



PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FRÁGILES Y OTROS ECOSISTEMAS DE VEGETACIÓN Y FAUNA SILVESTRE A NIVEL NACIONAL

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, integrante del Grupo Parlamentario Bancada Socialista, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE FORTALECE LA PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS FRÁGILES Y OTROS ECOSISTEMAS DE VEGETACIÓN Y FAUNA SILVESTRE A NIVEL NACIONAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 4, 14 y 62 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a fin de garantizar la protección efectiva de los ecosistemas frágiles y otros ecosistemas de vegetación y fauna silvestre a nivel nacional.

Artículo 2. Modificación de los artículos 4, 14 y 62 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Se modifican los artículos 4, 14 y 62 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en los siguientes términos:

"Artículo 4. Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación

El patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por lo siguiente:

- a) Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, **así como las zonas de amortiguamiento de los ecosistemas frágiles definidas por Serfor.**

(...)

Artículo 14. Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor)

Son funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) las siguientes:

(...)

- r) Emitir opiniones técnicas en relación a las competencias asignadas a las autoridades administrativas de ámbito nacional, regional y local, en materia forestal y de fauna silvestre. **En el caso del otorgamiento de derechos sobre recursos**



naturales renovables y no renovables para usos extractivos, la opinión previa de SERFOR es vinculante.

(...)

Artículo 62. Coordinaciones intersectoriales para el otorgamiento de títulos habilitantes

Las autoridades competentes, para otorgar derechos sobre otros recursos naturales renovables y no renovables, solicitan opinión previa **vinculante** al Serfor siempre que las superficies a otorgar puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre.

(...)"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, dentro de los treinta (30) días hábiles de la entrada en vigor de la presente ley.

SEGUNDA. Delimitación de zonas de amortiguamiento de ecosistemas frágiles

El SERFOR actualiza la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles a fin de incluir la determinación de las zonas de amortiguamiento de cada ecosistema, dentro de los ciento ochenta (180) días calendario de la entrada en vigor de la presente ley.



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/10/2025 15:55:08-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2025 13:10:19-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2025 11:54:03-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2025 14:15:42-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2025 12:39:36-0500



Firmado digitalmente por:
DAVILA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2025 11:54:27-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Ecosistemas frágiles, ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y fauna silvestre.

El Perú es uno de los diez países con mayor biodiversidad a nivel global, por su gran diversidad biológica y amplia gama de ecosistemas que se distribuyen a lo largo de nuestro territorio¹. Alberga 84 de las 117 zonas de vida y 28 de los 32 tipos de clima del planeta, por lo que concentra gran parte de la diversidad biológica mundial². Por esta razón, la Constitución Política del Perú, en sus artículos 66 y 68 reconoce como Patrimonio de la Nación a los recursos naturales, renovables y no renovables, siendo el Estado el responsable de ejercer la soberanía total en su aprovechamiento, fijar las condiciones de su utilización y del otorgamiento a particulares, además de promover la conservación y uso sostenible de sus recursos naturales.

El Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, que define a los ecosistemas frágiles como aquellos ecosistemas con características o recursos singulares con baja resiliencia (capacidad de retornar a sus condiciones originales) y que resultan susceptibles ante eventos impactantes de naturaleza antropogénica, que pueden ocasionar una profunda alteración en su estructura y composición, conforme a lo establecido en el numeral 11 del Anexo 2 de la referida norma.

Por ello, de acuerdo con la normativa vigente, los ecosistemas frágiles son considerados áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad, comprenden: desiertos, tierras semiáridas, montañas, pantanos, páramos, jalcas, bofedales, bahías, islas pequeñas, humedales, lagunas alto andinas, lomas costeras, bosques de neblina y bosques relictos. Los ecosistemas frágiles con las Áreas Naturales Protegidas conforman la Zona de Protección y Conservación Ecológica de la Zonificación Forestal, donde se restringen o limitan los usos extractivos, por lo que cuentan con una gestión especial orientada a conservar los ciclos y procesos ecológicos, y a prevenir procesos de fragmentación en ellos³.

Al respecto la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en el artículo 107, precisa que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), en coordinación con las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, aprueba la Lista de Ecosistemas Frágiles y establece condiciones para el uso de los recursos forestales y de fauna silvestre en dichos ecosistemas. La lista se actualiza cada cinco años, caso contrario queda automáticamente ratificada.

¹ Recuperado de: <https://sinia.minam.gob.pe>

² Ministerio del Ambiente. (2010). Perú: Economía y Diversidad Biológica. Recuperado: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/peru-economia-diversidad-biologica>

³ Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, artículo 27 Categorías de zonificación forestal, b. Zonas de protección y conservación ecológica.

El artículo 9 de la mencionada ley establece que las tierras clasificadas como de capacidad de uso mayor para protección son aquellas que, debido a su fragilidad ecosistémica y edáfica, no son aptas para actividades como el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo. En ese mismo sentido, el artículo 62 de la referida norma, dispone que las autoridades competentes deben requerir la opinión previa al SERFOR, antes de otorgar derechos sobre otros recursos naturales renovables y no renovables, siempre que las superficies involucradas puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre.

El Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, establece que un **ecosistema forestal** es aquel ecosistema conformado por vegetación silvestre, en el cual predomina la vegetación arbórea. También, define que un **ecosistema de vegetación silvestre** es aquel espacio con formaciones vegetales de origen natural, el cual albergan y habitan especies forestales y de fauna silvestre, que generan bienes y servicios para el hombre y la sociedad. En ese sentido, la normativa vigente⁴ considera como **recursos de fauna silvestre** a las especies animales no domesticadas, ya sean nativas o exóticas, que habitan libremente en el territorio nacional, así como a aquellas especies domesticadas que, sea por abandono u otras razones, adoptan comportamientos y hábitos de la vida silvestre.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley N° 29763⁵, define a los servicios que brindan los ecosistemas forestales, así como a los otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, como aquellos que se originan en sus funciones ecológicas y evolutivas propias de dichos ecosistemas, así como en flujos de materia, energía e información que provienen del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, los cuales repercuten de manera positiva en el bienestar para las personas y de la colectividad.

De igual manera, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en los artículos 98 y 99, dispone que la conservación de los ecosistemas está enfocada en preservar los ciclos y procesos ecológicos, prevenir su fragmentación por actividades humanas y aplicar medidas de recuperación y rehabilitación, dando atención a los ecosistemas especiales o frágiles. En tal sentido, las autoridades públicas, en el ejercicio de sus funciones, asumen la responsabilidad de garantizar la protección especial de estos ecosistemas, considerando sus características y recursos singulares, así como su relación con condiciones climáticas particulares y desastres naturales.

En consecuencia, conforme a lo expuesto, puede afirmarse que los ecosistemas frágiles, los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y fauna silvestre, configuran ecosistemas altamente beneficiosos, tanto por su diversa biodiversidad, los servicios ecosistémicos, la regulación hídrica o la prevención de la erosión. Por ello, nuestro marco normativo nacional establece bases legales para su protección y reconoce su importancia de preservar estos recursos. No obstante, es imprescindible que el Estado asuma plenamente la obligación de garantizar su conservación y manejo sostenible, implementando políticas efectivas y acciones concretas que aseguren la preservación de estos ecosistemas.

⁴ Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre al 2030. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5730087/5088908-politica-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre.pdf?v=1706117900>

⁵ Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

1.2. Amenazas para los ecosistemas derivadas de la actividad minera

La evolución de las acciones humanas vinculadas a los cambios globales viene ocasionando una degradación progresiva y significativa de los ecosistemas del país, incluidos aquellos considerados frágiles, los ecosistemas forestales, de vegetación silvestre y de fauna silvestre. Esta situación afecta directamente la integridad, funcionalidad y continuidad de los servicios ecosistémicos que dichos entornos proveen, muchos de los cuales son estratégicos para el bienestar humano, la seguridad alimentaria, la regulación del clima y la conservación de la biodiversidad en el Perú.

Es así que, conforme a la información registrada en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), en el año 2004 se reportaban un total de 210 especies de flora y fauna en peligro de extinción a nivel nacional. Esta cifra ha evidenciado un incremento progresivo, registrándose 389 especies en situación de peligro en el año 2014, situación que evidencia un grave retroceso en el estado de conservación de la biodiversidad (flora y fauna) del país.

Figura 1. Especies de fauna y flora amenazadas en el Perú

Categoría de amenaza	Número de especies de fauna*	Número de especies de flora**
En peligro crítico (CR)	64	194
En peligro (EN)	122	73
Vulnerable (VU)	203	391
Casi amenazado (NT)	103	119
Total	492	777

Fuente: Ministerio del Ambiente. Estrategia Nacional de Diversidad Biológica⁶

Asimismo, según datos de GEO BOSQUES, la deforestación en el Perú entre 2001 y 2023, evidencian una tendencia de pérdida de cobertura boscosa, con picos altos en los años 2004 y 2020, reflejando la limitada efectividad de los mecanismos de control ambiental y la necesidad de fortalecer la gestión forestal en el país.

Figura 2. Datos históricos de la deforestación en el Perú para el periodo 2001 – 2024

Año	Deforestación en hectáreas	Año	Deforestación en hectáreas	Año	Deforestación en hectáreas
2001	83,993	2009	15,2158	2017	15,5909
2002	79,830	2010	13,6201	2018	15,4764
2003	72,871	2011	12,3560	2019	14,8423
2004	93,143	2012	14,9466	2020	20,3269
2005	14,7619	2013	15,0279	2021	13,7976
2006	74,493	2014	17,7564	2022	14,6568
2007	10,6184	2015	15,6462	2023	13,2210
2008	10,5701	2016	16,4654	2024	15,0602

Fuente: GEO BOSQUES. Bosque y pérdida de bosque⁷

⁶ MINAM (2014). La estrategia nacional de diversidad biológica al 2021 y su plan de acción 2014-2018.

<https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/diversidadbiologica.pdf>

⁷ GEO BOSQUES. Pérdida de bosque en Perú. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

Bajo esta perspectiva, la pérdida de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y a fauna silvestre pueden ocasionar consecuencias ecológicas, ambientales, sociales y económicas para el país. Por consiguiente, esta pérdida se genera, principalmente, por tres factores: en primer lugar, el uso deficiente de los ecosistemas, ante la un inadecuado ordenamiento, manejo y control que asegure la sostenibilidad de dichos ecosistemas; en segundo lugar, la falta de actividades de desarrollo sostenible con las poblaciones locales sin dañar el medio ambiente; y, en tercer lugar, la mala gobernanza para la protección de los recursos forestales y de fauna silvestre⁸.

En el caso de los ecosistemas frágiles, están considerados en la Zona de Protección y Conservación Ecológica de la zonificación forestal, ya que son áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad, debido a que albergan concentraciones significativas de especies de flora y fauna silvestre, incluyendo especies amenazadas o endémicas.

Sin embargo, están sujetos a fuertes presiones antrópicas, tales como la expansión urbana y a las actividades extractivas, así como el impacto del cambio climático que ocasiona la variabilidad de la temperatura y la humedad, los cuales pueden alterar la cobertura natural y la funcionalidad del ecosistema. Por ende, debido a su alta vulnerabilidad, requieren medidas de protección, recuperación y/o rehabilitación para asegurar la conservación de sus hábitats y la provisión de los servicios ecosistémicos en beneficio de las poblaciones locales.

En ese contexto, conforme a la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el SERFOR, en coordinación con las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, aprobó la Resolución Ministerial N° 0274-2013-MINAGRI para la incorporación de ecosistemas en la “Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles”.

Asimismo, mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 287-2018-MINAGRI-SERFOR-DE se aprobaron los “Lineamientos para la Identificación de Ecosistemas Frágiles y su incorporación en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles”, de aplicación en todo el territorio nacional y de obligatorio cumplimiento para el SERFOR y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre que participan en el proceso de identificación de ecosistemas frágiles. En ese sentido, los ecosistemas frágiles incorporados son considerados prioritarios para la conservación de la biodiversidad en la Zona de Protección y Conservación Ecológica, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

De igual manera, mediante Decreto Supremo N° 007-2020-MINAGRI se aprobó el “Protocolo de Actuación Interinstitucional para Gestionar y Proteger los Ecosistemas Incluidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles”⁹, con el objetivo de optimizar la articulación interinstitucional para asegurar una adecuada gestión y protección de los ecosistemas frágiles, a fin de prevenir y mitigar los impactos generados por las actividades ilegales o informales, promover el saneamiento físico legal del área correspondiente y establecer un procedimiento claro para responder ante cualquier afectación causada por actividades humanas, incluyendo mecanismos de recuperación extrajudicial. El

⁸ Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre al 2030. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5730087/5088908-politica-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre.pdf?v=1706117900>

⁹ Mediante Decreto Supremo N° 007-2020-MINAGRI, se aprobó el “Protocolo de Actuación Interinstitucional para Gestionar y Proteger los ecosistemas incluidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles”.



mencionado protocolo desarrolla ocho procedimientos claves: la identificación y saneamiento físico legal del ecosistema frágil; la adopción de medidas especiales de protección; la gestión de los ecosistemas incluidos en la lista sectorial; la implementación de sistemas de vigilancia y alerta; las acciones de control, supervisión y fiscalización; la recuperación extrajudicial de ecosistemas frágiles ubicados en terrenos del Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30230; y la intervención post recuperación.

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado para asegurar una adecuada gestión y protección de los ecosistemas frágiles, se ha identificado que, de los ciento ochenta y nueve (189) ecosistemas frágiles reconocidos, noventa y dos (92) presentan superposición con concesiones mineras¹⁰.

Esta situación representa un alto riesgo de vulnerabilidad, especialmente en contextos donde las actividades extractivas tienen antecedentes de impactos ambientales negativos, conforme se evidencia en el cuadro adjunto:

Tabla 1: Ecosistemas frágiles superpuestos con concesiones mineras tituladas en trámite y extintas

Acto Resolutivo de reconocimiento como ecosistema frágil	Denominación del ecosistema	Cantidad de concesiones mineras superpuestas
Resolución Ministerial N° 0274-2013-MINAGRI	Loma de Lúcumo, ubicada en los distritos de Pachacámac, Villa María del Triunfo, y Lurín, de la provincia y departamento de Lima.	22
Resolución Ministerial N° 0397-2013-MINAGRI	Loma Lurín como Ecosistema Frágil, ubicada en el distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima.	16
Resolución Ministerial N° 0398-2013-MINAGRI	Loma Pachacamac como Ecosistema Frágil, ubicada en los distritos de Pachacamac y Lurín, provincia y departamento de Lima.	27
Resolución Ministerial N° 0399-2013-MINAGRI	Loma Paloma como Ecosistema Frágil, la misma que se encuentra ubicada en el distrito de Chilca, provincia de Cañete, departamento de Lima	12
Resolución Ministerial N° 0400-2013-MINAGRI	Loma Pacta como Ecosistema Frágil, ubicada en el distrito de Punta Hermosa, provincia y departamento de Lima.	4
Resolución Ministerial N° 0403-2013-MINAGRI	Loma Retamal como Ecosistema Frágil, ubicada en el distrito de Pachacamac, provincia y departamento de Lima.	7
Resolución Ministerial N° 0408-2013-MINAGRI	Loma Manchay, ubicada en los distritos de Pachacamac y Cieneguilla, provincia y departamento de Lima.	5
Resolución de Dirección Ejecutiva N° 153-2018-MINAGRI-SERFOR-DE	Lomas de Ochiputur (La Libertad), Mongón y Lupín (Ancash), Pativilca, Supe, Lurihuasi, Alpacoto, Caral, Chancayllo, Iguanil, Aucallama, Puquio, Km 22, Chillón, Collique, Mangamarca, Malanche, Caringa, Jime, Cicasos, Asia y	233

¹⁰ Informe Técnico N° D000168-2025-MIDAGRI-SERFOR-DGGSPFFS-DGSPF e Informe Técnico N° D000242-2025-MIDAGRI-SERFOR-DGIOFFS-DCZ. Recuperado de:

https://drive.google.com/file/d/12dWIVLbX8l5GpJ6GYmGtmCU0pHYS0O60/view?usp=drive_link



	Huaquina (Lima); Amará y Marcona (Ica); Capac, Camaná, Hornillos, Yuta y Cachendo (Arequipa); Amoquinto (Moquegua y Arequipa); Tacahuay (Tacna y Moquegua); Morro Sama (Tacna).	
Resolución de Dirección Ejecutiva N° 0286-2018-MINAGRI-SERFOR-DE	Bosques de Colina Baja Shiringal del Abujao de ubicado en el departamento de Ucayali.	2
Resolución de Dirección Ejecutiva N° 004-2019-MINAGRI-SERFOR-DE	Bosque Basimontano de Yunga Alto Renaco, Bosque Basimontano de Yunga Ishichiwi, Jalca Alto Huayabamba y Pantanos de Palmeras Bajo Huallaga y ubicados en el departamento de San Martín.	16
Resolución de Dirección Ejecutiva N° 072-2019-MINAGRI-SERFOR-DE	Humedal Costero Villa María ubicado en el departamento Áncash.	8
Resolución de Dirección Ejecutiva N° 121-2019-MINAGRI-SERFOR-DE	Bosque Basimontano de Yunga Pueblo Shawi y Pantanos de Palmeras Varillales Bajo Morona, ubicados en el departamento de Loreto.	47
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D0000004-2020-MINAGRI-SERFOR-DE	Bosque Altimontano de Yunga como Milpo Playa Pampa, Santa Cruz, Chontabamba y Pampayacu; Pajonal de Puna Húmeda Yanajanca; Jalca como San Pedro de Chonta, Jiullauya, Pishgaycocha y León Machay; Bosque Montano de Yunga Santa Clara Osomayo; ubicados en el departamento de Huánuco.	55
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000106-2020-MINAGRI-SERFOR-DE	Jalca como Quinjalca y Chiliquín; Matorral Andino como Hornopampa, Bosque Montano de Yunga como Viconshi y Cerro El Adobe, y Bosque Basimontano de Yunga Pamau Nain, ubicados en el departamento de Amazonas.	17
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000122-2020-MINAGRI-SERFOR-DE	Humedal Costero Puerto Viejo ubicado en el departamento de Lima.	2
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D0000133-2020-MINAGRI-SERFOR-DE	Bosque de Colina Baja Boca Los Amigos, Laberinto y Apu Víctor, Bosque Aluvial Inundable Malinowski, Amaru Mayo, Yacumama, Lagarto y Sandoval, ubicados en el departamento de Madre de Dios.	56
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000032-2021-MINAGRI-SERFOR-DE	Bosque Altimontano de Yunga Pillao ubicado en el departamento de Huánuco.	8
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000121-2021-MIDAGRI-SERFOR-DE	Pajonal de Puna Húmeda Marcapomacocha; Humedal Andino Yanamarca y Paca; Bosque Altimontano de Yunga Comas, Cochis, Pariahuanca, Molinos, Tambillo, La Promisora, Antami Menkoriityanntsi; Bosque Montano de Yunga y Sacha Causay, todos ubicados en el departamento de Junín.	35
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000177-	Pajonal de Puna Húmeda Arroyo Huarancayo, el Bosque Montano de Yunga La Suiza, El Cisne y	31



2021-MIDAGRI-SERFOR-DE	Tambo Roca, ubicados en distintas provincias del departamento de Pasco.	
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000126-2023-MIDAGRI-SERFOR-DE	Bosque de Colina Alta Velo de la novia ubicado en el departamento de Ucayali.	4
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000239-2023-MIDAGRI-SERFOR-DE	Loma Carabayllo ubicada en el departamento de Lima.	15
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000255-2023-MIDAGRI-SERFOR-DE	Loma Costera conocidos como Muro Acu y Cerro Colorado ubicadas en el departamento de Lima.	4
Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000016-2025-MIDAGRI-SERFOR-DE	Loma costera Pamplona ubicada en el departamento de Lima.	1

Fuente: Serfor. Elaboración propia¹¹.

Resulta preocupante que dicha situación se presente, pese a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1336, que establece disposiciones para el proceso de formalización minera integral, precisando en el artículo 4 las restricciones para el acceso al proceso, estableciendo que no podrán acogerse a dicho proceso las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades mineras en áreas no permitidas, tales como zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas, reservas indígenas, reservas territoriales en proceso de adecuación, entre otras definidas por la legislación vigente.

Según la legislación vigente, las Zonas de Protección y Conservación Ecológica son los ecosistemas frágiles y las áreas naturales protegidas conforman la misma categoría de zonificación forestal, por lo que deberían contar con el mismo nivel de protección, al ser consideradas ambas como áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad por la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

En estas áreas, se restringen o limitan los usos extractivos conforme a lo establecido en el artículo 27, literal b) de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹², lo que debería reforzar el alcance de las restricciones previstas en el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1336; sin embargo, se requiere fortalecer el marco normativo actual para prevenir la superposición descrita, en el caso de ecosistemas frágiles, así como los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y fauna silvestre.

Por lo expuesto, se requiere especificar las herramientas legales para definir las restricciones legales para la protección integral de los ecosistemas ante actividades económicas que puedan ocasionar afectaciones a su biodiversidad, valor ecológico y

¹¹ Ídem

¹² Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, artículo 27, literal b. Zonas de protección y conservación ecológica: Son ecosistemas frágiles que, por su baja resiliencia o capacidad de retorno a sus condiciones originales, resultan inestables ante eventos de naturaleza antropogénica. Constituyen áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en las que se restringen o limitan los usos extractivos.

estratégico, siendo importante establecer y fortalecer un marco normativo para garantizar la continuidad de los beneficios ecológicos que proporcionan dichos ecosistemas.

1.3. Respecto a la opinión vinculante de SERFOR y zonas de amortiguamiento de ecosistemas frágiles

El artículo 62 de la Ley N° 29763, señala que las autoridades competentes, para otorgar derechos sobre otros recursos naturales renovables y no renovables, solicitan opinión previa al SERFOR siempre que las superficies a otorgar puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre.

En esa misma línea, las “Condiciones para el uso de los recursos forestales y de fauna silvestre en los ecosistemas incluidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles”¹³, disponen que las autoridades competentes, al otorgar derechos sobre otros recursos naturales renovables y no renovables dentro de un ecosistema incluido en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles, deben solicitar opinión previa al SERFOR, siempre que las superficies a otorgar puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre.

Sin embargo, las opiniones técnicas de SERFOR no se toman como vinculantes por parte de las entidades públicas vinculadas a promover la actividad minera, y pueden ser desestimadas a pesar de provenir del ente competente en la materia, a pesar de que las actividades mineras puedan ocasionar la pérdida de cobertura vegetal y poner en riesgo a las poblaciones de especies de flora y fauna.

El Poder Ejecutivo¹⁴ ha reconocido la necesidad de fortalecer el marco normativo vigente, a fin de garantizar que la opinión técnica del SERFOR sea vinculante antes de otorgar concesiones mineras para el desarrollo de actividades de pequeña minería y minería artesanal, cuando las superficies a otorgar afecten los recursos forestales y de fauna silvestre; ésta es la propuesta legislativa contenida en el Proyecto de Ley N° 09555/2024-PE.

En ese sentido, el presente proyecto de ley propone establecer el carácter vinculante de la opinión técnica emitida por SERFOR, previo al otorgamiento de concesiones mineras para el desarrollo de actividades mineras en general, es decir, para la gran minería, mediana minería, pequeña minería y minería artesanal u otras concesiones extractivas otorgadas por el Estado que puedan afectar los ecosistemas.

Cabe precisar que la presente iniciativa legislativa fortalece lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, el cual establece que las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de recursos naturales deben precisar el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de dichos recursos, e incorporar mecanismos de coordinación con los demás sectores, a fin de evitar que el otorgamiento de derechos generen conflictos por superposición o incompatibilidad de derechos otorgados, o conlleve a la degradación de los recursos naturales.

¹³ Aprobadas mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 253-2018-MINAGRI-SERFOR-DE.

¹⁴ Séptima Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley N° 09555/2024-PE, Ley de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal

Asimismo, esta propuesta no busca limitar la actividad extractiva, ni afectar los derechos de las empresas extractivas o de aquellas involucradas, sino que éstas se desarrollen, siempre y cuando no afecten la diversidad biológica y de los ecosistemas que cuentan con recursos forestales y de fauna silvestre, a fin de evitar superposiciones y evitar consecuencias irreversibles.

En este marco, es importante replantear el adecuado manejo de los ecosistemas frágiles, siendo ecosistemas susceptibles y con características naturales peculiares. Por lo que, en la presente iniciativa legislativa, consideramos necesario la determinación de un área adyacente a los ecosistemas frágiles por parte del SERFOR, para minimizar impactos negativos externos en dichos ecosistemas y evitar la afectación de los recursos forestales, vegetación y fauna silvestre que albergan. Tal como es en el caso de las áreas naturales protegidas a cargo del SERNANP, las cuales cuentan con zonas de amortiguamiento que permiten garantizar la conservación de dichas áreas, reduciendo las influencias externas.

También, se propone la creación de la Comisión Técnica Especial para la Identificación de Superposiciones en Ecosistemas, que permita identificar las superposiciones existentes de concesiones mineras u otros derechos otorgados por el Estado en los ecosistemas, con lo cual se permitirá que el Estado cuente con información técnica precisa para tomar decisiones orientadas a garantizar la conservación de ecosistemas frágiles, forestales y de vegetación y fauna silvestre, así como el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio natural.

II. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De convertirse en ley, la presente iniciativa legislativa tendrá los siguientes efectos modificatorios:

- Se modificará el artículo 4 de la Ley N° 29763, incorporando como parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre a las zonas de amortiguamiento de los ecosistemas frágiles, las cuales serán definidas por SERFOR.
- Se modificará los artículos 14 y 62 de la Ley N° 29763, estableciendo el carácter vinculante de la opinión técnica previa de SERFOR.

Asimismo, la iniciativa legislativa no contraviene el ordenamiento constitucional y se encuentra en concordancia con los artículos 66 y 68 de la Constitución Política del Perú, los cuales reconocen a los recursos naturales, tanto renovables y no renovables, como patrimonio de la Nación. En ese sentido, el Estado es responsable de ejercer la soberanía plena en su aprovechamiento, estableciendo las condiciones para su uso y otorgamiento a particulares de manera sostenible, y promoviendo la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no generará gasto al Tesoro Público, ni requiere demandas o gastos adicionales para las entidades públicas involucradas. Por el contrario, fortalece el Estado Constitucional de Derecho, a través de la mejora del marco legal que regula la

protección y conservación de las zonas de protección y conservación ecológica, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas frágiles y ecosistemas que albergan fauna y vegetación silvestre a cargo de SERFOR. Asimismo, promueve la responsabilidad y ejecución de las medidas preventivas que le competen al Estado para dichas zonas y extiende la protección y conservación a las zonas de amortiguamiento de los ecosistemas frágiles.

La gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación se orienta hacia un desarrollo que armonice las dimensiones económica, social y ambiental para satisfacer las necesidades de la población. En ese sentido, la propuesta legislativa fortalecerá la actuación del SERFOR, asegurando la eficiente y eficaz conservación de los ecosistemas que albergan vegetación silvestre y fauna silvestre y de los servicios ecosistémicos derivados de ellos, contribuyendo en el desarrollo sustentable del país.

Por otro lado, la presente iniciativa legislativa promueve inversiones sostenibles, a través de la opinión técnica vinculante de SERFOR, específicamente, en los ecosistemas de flora y fauna silvestre en los que tiene competencias, para garantizar el otorgamiento de derechos para usos extractivos que no causen daños a la ecología y biodiversidad. En tal sentido, la presente iniciativa no prohíbe dichas actividades, sino que refuerza la protección del uso sostenible del territorio, cuando dichas concesiones sean autorizadas conforme a ley.

Asimismo, el reconocimiento de las zonas de amortiguamiento en los ecosistemas frágiles referidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles del SERFOR, permitirá que dichos ecosistemas sean protegidos de forma integral y eficaz, reduciendo potenciales afectaciones externas.

Finalmente, a nivel general, el Estado fortalecerá su gestión institucional como garante de la sostenibilidad ambiental, el uso racional de los recursos naturales y la protección de los ecosistemas y los servicios ecosistémicos que brinda en beneficio de la sociedad, conciliando el aprovechamiento económico de los recursos naturales con la protección del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene vinculación directa con las Políticas de Estado de Equidad y Justicia Social del Acuerdo Nacional¹⁵, específicamente, con la Política N° 19 y Política N° 34, en los siguientes términos:

“19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental

(...) Con ese objetivo el Estado: (a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del

¹⁵ Acuerdo Nacional. Recuperado de: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>



territorio; (d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de prevención y producción limpias y; (g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas (...)

“34. Ordenamiento y gestión territorial

(...) Con este objetivo el Estado: (b) conciliará el crecimiento económico y la competitividad con la equidad social y la sostenibilidad ambiental, articulando los usos diversos del territorio según sus capacidades, en un clima de convivencia armónica, valorando la identidad y diversidad cultural, impulsando la formalización de las actividades económicas y respetando la institucionalidad democrática y el Estado de derecho y; (h) fortalecerá las capacidades de gestión territorial en los diferentes niveles de gobierno, así como las instancias de la gestión integrada del territorio que permitan establecer controles, incentivos y demás mecanismos que contribuyan a prevenir, reducir, adaptar o revertir los efectos negativos del cambio climático y a remediar o compensar cuando sea el caso, los efectos negativos sobre los ecosistemas derivados de la ocupación y usos del territorio (...)

Asimismo, hasta la fecha, no se ha aprobado la agenda legislativa correspondiente al presente periodo anual. Por ello, de manera referencial, se tomarán en cuenta los temas de incluidos en la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025 del Congreso de la República, aprobada mediante Resolución Legislativa 006-2024-2025-CR¹⁶. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa tiene relación con el Tema N° 76: Sobre gestión ambiental.

¹⁶ Recuperado de <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/9338>