figura es diferente cuando miramos departamentos de la costa como Piura, Lambayeque y Ancash, incluyendo en adición a Callao. La pérdida de hectáreas de ecosistemas se explica en parte por la deforestación, los incendios forestales, la expansión urbana y la tala ilegal¹⁰.

¹⁰ Análisis

Superficie de ecosistemas degradados¹¹

Departamentos	2018	2019	2020	2021	2022
Amazonas	1,099,722	1,113,342	1,087,804	1,103,746	1,119,165
Áncash	51,453	51,657	33,023	31,490	33,625
Apurímac	14,541	14,557	15,197	14,257	15,538
Arequipa	92,941	93,233	56,097	54,412	56,777
Ayacucho	194,746	197,136	229,747	228,802	230,697
Cajamarca	324,674	324,135	325,266	319,655	327,842
Callao	2,768	2,744	711	693	725
Cusco	1,464,717	1,488,110	1,527,005	1,525,340	1,555,628
Huancavelica	25,310	25,419	25,203	24,839	25,276
Huánuco	1,214,227	1,242,988	1,333,756	1,348,793	1,354,881
Ica	45,543	46,601	35,808	38,011	36,208
Junín	1,204,845	1,223,995	1,263,223	1,264,018	1,280,484
La Libertad	144,232	142,180	133,364	132,884	135,208
Lambayeque	114,124	116,792	77,493	78,879	78,652
Lima	91,605	91,725	66,156	66,636	66,682
Loreto	4,235,387	4,338,153	4,549,041	4,811,683	4,773,598
Madre de Dios	1,531,453	1,592,770	1,645,678	1,672,758	1,750,683
Moquegua	23,669	23,710	17,745	19,394	17,822
Pasco	714,370	728,933	760,003	760,401	772,076
Piura	288,624	288,306	180,853	185,769	182,896
Puno	642,266	650,342	632,809	641,125	653,749
San Martín	1,989,146	2,024,774	2,256,313	2,307,165	2,290,785
Tacna	23,799	23,804	15,447	15,274	15,961
Tumbes	25,964	24,959	26,630	28,630	31,394
Ucayali	2,017,383	2,142,016	2,321,332	2,396,712	2,477,338

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa no representa iniciativa de gasto, sino mas bien busca habilitar recursos que ya se cuentan, para que se puedan destinar de manera ordenada y coordinada para la atención de ecosistemas frágiles. Hoy en día los recursos presupuestales se orientan hacia ecosistemas con una mirada de sostenibilidad de recursos ecosistémicos. Diferentes entidades dan cuenta que se requieren información y acciones previas a la organización y gestión de los ecosistemas frágiles.

El establecimiento de ecosistemas frágiles (EF) es una alternativa a los esquemas de gestión ambiental como lo son las Áreas Naturales Protegidas, que requieren un mayor esfuerzo y recursos. Los EF pueden tener el mismo impacto en cuanto al cuidado del ambiente, sino que son mas ágiles y pueden tener una intervención más directa y optima.

¹¹ <https://observatorio.ceplan.gob.pe/ficha/t51>



Claramente que toda intervención dirigida a cuidar, preservar y restaurar el ambiente tiene un impacto positivo, donde ha sido demostrado el rol que tiene un ambiente sano en el equilibrio ecosistémico.

No solo es el cuidado del ambiente, sino los recursos que se puedan generar para la sostenibilidad de los ecosistemas, modelos que ya se vienen generando en nuestro país.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente ley no colisiona con norma alguna de la legislación vigente. Si bien ya existen normas al respecto, se requiere algunas precisiones orientadas a la coordinación inter institucional, además de generar marco habilitante para intervenciones en cuanto a la gestión inicial de los ecosistemas frágiles.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se enmarca en las siguientes políticas del Acuerdo Nacional:

Política 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú

Política 10. Reducción de la pobreza

Política 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental