



La congresista **JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI**, integrante del grupo parlamentario **Bloque Magisterial de Concertación Nacional**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con lo establecido en los artículos 22-C, 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE ZONIFICACIÓN FORESTAL

Artículo 1. - Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Nacional de Zonificación Forestal (SNZF), como un sistema integral, participativo y descentralizado que permita la planificación, gestión y protección de los recursos forestales en el país.

Artículo 2. - Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad promover un uso sostenible y responsable de los bosques, así como la conservación de la biodiversidad y la mejora del bienestar de los pueblos indígenas u originarios.

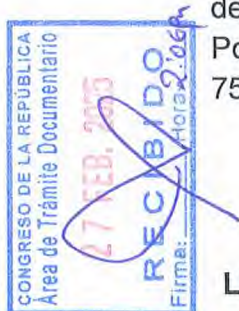
Artículo 3. - Creación del Sistema Nacional de Zonificación Forestal

Se crea el Sistema Nacional de Zonificación Forestal (SNZF), como un conjunto de normas, procesos, herramientas y plataformas tecnológicas que permiten la clasificación y delimitación de las áreas forestales en el territorio nacional, con el fin de asignar su uso, conservación y protección, conforme a las condiciones y procedimientos establecidos en el reglamento de la ley.

Artículo 4.- Principios del Sistema Nacional de Zonificación Forestal

El Sistema Nacional de Zonificación Forestal se rige por los siguientes principios:

- a) Sostenibilidad: Utilización de los recursos forestales de manera que no se agoten ni degraden, asegurando su disponibilidad para las siguientes generaciones.
- b) Equidad: Distribución justa y equitativa de los beneficios procedentes del uso sostenible y la conservación de los recursos forestales, principalmente para los pueblos indígenas u originarios.





JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

c) Transparencia: Acceso público a la información relacionada con la zonificación forestal en el país.

d) Participación: Inclusión activa de los actores locales, principalmente pueblos indígenas u originarios y poblaciones locales interesadas en los procesos de zonificación y toma de decisiones la misma.

Artículo 5. - Objetivos del Sistema Nacional de Zonificación Forestal

Los objetivos del Sistema Nacional de Zonificación Forestal son:

a) Establecer un marco normativo y técnico que permita una distribución adecuada y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, protegiendo la biodiversidad.

b) Integrar la gestión forestal en los procesos de planificación territorial.

c) Proteger y restaurar los ecosistemas forestales, especialmente en áreas de mucha biodiversidad.

d) Fomentar la participación activa de los pueblos indígenas u originarios y las comunidades locales en la gestión y uso de los recursos forestales en armonía con la biodiversidad.

e) Monitorear y evaluar de forma permanente la eficacia y el impacto de la zonificación y la gestión forestal.

f) Otros que se señalen en el reglamento de la ley.

Artículo 6. - Rectoría del Sistema Nacional de Zonificación Forestal

El Ministerio del Ambiente, es el ente rector y responsable de la implementación, supervisión y actualización del Sistema Nacional de Zonificación Forestal, en coordinación con otros sectores y gobiernos regionales y locales, conforme al reglamento de la ley.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento

La implementación de lo dispuesto en la presente ley, se efectúa con cargo al presupuesto institucional del Ministerio del Ambiente, de acuerdo a su



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

disponibilidad presupuestal y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

SEGUNDA. Derogación

Se deroga toda norma que se oponga a la presente ley.

TERCERA. Reglamento

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio del Ambiente, en un plazo máximo de sesenta (60) días calendarios, aprueba, mediante decreto supremo, el reglamento de la presente ley.

Lima, febrero de 2025.



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 11:59:05-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 11:08:02-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 13:40:02-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 12:25:56-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20181740128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/02/2025 10:53:38-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20181740128 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/02/2025 10:53:45-0500

JKUM/rtp

www.congreso.gob.pe

Edificio Juan Santos Atahualpa. Av. Abancay N° 151, Lima.
Central Telefónica: 311-7777



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/02/2025 12:52:10-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **febrero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10363/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. AGRARIA



.....
GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Nuestro país es uno de los países con la mayor biodiversidad en el mundo y cuenta con grandes recursos forestales que son fundamentales tanto para el bienestar económico como para el equilibrio ambiental del país. Sin embargo, estos recursos están siendo cada vez más amenazados por la deforestación, la degradación de los ecosistemas y la explotación no sostenible.

Según los diversos informes internacionales, entre los principales factores que contribuyen a la pérdida de bosques se encuentran la expansión de la frontera agrícola, la tala ilegal, los incendios forestales y la minería ilegal, entre otros factores.

Por tanto, el Perú enfrenta un reto para lograr un manejo eficiente y sostenible de sus recursos forestales, que no solo garantice su conservación, sino que también promueva un desarrollo económico y productivo sostenible, que beneficie a los pueblos indígenas u originarios, a las comunidades locales y al país en general.

SOBRE EL AMBIENTE

El derecho a un ambiente adecuado, sano, saludable, equilibrado, está garantizado a través de convenios internacionales que el Estado peruano ha suscrito y ratificado, lo que tiene vinculación directa con la vida y el bienestar y la dignidad de las personas. Por lo tanto, el derecho a un ambiente adecuado es un derecho necesario para que se puedan



efectivizar otros derechos, es decir, para que se puedan materializar otros derechos humanos.

Entonces, tiene vinculación la dignidad de las personas y el desarrollo de la vida con el derecho a un ambiente equilibrado, como lo establece nuestra Constitución Política y abundante jurisprudencia a nivel del Tribunal Constitucional. Es necesario advertir al ambiente como un medio necesario para acceder a la dignidad humana, valor supremo constitucional inherente a todas las personas.

Desde una nueva mirada de la gestión pública se propone que la persona debe ser el centro de las decisiones político-estatales, es decir, debe estar al centro de la gestión pública y de las políticas públicas, lo que se relaciona con el concepto de que el fin supremo del Estado es la defensa de la persona y el respeto a su dignidad, entonces, las personas tienen derecho a la vida, lo que se relaciona con el derecho a un ambiente equilibrado, pero también con el derecho a la integridad psíquica y física, así como al libre desarrollo y bienestar y a la salud en general.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 1, establece que "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado." Y el inciso 1, artículo 2, señala que toda persona tiene derecho "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar." El inciso 22 del artículo 2 de la Constitución prescribe que toda persona tiene derecho "A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."



Más adelante, la Constitución Política del Perú indica lo siguiente sobre los recursos naturales que, como sabemos, forman parte o integran el medio ambiente:

Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

[...]

Así, en relación al ambiente y los recursos naturales el artículo 67 de la Carta Magna precisa que "El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."

En la jurisprudencia, debido a la problemática ambiental que atraviesa nuestro país, ha surgido la necesidad de aclarar los alcances del marco constitucional vigente. Así, el máximo intérprete de la Constitución, a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC, hace referencia a lo que denomina como "Constitución Ecológica", definiéndola como el "conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental."¹

La mencionada sentencia precisa que la "Constitución Ecológica" posee una triple dimensión: 1) como principio que irradia todo el orden jurídico; 2) como el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano;

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf>



y 3) como un conjunto de obligaciones tanto para el Estado como para los particulares.²

En la misma línea, la sentencia del Expediente N.º 04223-2006-AA/TC, del Tribunal Constitucional se precisa el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, como un derecho que es esencial para el ejercicio de otros derechos y se define las responsabilidades del Estado para garantizar el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado, distinguiendo entre una dimensión positiva, en el que al Estado "le impone deberes y obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado"³; y una dimensión negativa, referida a la "obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana"⁴.

La sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N.º 06534-2006-PA/TC, ahonda en el derecho al agua potable y lo relaciona al medio ambiente, precisando que para que este derecho sea efectivizado, vale decir, se materialice, se depende del Estado, señalando al agua como un recurso natural esencial básico para el desarrollo de otros derechos elementales, radicando, allí, su importancia. Recordemos, entonces, la importancia que tienen los recursos forestales para la formación del agua. Es así que, el fundamento 18 señala esto:

² Ibidem.

³ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 1206-2005-AA/TC. Recuperado de: https://www.gacetajuridica.com.pe/docs/04223-2006-AA_unlocked.pdf

⁴ Ibidem.



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

El derecho al agua potable, a la luz del contexto descrito, supondría primariamente un derecho de naturaleza positiva o prestacional, cuya concretización correspondería promover fundamentalmente al Estado. Su condición de recurso natural esencial lo convierte en un elemento básico para el mantenimiento y desarrollo no sólo de la existencia y la calidad de vida del ser humano, sino de otros derechos tan elementales como la salud, el trabajo y el medio ambiente, resultando prácticamente imposible imaginar que sin la presencia del líquido elemento el individuo pueda ver satisfechas sus necesidades elementales y aun aquellas otras que, sin serlo, permiten la mejora y aprovechamiento de sus condiciones de existencia.⁵
(agregado nuestro)

Respecto del valor superior constitucional de la dignidad y su relación con el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, la doctrina jurisprudencial, el fundamento 26 de la sentencia del Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 03383-2021-PA/TC, señala que:

Este Colegiado reitera esta doctrina jurisprudencial, y asume que el valor superior de la dignidad humana se proyecta en el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de toda persona, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.⁶
(agregado nuestro)

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992, que fue adoptada durante la Cumbre de la Tierra de las Naciones

⁵ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N.º 06534-2006-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf>

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia del Expediente N° 03383-2021-PA/TC. Recuperado de: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/03383-2021-AA.pdf>



Unidas en Río de Janeiro, no es un tratado vinculante, sin embargo, esta declaración establece principios fundamentales para el desarrollo sostenible, acentuando el derecho de todas las personas a vivir en un ambiente saludable y sostenible. Para ello se requiere de acciones estatales en procura de una protección a los bosques y un aprovechamiento de los recursos forestales de manera sostenible.

En el ámbito internacional, debemos señalar que existen diversas normas internacionales que precisan que las poblaciones deben tener acceso a un ambiente saludable y adecuado al desarrollo de la vida. Es así que, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), en varios de sus tratados de derechos humanos, abordan directa e indirectamente el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Esto se expresa en acuerdos sobre derechos humanos de los pueblos indígenas u originarios, desarrollo sostenible, cambio climático, biodiversidad y la protección de recursos naturales.

Al respecto, es importante recordar que el artículo 55 la Constitución señala que "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional", así como la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución Política del Perú, que establece que "Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú."

Así, la Convención sobre el Derecho del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aborda el derecho de los niños y niñas a vivir en un ambiente que no sea perjudicial para su salud y bienestar,



precisando que el Estado debe adoptar medidas para proteger a la niñez de la contaminación y el deterioro ambiental.

Respecto del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado que el derecho a la salud implica el acceso a un ambiente saludable. Esto se ha robustecido en varias observaciones generales del Comité a los Estados, que reconocen el impacto negativo que la degradación ambiental tiene sobre el derecho a la salud.

Para los pueblos indígenas u originarios hay varios instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que señala explícitamente que los pueblos indígenas tienen derecho a un medio ambiente saludable, como parte de su derecho a la autodeterminación, tierras, territorios y recursos naturales.

II. PROBLEMA PÚBLICO

La creciente preocupación por el deterioro ambiental y sus efectos en la salud y el bienestar de las personas en Perú hace urgente la necesidad de fortalecer los instrumentos y sistemas nacionales para proteger nuestros recursos forestales.

Los bosques de Perú albergan cerca del 12% de la biodiversidad mundial. Actualmente no tenemos una adecuada zonificación forestal que permita identificar las áreas que requieren mayor protección para evitar la pérdida de biodiversidad, restaurar ecosistemas degradados y fortalecer los corredores ecológicos. Del mismo modo, esta debilidad de nuestro Estado



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

en cuanto a la deficiente zonificación no permite garantizar la conservación de los servicios ecosistémicos que los bosques brindan, tales como la regulación del ciclo hidrológico, la protección de cuencas hidrográficas y la mitigación frente al cambio climático.

De tal modo, la zonificación en nuestro país se maneja a través de normativas sectoriales y programas específicos, pero carece de un enfoque unificado que integre los aspectos ecológicos, productivos, sociales y económicos, es decir, no hay un abordaje integral de la zonificación forestal en nuestro país.

El Perú cuenta con un mecanismo de zonificación ecológica y de conservación de los recursos naturales, como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), que establece las vocaciones del suelo, pero estos mecanismos no siempre están concretamente orientados a la gestión forestal. Además, la Zonificación Ecológica y Económica es un proceso que no siempre incluye la participación activa de las comunidades locales como los pueblos indígenas u originarios, ni es vinculante para las políticas de gestión forestal en las regiones. Recordemos que las ZEE no establece derechos de propiedad ni restringe ni excluye las inversiones. La efectividad de las zonas de conservación, como las áreas naturales protegidas no siempre se ve reflejada en la gestión forestal sostenible, debido a la falta de recursos y personal capacitado para su monitoreo y control.

Existen datos sobre el uso de la tierra y la cobertura forestal, pero no existe una base de datos centralizada, exacta y accesible, lo que dificulta la toma de decisiones basadas en información confiable y actualizada.



La falta de una zonificación forestal clara y vinculante dificulta el control sobre las actividades como la deforestación que, impulsada por actividades como la minería ilegal, la tala ilegal de madera, la expansión de la frontera agrícola, la ganadería, genera conflictos por el uso de la tierra, afectando, de tal modo, las áreas forestales que deberían estar protegidas.

La participación de los pueblos indígenas u originarios y las comunidades en los procesos de zonificación forestal, no siempre es efectiva ni transparente. Las políticas de zonificación no siempre incorporan las prácticas y conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre el manejo forestal. Como sabemos, las comunidades locales poseen un conocimiento valioso sobre su entorno y los problemas ambientales que enfrentan. Entonces, su exclusión en el proceso de toma de decisiones no permite que se consideren soluciones más efectivas y adaptadas a las realidades locales, mejorando así la eficacia de las medidas adoptadas.

En tal sentido, la situación actual de la zonificación forestal en el Perú enfrenta varios desafíos, principalmente la falta de un sistema unificado, actualizado y con mecanismos de participación real y efectiva.

Por ello, se hace necesario contar con un Sistema Nacional de Zonificación Forestal (SNZF), que tenga como objetivo mejorar la planificación, ordenamiento y gestión del territorio forestal de manera que se impulse un uso sostenible, compatible con la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el bienestar social. La creación de este sistema debe responder a la necesidad de coordinar y consolidar las políticas relacionadas con una distribución más justa y equilibrada de los beneficios derivados de los recursos forestales.



III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta normativa no demandará recursos adicionales al Tesoro Público ni creará gasto al Estado peruano, pues se propone la Ley que crea el Sistema Nacional de Zonificación Forestal (SNZF), como un sistema integral, participativo y descentralizado que permita la planificación, gestión y protección de los recursos forestales en el país, para promover un uso sostenible y responsable de los bosques, así como la conservación de la biodiversidad y la mejora del bienestar de los pueblos indígenas u originarios.

Además, este proyecto de ley busca que participen los pueblos indígenas u originarios en la zonificación forestal.

Así, de aprobarse la presente propuesta de ley, se beneficiará al Estado y a toda la sociedad, pues como lo hemos visto en los apartados anteriores, un ambiente con los recursos forestales sostenible es indispensable para nuestro país, y ello se materializará con la creación de un Sistema Nacional de Zonificación Forestal y la participación de la comunidad. De otro lado, con la aprobación de esta iniciativa no se afectará a ningún grupo humano, por el contrario, se beneficiará a toda la sociedad y coadyuvará a proteger el medio ambiente, particularmente los recursos forestales y la gobernanza ambiental.

De aprobarse esta iniciativa legislativa, se cumplirá con obligaciones internacionales sobre derechos humanos relacionados al derecho a un ambiente adecuado y sostenible para la vida. Por otro lado, de seguir la actual situación de cosas, las consecuencias serían más costosas para el Estado y la sociedad, que aprobar una medida como la que estamos proponiendo, vale decir, el costo de oportunidad actualmente es mayor,



"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

pues la pérdida forestal y los conflictos sociales que podrían producirse, desde lejos, acarrearán un mayor costo para el país.

Así, de aprobarse la presente propuesta legislativa, tendrá un impacto positivo en la sociedad, específicamente en los siguientes sectores y ejes:

IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
• Promueve la protección de los bosques y la biodiversidad. • Mejora la protección del ambiente. • Fortalece la participación de los pueblos indígenas. • Disminuye conflictos socioambientales.	• Ninguno.

IV. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa no propone modificar norma alguna, pues es una iniciativa innovativa con la finalidad de promover un uso sostenible y responsable de los bosques, así como la conservación de la biodiversidad y la mejora del bienestar de los pueblos indígenas u originarios, disminuyendo, de tal modo, conflictos socioambientales, ajustándose al marco constitucional vigente.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA



JHAKELINE KATY UGARTE MAMANI
Congresista de la República

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

La presente propuesta de ley tiene vinculación con la Política de Estado
19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.

Del mismo modo, según la Agenda Legislativa, aprobada mediante la
Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, este proyecto de ley tiene
relación con el punto 76. Sobre gestión ambiental.⁷

⁷ Resolución Legislativa del Congreso por la que se aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025. Recuperado de: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjI5NDA4/pdf>