



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

**COMISION DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,
AMBIENTE Y ECOLOGÍA**

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025 - 2026

Señor Presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología el **Proyecto de Ley 5506/2022-CR**, *“Ley que promueve la economía circular y las cadenas productivas para la conservación y manejo sostenible de la totora y el carrizo”*, presentado por el señor Congresista de la República, Isaac Mita Alanoca.

La iniciativa legislativa ingresó en atención del ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Luego del análisis y debate correspondiente realizado de manera semipresencial bajo la Plataforma Microsoft Teams, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, en su Novena Sesión Ordinaria de fecha 25 de noviembre de 2025, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5506/2022-CR; con texto sustitutorio propone la Ley promueve el manejo sostenible y el fortalecimiento de las cadenas productivas de la Totora y el Carrizo en el marco de la economía circular; con los votos a favor de los señores congresistas: Silvana Robles Araujo, Germán Tacuri Valdivia, Ruth Luque Ibarra, Mery Eliana Infantes Castañeda, Jeny Luz López Morales, Alex Randú Flores Ramírez, Jaime Quito Sarmiento, Isaac Mita Alanoca y María Antonieta Agüero Gutiérrez.

Se deja constancia que en la sesión se aprobó por unanimidad el acta, con dispensa de su lectura para ejecutar los acuerdos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 5506/2022-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 03 de julio de 2023. El 04 de julio de 2023 fue decretado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología como segunda comisión dictaminadora; y a la Comisión Agraria en su calidad de primera comisión dictaminadora.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

1.2. Antecedentes parlamentarios

Entre los proyectos de ley presentados desde el mes de julio del 2021, no se ha identificado iniciativas similares, por lo que no se cuenta con antecedentes legislativos.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 5506/2022-CR mediante el cual se propone la "Ley que promueve la economía circular y las cadenas productivas para la conservación y manejo sostenible de la totora y el carrizo", consta de seis artículos.

La iniciativa legislativa contiene la siguiente fórmula legal:

"Ley que promueve la economía circular y las cadenas productivas para la conservación y manejo sostenible de la totora y el carrizo"

Artículo 1. Objeto de la Ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto promover economía circular y cadenas productivas para la conservación y manejo sostenible en base a la totora y el carrizo.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad del presente proyecto de ley es fomentar la economía circular, con la finalidad de mejorar el desempeño de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular con participación y en favor de las comunidades locales, utilizando el recurso de totora y carrizo, dándole un valor agregado con una visión de desarrollo sostenible y enfoque territorial, en cumplimiento a los Planes de Ordenamiento Forestal.

Artículo 3. Promoción de la economía circular

Se dispone que, el Servicio Nacional Forestal y Fauna (SERFOR), los Gobiernos Regionales y Municipales, Ministerio del Ambiente, comunidades nativas e indígenas, inicien las acciones correspondientes para promover la estrategia de la economía circular, a través de la conservación, protección de la totora y el carrizo, con la finalidad de mejorar el desempeño de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, de las especies mencionadas.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Artículo 4. El SERFOR y los gobiernos regionales, deben implementar sus Planes de Ordenamiento Forestal, con participación de las comunidades locales, para implementar acciones de sensibilización, capacitación, para la conservación, y manejo sostenible del recurso totora y carrizo en el marco de la economía circular.

Artículo 5. El SERFOR y los gobiernos regionales, deben identificar y evaluar ecosistemas con presencia de totora y carrizo a nivel nacional, con la finalidad de conocer sus potencialidades y limitaciones para su manejo y conservación.

Artículo 6. El SERFOR y los gobiernos regionales, deben promover acciones de evaluación, de la productividad primaria de la totora y el carrizo para caracterizar parámetros de crecimiento y desarrollo, para su conservación y manejo sostenible.

Artículo 7. El SERFOR y los gobiernos regionales, deben implementar acciones de, sensibilización, conservación, protección, transformación, para dar el valor agregado, y comercialización, de la totora y el carrizo, (plantas emergentes), en el marco del desarrollo sostenible y adaptación al cambio climático.

Artículo 8. El SERFOR y los gobiernos regionales en coordinación con el Ministerio de Industria y Turismo; PROMPERU, MINAM deben coordinar estrategias de mercadeo, difusión, implementación de ferias locales y descentralizadas para la comercialización, ubicación de mercados de consumo de productos con valor agregado derivados de la totora y el carrizo bajo el enfoque de economía circular.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Ley 26839, Ley de la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.
- Ley 26834, de Áreas Naturales Protegidas.
- Ley 27446, Ley de Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y sus modificatorias.
- Ley 27790, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley 29073, Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

- Ley 29408, Ley General de Turismo.
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Ley 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.
- Ley 31785, ley que modifica el Decreto Legislativo 1013, decreto legislativo que aprueba la ley de creación, organización y funciones del ministerio del ambiente, respecto de las funciones básicas del SERNANP.
- Decreto Supremo 005-2002-MINCETUR, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y modificatorias.
- Decreto Supremo 006-2024-AG, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego.
- Decreto Supremo 008-2010-MINCETUR, que aprueba el Reglamento Ley del Artesano y del Desarrollo de la Actividad Artesanal, y modificatorias.
- Decreto Supremo 015-2007-AG, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Supremo 016-2024-MINAM, Decreto Supremo que aprueba el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Supremo 017-2021-MIDAGRI, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Agraria 2021 – 2030.
- Decreto Supremo 023-2021-MINAM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional del Ambiental al 2030.
- Decreto Supremo 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales.
- Decreto Legislativo 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

IV. INFORMES Y OPINIONES DE LAS ENTIDADES CONSULTADAS RESPECTO A LA INICIATIVA LEGISLATIVA

En cumplimiento a lo establecido en el artículo 70 del Reglamento del Congreso, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecológica se han solicitado los siguientes pedidos de opinión, que se detallan a continuación:

Cuadro 1
Requerimiento de Opiniones y Respuestas

Entidad	Oficio de Requerimiento	Oficio de Respuesta
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	Oficio 1175-2022-2023-CPAAAAE-CR	Oficio 3841-2024-MIDAGRI/SG

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Director Ejecutivo de SERFOR	Oficio 1176-2022-2023-CPAAAAE-CR	NO
Ministerio del Ambiente	Oficio 1178-2022-2023-CPAAAAE-CR	Oficio 00153-2024-MINAM/DM
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Oficio 1179-2022-2023-CPAAAAE-CR	Oficio 819-2023-MINCETUR/DM
Presidente Ejecutivo de PROMPERÚ	Oficio 1181-2022-2023-CPAAAAE-CR	NO
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR	Oficio 1182-2022-2023-CPAAAAE-CR	NO

Fuente: Solicitudes de pedidos de opinión sobre el Proyecto de Ley 5506/2022-CR. Elaborado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

4.1. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)

Mediante Oficio 819-2023-MINCETUR/DM, de fecha 27 de setiembre de 2023, del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo remite Informe 0064-2023-MINCETUR/VMT/DGPDT/DAAT-MCY, donde opinan que saludan la iniciativa legislativa, ya que se alinea con el literal a) del artículo 5 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo 1278, que establece como uno de sus principios a la economía circular, la cual es definida como *“la creación de valor no se limita al consumo definitiva de recursos, considera todo el ciclo de vida de los bienes. Debe procurarse eficientemente la regeneración y recuperación de los recursos dentro del ciclo biológico o técnico, según sea el caso”*.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo remite diversos informes de los siguientes organismos adscritos:

a. Viceministerio de Turismo

Mediante Informe 0064-2023-MINCETUR/VMT/DGPDT/DAAT-MCY, de fecha 17 de julio de 2023, la Dirección de Asuntos Ambientales Turísticos, señaló que corresponde solicitar opinión al MINAM y SERFOR, ya que son quienes regulan materias de su competencia, en ese contexto, establecen que en materia de turismo y artesanía el Proyecto de Ley 5506/2022-CR, **resulta viable**, previa implementación de los comentarios expuestos en el análisis alcanzado.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

b. Viceministerio de Turismo

Mediante Informe 0052-2023-MINCETUR/VMCE/DGGJCI/DSN, de fecha 26 de julio de 2023, la Dirección General de Gestión Jurídica Comercial Internacional, recomendó que se solicite opinión de la propuesta legislativa al Ministerio de la Producción, al Ministerio del Ambiente, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y a la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERU), por involucrar temas relacionados con sus competencias.

c. Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo – PROMPERÚ

Mediante Informe 000408-2023-PROMPERU/GG-OAJ, de fecha 01 de agosto de 2023, manifestó que el Proyecto de Ley 5506/2022-CR lo **consideran viable** con recomendaciones, en el extremo que la propuesta legislativa en su artículo 6 se centra en el mercado local, recomiendan que fuera conveniente se considere la incorporación de un enunciado que permita se generen estrategias que permitan la promoción para el acceso a mercados internacionales de los productos derivados de la totora y el carrizo.

d. Secretaría General

Mediante Informe 0068-2023-MINCETUR/S/AJ-AMC, de fecha 14 de setiembre de 2023, la Dirección General de la Oficina de Asesoría Jurídica, recomendó a la comisión se solicite opinión al MINAM y SERFOR, toda vez que la propuesta legislativa regula materias de su competencia.

En ese contexto, señalan que en materia de turismo y artesanía el Proyecto de Ley 5506/2022-CR, **resulta viable**, previa implementación de los comentarios expuestos en el análisis del presente informe.

4.2. Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

A través del Oficio 3841-2MIDAGRI/SG, de fecha 15 de octubre de 2024, suscrito por el señor Walter Efraín Borja Rojas, Secretario General, manifiestan el estudio derivado de diversos organismos adscritos, siendo los siguientes:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

a. Secretaria General

Mediante Informe 1102-2024-MIDAGRI-SG/OGAJ, de fecha 12 de setiembre de 2024, la Oficina General de Asesoría Jurídica, 2023-MINCETUR/VMT/DGPDT/DAAT-MCY, de fecha 17 de julio de 2023, manifestó que la propuesta legislativa **no es viable**.

b. Despacho Viceministerial de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego

Mediante Memorando 1340-2024-MIDAGRI-DVDAFIR, de fecha 06 de setiembre de 2024, el Viceministerio de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego señaló que es una entidad no competente para emitir opinión técnica a la propuesta legislativa.

c. Despacho Viceministerial de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego

Mediante Memorando 1031-2024-MIDAGRI-DVDAFIR-DGAAA, de fecha 02 de agosto de 2024, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, señaló que es una entidad no competente para emitir opinión técnica a la propuesta legislativa.

d. Despacho Viceministerial de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego

Mediante Informe 0059-2024-MIDAGRI-DVDAFIR-DGAAA-JGTE, de fecha 01 de agosto de 2024, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, señaló que SERFOR les remitió el Informe Técnico D000208-2023-MIDAGRI-SERFORDGPCFFS-DPR, elaborado por la Dirección de Política y Regulación, en el cual se señala que el SERFOR tiene como función el gestionar y promover el uso sostenible, la conservación y la protección de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como emitir opiniones técnicas en las materias comprendidas en el ámbito del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre; asimismo, hizo mención del Informe Legal d000328-2023-MIDAGRI-SERFOR-GG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, considerando que el Proyecto de Ley 5506/2022-CR "Ley que promueve la economía circulara y las cadenas productivas para la conservación y manejo sostenible de la totora y el carrizo", no resulta viable.

Por lo que, precisaron que el SERFOR es la autoridad competente para emitir opinión respecto de propuestas que se vinculan con el ámbito del Sistema Nacional de Gestión y de Fauna Silvestre.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

e. Despacho Viceministerial de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego

Mediante Informe 388-2023-MIDAGRI-DVPSDA/DGPA-DIPNA, de fecha 03 de agosto de 2023, la Dirección de Políticas y Normatividad Agraria **opina a favor** del Proyecto de Ley 5506/2022-CR.

f. Despacho Viceministerial de Desarrollo de Agricultura Familiar e Infraestructura Agraria y Riego

Mediante Memorando D000574-2023-MIDAGRI-SERFOR-DGPCFFS, de fecha 13 de julio de 2023, suscrito por el señor Favio Alfredo Ríos Bermúdez, Director General de la Dirección General de Política y Competitividad Forestal y de Fauna Silvestre, señalan que la propuesta legislativa **es no viable**.

4.3. Ministerio del Ambiente

A través del Oficio 00153-2024-MINAM/DM, de fecha 07 de marzo de 2024, suscrito por el señor Juan Carlos Castro Vargas, Ministro del Ambiente manifiestan el estudio derivado de diversos organismos adscritos siendo los siguientes:

a. Secretaria General

Mediante Informe 00119-2023-MINAM/VMGA/DGCA de la Dirección de Calidad Ambiental y Ecoeficiencia, **resulta viable con recomendaciones**.

b. Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales

Con Informe 00174-2023-MINAM/VMDERN/DGEFA, de fecha 11 de julio de 2023, suscrito por la Dirección General de Economía y Financiamiento Ambiental emite **opinión favorable con recomendaciones**.

c. Secretaria General

A través del Informe 00107-2024-MINAM/SG/OGAJ, de fecha 01 de marzo de 2024, la Oficina General de Asesoría Jurídica, de fecha 01 de marzo de 2024, señaló que de acuerdo a lo propuesto por la Dirección General de Calidad Ambiental, la Dirección General de Diversidad Biológica, la Dirección General de Economía y Financiamiento Ambiental y la Oficina General de Asesoría Jurídica, remiten los aportes y comentarios al Proyecto de Ley

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

5506/2022-CR, Ley que promueve la economía circular y las cadenas productivas para la conservación y manejo sostenible de la totora y el carrizo.

ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.4. ANÁLISIS TÉCNICO

4.4.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La Constitución Ecológica establece una interconexión entre diversas disposiciones constitucionales, en particular el artículo 2, inciso 2, y los artículos 66, 67, 68 y 69. En ese marco, no resulta válido presentar iniciativas legislativas que pretendan priorizar únicamente el artículo 66, referido al dominio eminencial del Estado sobre los recursos naturales, sin considerar los demás.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido la relación indispensable que existe entre estos artículos, de modo que propuestas legislativas como la analizada carecen de sustento jurídico al omitir mandatos constitucionales orientados a la sostenibilidad ambiental y a la conservación de las áreas naturales protegidas.

En concreto, los artículos 66, 67, 68 y 69 de la Constitución, que regulan respectivamente el dominio estatal sobre los recursos naturales, la política nacional ambiental y el uso sostenible de los recursos, la conservación de la biodiversidad y de las áreas naturales protegidas, así como el desarrollo sostenible de la Amazonía, imponen al Estado el deber de adoptar medidas para preservar el ambiente y garantizar a todas las generaciones el derecho a un entorno adecuado para su bienestar¹. Por lo tanto, no se puede realizar un análisis sin tener consideración todos los artículos que componen nuestra Constitución Ecológica.

LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (PNFFS) aprobada con Decreto Supremo 009-2013-MIDAGRI, define que el Eje de Política 3. Competitividad, en su Lineamiento Único, consiste en el *“incremento de los niveles de productividad fortalecimiento de los factores de competitividad, a partir de los estándares sociales y ambientales establecidos en el país, en el marco de la gestión forestal y de fauna silvestre”*.

¹ Tribunal Constitucional. Caso Jaime Hans Bustamante Johnson contra Occidental Petrolera del Perú, LLC Sucursal del Perú; Repsol Exploración Perú y Petrobras Energía Perú S.A. Pleno. Expediente 03343-2007-PA/TC.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Por otro lado, este Lineamiento establece, entre otros, como línea de acción f. el *“Desarrollo de la cadena de valor forestal y de fauna silvestre que favorezca la integración de todos los procesos y actores de la actividad empresarial de este sector, en función al potencial de cada región”*.

SOBRE LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE PROMOVER LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

El artículo 68 de la Constitución no solo reconoce las obligaciones del Estado en torno a la conservación de la diversidad biológica, sino que a su vez establece la obligación de promover las áreas naturales protegidas.

Nuestra jurisprudencia constitucional ha reconocido que, si bien resulta relevante que el Estado asuma la protección de los recursos naturales mediante una exhaustiva fiscalización de su explotación, una de las formas más eficaces de garantizar dicha protección, particularmente tratándose de ecosistemas frágiles, **es la creación de áreas especialmente protegidas** (énfasis agregado).

LEY 28611, LEY GENERAL DEL AMBIENTE

La Ley General del Ambiente reconoce en su artículo 107 la importancia del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), a través del cual se asegura la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, así como la preservación de la historia y la cultura del país. Esto se logra mediante la protección de espacios representativos de la diversidad biológica y de otros valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, existentes tanto en los ámbitos continentales como marinos del territorio nacional, de acuerdo con su normativa específica.

Asimismo, el artículo 108 de la citada ley establece que las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son espacios continentales y/o marinos del territorio nacional reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado debido a su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico. Estas áreas son de dominio público y se establecen con carácter definitivo, en atención a su contribución al desarrollo sostenible del país.

POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTAL AL 2030

Mediante el Decreto Supremo 023-2021-MINAM se aprobó la Política Nacional del Ambiente al 2030, designando al Ministerio del Ambiente (MINAM) como ente responsable de su conducción, seguimiento y evaluación. Esta política establece

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

como Objetivo Prioritario 1 (OP1) “Mejorar la conservación de las especies y de la diversidad genética”, cuyo cumplimiento se busca garantizar a través de diversos lineamientos, entre ellos, el de asegurar la conservación de las especies y la diversidad genética dentro de las Áreas Naturales Protegidas, en adelante ANP, y otras modalidades de conservación.

4.5. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

4.5.1. LOS HUMEDALES COMO ÁREA NATURAL PROTEGIDA DEL ESTADO (LA TOTORA Y EL CARRIZO)

Importante señalar que dependiendo del lugar donde crezcan **la totora (*Schoenoplectus californicus*)** y **el carrizo (*Phragmites australis*)** dependerá de la visión que se le aplique, debido a que en general, la totora y el carrizo no son especies que estén protegidas por sí mismas, pero sí forman parte de los ecosistemas de varias áreas naturales protegidas (ANP) en el Perú, especialmente humedales, lagunas y zonas costeras o altoandinas, como por ejemplo: La Reserva Nacional de los Pantanos de Villa (Lima), la Reserva Nacional del Titicaca (Puno), el Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes y la Reserva Nacional Junín.

La totora y el carrizo son especies claves para el ecosistema, ya que sirven como hábitat para aves y peces, asimismo, ayudan a filtrar el agua y controlan la erosión.

En esas áreas, su manejo y conservación están regulados por el SERNANP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado), se establece que sólo las comunidades locales o autorizadas pueden extraerlas bajo planes de manejo sostenible, para así evitar su explotación indiscriminada.

Asimismo, importante hay que señalar que fuera de las áreas naturales protegidas también existen proyectos de manejo sostenible promovidos por gobiernos regionales o comunales, especialmente en el Lago Titicaca y en la costa norte y central.

Por lo que, la conservación y manejo sostenible de la totora y el carrizo forman parte de la gestión de varias áreas naturales protegidas del Perú, sobre todo en los humedales donde crecen de forma natural.

En ese contexto, se advierte que algunos humedales están dentro de las Áreas Naturales Protegidas (AN) cuando el Estado los reconoce como ecosistemas de alto valor ecológico.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Otros están fuera del sistema de ANP, pero igual pueden ser protegidos por la Convención Ramsar, por gobiernos regionales, o pueden no tener protección formal.

Los humedales más importantes del Perú que están dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) son los siguientes:

- 1. Reserva Nacional de Junín**
Protege el Lago Junín y sus humedales altoandinos.
- 2. Reserva Nacional del Titicaca**
Protege los totorales, plantas palustres y fauna del lago.
- 3. Santuario Nacional los Manglares de Tumbes**
Protege humedales marino-costeros
- 4. Zona Reservada Humedales de Puerto Viejo (Lima)**
- 5. Reserva Nacional de Paracas**
Incluye humedales costeros (Lagunillas)

Los humedales que no son ANP pero sí tienen protección internacional, reconocidos como Sitios Ramsar, son los siguientes:

1. Pantanos de Villa (Lima) – Sitio Ramar, manejado por la municipalidad, no ANP del Estado.
2. Humedales de Ventanilla – Sitio Ramsar, no ANP del Estado.

4.5.2. IMPORTANCIA DE LOS HUMEDALES COMO SISTEMAS NATURALES EN EL PERÚ (LA TOTORA Y EL CARRIZO)

Los ecosistemas de humedales son sistemas naturales en los que la presencia permanente o estacional de agua superficial o subterránea determina las características del suelo y permite el desarrollo de comunidades vegetales y animales adaptadas a condiciones de saturación hídrica. Estos ecosistemas cumplen funciones ecológicas esenciales como la regulación del ciclo hídrico, la retención y purificación de nutrientes, la mitigación de inundaciones y el soporte de una alta biodiversidad. De acuerdo con la Convención Ramsar, los humedales comprenden pantanos, marismas, turberas y cuerpos de agua, naturales o

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

artificiales, permanentes o temporales, donde el agua constituye el factor principal que controla el ambiente y la vida vegetal y animal².

La importancia ecológica de los humedales en el Perú cumple funciones ecológicas fundamentales en el equilibrio ambiental y la vida humana, actúan como reguladores del ciclo hídrico, almacenando agua en épocas de lluvia y liberándola en épocas secas, lo que reduce el riesgo de inundaciones y sequías, por lo que funcionan como filtros naturales, reteniendo sedimentos, metales pesados y nutrientes gracias a la vegetación palustre, lo que mejora la calidad del agua, asimismo, los humedales son ecosistemas de alta productividad biológica, capaces de sostener una gran diversidad de especies de flora y fauna, incluyendo aves migratorias, peces, anfibios y plantas acuáticas. Según Ramsar (2016), los humedales proveen servicios esenciales para la vida y el bienestar humano, como la regulación del clima, la provisión de agua y el soporte para actividades económicas locales³.

El Perú presenta una gran diversidad de humedales debido a su variada geografía, de acuerdo al Ministerio del Ambiente (MINAM)⁴, los humedales peruanos pueden clasificarse en:

a. Humedales marinos – costeros

Incluyen bahías, estuarios, pantanos y lagunas costeras. Ejemplo: Pantanos de Villa (Lima), Humedales de Ventanilla.

b. Humedales altoandinos

Se ubican entre 3,000 y 4,500 m.s.n.m. Incluyen bofedales, lagunas altoandinas y totorales. Ejemplo: Lago Titicaca, Lago Junín.

c. Humedales amazónicos

Incluyen cochas, aguajales, restinga, tahuampas y pantanos inundables. Se encuentran en Loreto, Ucayali y Madre de Dios.

d. Humedales de ríos y quebradas

Comprenden riberas, zonas inundables temporales y áreas de vegetación palustre al borde de los ríos.

² Convención Ramsar. (2016). *Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales* (6.º ed.). Secretaría de Ramsar.

³ (Ramsar, 2026).

⁴Ministerio del Ambiente. (2015).

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

En este contexto, se precisa que **la totora (*Schoenoplectus californicus*)** y **el carrizo (*Phragmites australis*)** son plantas características de los humedales, especialmente de aquellos con aguas someras, estancadas o de flujo lento. La totora se desarrolla principalmente en totorales lacustres y pantanosos, como el Lago Titicaca y el Lago Junín. El carrizo, en cambio, presenta una distribución más amplia y crece en humedales de la costa, sierra y selva, en riberas de ríos y lagunas. Estas especies cumplen funciones esenciales en el ecosistema: proporcionan hábitat para aves, anfibios e insectos; estabilizan el suelo; actúan como filtros naturales; y son fundamentales para actividades culturales, artesanales y económicas de comunidades locales, por lo que, su presencia indica la salud ecológica de los humedales⁵.

Los humedales peruanos enfrentan múltiples amenazas derivadas de actividades humanas y del cambio climático, entre las principales se encuentran la contaminación por aguas residuales, la expansión urbana, la minería, la agricultura intensiva, la sobreexplotación de recursos naturales, la desecación de cuerpos de agua y la introducción de especies invasoras, todo ello, degradan la vegetación palustre, reducen la biodiversidad y alteran los servicios ecosistémicos⁶.

Frente a ello, el Perú ha adoptado políticas de conservación como la Estrategia Nacional de Humedales, la designación de Sitios Ramsar y la implementación de áreas naturales protegidas que integran humedales dentro de su gestión. Ramsar (2016) destaca que la conservación de humedales es esencial para garantizar la seguridad hídrica, la mitigación del cambio climático y el bienestar de las comunidades locales⁷.

4.5.3. LA ECONOMÍA CIRCULAR Y LAS CADENAS PRODUCTIVAS

La economía circular forma parte de la Política Nacional del Ambiente 2030, donde uno de sus objetivos es “mejorar el desempeño de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular”; asimismo, esta consignada dentro de los ejes temáticos de la agenda de investigación ambiental hacia el 2030. Asimismo, está incorporada en la Política y el Plan Nacional de Competitividad y Productividad, donde los sectores productivos como la industria, el agro y riego; y el pesquero tienen un rol prioritario⁸.

⁵ Ministerio del Ambiente. (2015). *Estrategia Nacional de Humedales del Perú*.

⁶ Ídem.

⁷ Convención Ramsar. (2016). *Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales* (6.º ed.). Secretaría de Ramsar.

⁸ Datos obtenidos en la Exposición de Motivos Proyecto de Ley 5506/2022-CR. Pág. 4.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Al respecto, a fin de definir a la economía circular, se cita al Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que establece en su artículo 5 lo siguiente: *“La creación de valor no se limita al consumo definitivo de recursos, considera todo el ciclo de vida de los bienes. Debe procurarse eficientemente la regeneración y recuperación de los recursos dentro del ciclo biológico o técnico, según sea el caso”*.

Economía circular más cadenas productivas significa aprovechar totalmente la totora y el carrizo, asegurando que el recurso se regenere, y organizando a todos los actores productivos para generar empleo, valor económico y conservación ambiental, con el fin de transformar la totora y el carrizo en artesanías, muebles, paneles, compost, bioproductos, etc., evitando que se desperdicien y asegurando su regeneración.

En ese contexto se tendrían los siguientes beneficios:

1. Promoción de la economía circular aplicada a totora y carrizo

- Fomentar el aprovechamiento integral (recolección, transformación, reutilización, reciclaje) para reducir desperdicios y extender la vida útil del recurso.
- Incentivos para procesos de valorización y manufactura local (artesanías, materiales de construcción, bioproductos).

2. Desarrollo de cadenas productivas locales

- Articulación de actores: comunidades locales (atendiendo saberes tradicionales), productores, cooperativas, microempresas, gobiernos locales y ministerios.
- Formación de cadenas que incluyan acopio, transformación, comercialización y acceso a mercados formales.

3. Conservación y manejo sostenible

- Normas y prácticas para asegurar la regeneración de la totora y el carrizo (cortes sostenibles, rotación de áreas, protección de humedales críticos).
- Integración de criterios ambientales en las actividades productivas para evitar sobreexplotación de criterios ambientales en las actividades productivas para evitar sobreexplotación y pérdida de hábitat.

4. Fortalecimiento de capacidades

- Capacitación técnica a comunidades en manejo sostenible, transformación y gestión empresarial.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

- Promover investigación e innovación para nuevos usos y tecnologías de valorización.

5. Instrumentos económicos y de gobernanza

- Mecanismos de incentivos (posibles subsidios, asistencia técnica, acceso a financiamiento) y esquemas de gobernanza participativa entre autoridades y comunidades.
- Coordinación interinstitucional (ministerios, gobiernos locales/regionales) para implementar y fiscalizar las medidas.

6. Comercialización y acceso a mercado

- Apoyos para certificación de productos, canales de venta y promoción del valor agregado (marca/denominación ligada a manejo sostenible).
- Estrategias para que el beneficio económico llegue a las comunidades recolectoras y transformadoras.

4.5.4. LA COMERCIALIZACIÓN DEL CARRIZO Y LA TOTORA EN EL PERÚ⁹

Dentro del análisis propuesto por la comisión, se hace énfasis en los datos de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 5506/2022-CR; ya que resalta los beneficios del uso del carrizo y la totora en diversas partes del país, permitiendo a su población generar ingresos e insertarse en la cadena productiva y la economía circular, por lo que se rescata los siguientes argumentos:

(...) En Ancash, Chimbote se calcula que entre 300 a 450 personas que trabajan en Junco, el carrizo, la totora y la guinea, son beneficiados desde hace más de dos décadas con el producto de estas plantas herbáceas acuáticas que crecen en los humedales de Villa María, ecosistema que también es refugio y hábitat para más de 0 especies distintas de aves migratorias.

A pesar del poco cuidado y preservación que las autoridades del Ministerio de Agricultura, de la Municipalidad del Santa y de la misma población, este ecosistema conformado por totorales, carrizales y juncales, alberga a una importante diversidad de vida silvestre, donde se aprecian aves migratorias, pees de agua dulce y números anfibios.

⁹ Datos obtenidos en la Exposición de Motivos Proyecto de Ley 5506/2022-CR. Pp. 8-10.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE
LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y
EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS
PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL
MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.**

Los pantanos han permitido la integración de un número grupo de artesanos del junco, el carrizo y la totora, quienes con gran destreza elaboran muebles, mesa, sillas, esteras y artesanías, que incluso son exportadas, y por la calidad y productividad de los artesanos, el carrizo y el junco que se produce en Chimbote son considerados los mejores del Perú.

La totora es una planta nativa emblemática del Lago Titicaca con la que antiguas civilizaciones prehispánicas fabricaban embarcaciones y construyeron viviendas o enormes puentes colgantes, entre otras creaciones.

En la actualidad, esta especie de nuestra biodiversidad es aprovechada de manera responsable y protegida por las mujeres artesanas aimaras que habitan en en esa zona del país, quienes aseguran su conservación; asimismo, gracias a dicho emprendimiento denominado "Eco Artesanías de Totora Titikaka-Chimú", decenas de comuneras aimaras demuestran que es posible poner en valor este recurso natural, cuidando las especies que habitan en los totorales y poniendo en práctica una experiencia concreta de economía circular (...).

Imagen 1
Productos elaborados con el carrizo en el Perú



Fuente: https://www.google.com/search?sca_esv=ac344efa8a269a48&rlz=

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE
LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y
EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS
PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL
MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.**

Imagen 2
Productos elaborados con la totora – Lago Titikaka



Fuente: https://www.google.com/search?q=productos+elaborados+con+totora+peru&sca_esv=

4.6. PROPUESTA DEL TEXTO SUSTITUTORIO

La propuesta legislativa 5506/2022-CR; con el texto sustitutorio que se planteará tendrá como futura norma la finalidad de consolidar un modelo de economía circular y de manejo sostenible que proteja ecosistemas frágiles, que asegure la continuidad de las actividades productivas y mejor la calidad de vida de las comunidades dedicadas a la extracción, transformación y comercialización de totora y carrizo.

A continuación, se realiza un análisis de cada uno de los artículos planteados en el proyecto de ley:

De acuerdo a los artículos 1 y 2 de la iniciativa legislativa, su objeto es promover la economía circular y cadenas productivas para la conservación y manejo sostenible en base a la totora y el carrizo, mientras que su finalidad de mejorar el desempeño de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular con participación y en favor de las comunidades locales, utilizando el recurso totora y carrizo, dándole un valor agregado con una visión de desarrollo sostenible y enfoque territorial, en cumplimiento a los planes de ordenamiento territorial.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

En este punto el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego propone: que observa una vinculación con la legislación forestal en el sentido de que se pretende regular aspectos relacionados a la conservación y aprovechamiento sostenible de las especies de totora y carrizo, su cadena productiva y planes de ordenamiento forestal.

El Ministerio del Ambiente opina: En el caso del "carrizo" *Arundo donax* (Poaceae), debe tenerse en cuenta que es una especie exótica invasora. Esta especie, desplaza a las especies nativas de plantas, reduce el hábitat de vida silvestre, contribuye a una mayor frecuencia e intensidad de incendios y modifica la hidrología de los ríos. Entre las especies invasoras, *Arundo donax* representa una de los taxones de plantas más agresivos en humedales subtropicales templados. Este cañaveral gigante es una hierba alta (hasta 6m), rizomatosa y se considera invasora en muchas regiones cálidas, incluyendo Oceanía, África y las Américas (Herrera y Dudley, 2003), donde ha invadido principalmente áreas ribereñas a través del crecimiento irracional y la dispersión. Por ello, se recomienda tener en cuenta que el aprovechamiento y manejo de esta especie debe promoverse en términos de evitar el incremento de su cobertura en áreas sensibles.

En el caso de la totora, la exposición de motivos hace referencia a *Schoenoplectus californicus* y *S. tatora* como dos especies diferentes, cuando se trata de un caso de sinonimia botánica, por lo que recomienda se deba tener en cuenta.

- **La comisión propone el siguiente artículo respecto al artículo 1. Objeto de la Ley;** sustentando que toda ley debe iniciar estableciendo con claridad su finalidad. En ese caso, el objeto se sustenta en la necesidad de proteger los ecosistemas de humedales, así como de promover actividades económicas basadas en la economía circular, aprovechando la totora y el carrizo de manera sostenible, enfoque que coincide con los principios de desarrollo sostenible, tipificado en el artículo 3 de la Ley General del Ambiente, Ley 28611, y con la obligación del Estado de conservar la biodiversidad. El artículo propuesto es el siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

*La presente Ley tiene por objeto promover la economía circular y fortalecer las cadenas productivas de la totora (*Schoenoplectus californicus*) y el carrizo (*Phragmites australis*), mediante su conservación, manejo*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

sostenible y aprovechamiento responsable, contribuyendo al desarrollo económico local y a la protección de los sistemas de humedales del país.

- **La comisión propone el siguiente artículo respecto al artículo 2. Definiciones;** sustentando que las definiciones proveen claridad interpretativa para evitar vacíos y confusiones durante la aplicación normativa. Se incluyen conceptos como "economía circular", "cadena productiva", "totora", "carrizo" y "manejo sostenible". Dichas definiciones se basan en la Política Nacional del Ambiente (2011), los estándares internacionales sobre economía circular (Fundación Ellen MacArthur), y definiciones técnicas usadas por MINAM, SERFOR y comunidades productoras. El artículo propuesto es el siguiente:

Artículo 2. Definiciones

Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

1. **Economía circular:** Modelo de producción y consumo que busca reducir el impacto ambiental mediante la reutilización, reciclaje, reparación, transformación y revalorización de materiales y productos en todas las etapas productivas.
2. **Cadena productiva:** Conjunto de actividades interrelacionadas que involucran extracción, transformación, comercialización y distribución de productos derivados de la totora y el carrizo.
3. **Manejo sostenible:** Conjunto de prácticas técnicas, sociales y ambientales que permiten el aprovechamiento responsable de la totora y el carrizo, garantizando su renovación, protección y equilibrio ecosistémico.
4. **Humedales:** Ecosistemas que permanecen inundados o saturados de agua de manera temporal o permanente y que albergan alta biodiversidad.
5. **Totora y Carrizo:** Especies vegetales predominantes en los humedales del territorio peruano, utilizadas para fines artesanales, productivos, culturales y ecológicos.

El artículo 3, dispone que el SERFOR, los gobiernos regionales y municipales, el MINAM, y las comunidades nativas e indígenas, inciden las acciones correspondientes para promover la estrategia de la economía circular a través de la conservación y protección de la totora y el carrizo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

En este punto el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego señala: Las asociaciones vegetales no boscosas, son aquellos ecosistemas constituidos por especies herbáceas y arbustivas principalmente, en los cuales se encuentran especies como el carrizo y la totora, siendo necesario que par su aprovechamiento se cuente con el plan de manejo forestal aprobado por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS).

Mencionan que la legislación forestal vigente establece los mecanismos de aprovechamiento sostenible, conservación y protección de la flora silvestre, el cual incluye a la totora y el carrizo; sin embargo, el artículo propuesto no brinda claridad sobre cuáles serían las acciones para implementar a efectos de promover la economía circular en el marco de las acciones de conservación y protección de las especies en mención.

- La comisión propone el siguiente artículo respecto al **artículo 3. Enfoque de economía circular**. Sustentado que la propuesta se basa en que el Estado promueve el enfoque de economía circular en todas las etapas de la cadena productiva de la totora y el carrizo, impulsando acciones orientadas a: reducir la generación de residuos; reutilizar y transformar materia prima y subproductos; reciclar materiales derivados de la totora y el carrizo y revalorizar productos para uso sostenible en actividades artesanales, constructivas, turísticas y comerciales. El artículo propuesto es el siguiente:

Artículo 3. Enfoque de economía circular

El Servicio Nacional Forestal y Fauna Silvestre (SERFOR), el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las comunidades nativas, indígenas u originarias promueven el enfoque de economía circular en todas las etapas de la cadena productiva de la totora y el carrizo, impulsando acciones orientadas a:

- a. *Reducir la generación de residuos.*
- b. *Reutilizar y transformar materia prima y subproductos.*
- c. *Reciclar materiales derivados de la totora y el carrizo.*
- d. *Revalorizar productos para uso sostenible en actividades artesanales, constructivas, turísticas y comerciales.*

El artículo 4, dispone que el SERFOR, los gobiernos regionales deben implementar sus planes de ordenamiento forestal; con participación de las

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

comunidades locales, para implementar acciones de sensibilización, capacitación, para la conservación, y manejo sostenible del recurso totora y carrizo en el marco de la economía circular.

En este punto el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego señala: que el SERFOR, los gobiernos regionales deben implementar sus planes de ordenamiento forestal; sin embargo, dicho instrumentos no se encuentra previsto en la legislación forestal y de fauna silvestre; por lo que, revisada la exposición de motivos del proyecto de ley, se entendería que esta referido a las unidades de ordenamiento forestal creadas en base a los resultados de la zonificación forestal.

Al respecto, señalan que las unidades de ordenamiento no requieren planes de ordenamiento salvo en el caso de los bosques de producción permanente (BPB), que deben contar con su plan maestro de gestión; sin embargo, las BPP creados a la fecha solo existen en la Amazonía, espacio donde las especies de totora y carrizo no tendrían una distribución natural.

- La comisión propone el siguiente artículo respecto al **artículo 4. Conservación y manejo sostenible**. Sustentado que la propuesta permitirá que la totora y el carrizo que crecen en los humedales, que son ecosistemas delicados y estratégicos, su manejo sostenible se basaría en La Ley 28611 - Ley del Medio Ambiente (principios de conservación, sostenibilidad y gestión ecosistémica); en la política de humedales de RAMSAR y en las experiencias peruanas (Lago Titicaca, humedales de Ventanilla, Pantanos de Villa), lo que garantizaría que la actividad no destruya los ecosistemas. El artículo propuesto es el siguiente:

Artículo 4. Conservación y manejo sostenible de la totora y el carrizo
El SERFOR, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales y gobiernos locales garantizan la conservación, recuperación y manejo sostenible de la totora y el carrizo en los humedales del territorio nacional, promoviendo prácticas que:

- a. Eviten la degradación ambiental.*
- b. Mantengan el equilibrio ecológico y la biodiversidad de los humedales.*
- c. Incorporen criterios técnicos de extracción responsable.*
- d. Articulen la gestión con las comunidades locales, gobiernos regionales y locales.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

El artículo 5, dispone que el SERFOR y los gobiernos regionales deben identificar y evaluar ecosistemas con presencia de totora y carrizo a nivel nacional, con la finalidad de conocer sus potencialidades y limitaciones para su manejo y conservación.

En este punto el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego señala: que al respecto se debe considerar que los artículos 25 y 35 de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, Ley 29763, ha dispuesto la elaboración de la zonificación forestal como un proceso que define las alternativas de uso de los recursos forestales, así como la del inventario nacional de la diversidad forestal cuyos resultados están a disposición del público, dichos proceso brindan información sobre los ecosistemas y las especies que existen; en ese contexto, manifiestan que el artículo propuesto ya se encuentra regulado en la legislación forestal y de fauna silvestre.

- La comisión propone el siguiente artículo respecto al **artículo 5. Fortalecimiento de cadenas productivas**. Sustentado que la propuesta plantea que las cadenas productivas permiten que comunidades artesanas, pescadores y manejadores de totora y carrizo generen ingresos, su fortalecimiento se justifica en La Ley de Promoción del Desarrollo Productivo y Empresarial, Decreto Legislativo 1205; en la necesidad de otorgar valor agregado, formalización y articulación comercial, y en la importancia de promover empleo rural y economía local sostenible. El artículo propuesto es el siguiente:

Artículo 5. Fortalecimiento de cadenas productivas
El SERFOR, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el fortalecimiento de las cadenas productivas de la totora y el carrizo a través de:

- a. Asistencia técnica y capacitación productiva.*
- b. Acceso a tecnologías limpias y equipamiento adecuado.*
- c. Innovación productiva y diversificación económica.*
- d. Formalización y articulación comercial.*
- e. Fomento de emprendimientos locales y comunitarios.*
- f. Eviten la degradación ambiental.*

El artículo 6, dispone que el SERFOR y los gobiernos regionales deben promover acciones evaluación, de la productividad primaria de la totora y el carrizo para caracterizar parámetros de crecimiento y desarrollo, para su conservación y manejo sostenible.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

El artículo 7, dispone que el SERFOR y los gobiernos regionales, deben implementar acciones de sensibilización, conservación, protección, transformación, para dar el valor agregado, y comercialización, de la totora y el carrizo, (plantas emergentes), en el marco del desarrollo sostenible y adaptación del cambio climático.

En este punto el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego señala: que al respecto a los dos articulados, que se dispone que el SERFOR y los gobiernos regionales promuevan acciones de evaluación de la productividad primaria de la totora y el carrizo para caracterizar parámetros de crecimiento y desarrollo, así como la implementación de acciones de sensibilización, conservación, protección, transformación para dar valor agregado y comercialización de las mencionadas especies.

Al respecto, comentan que ni el Proyecto de Ley ni la exposición de motivos tiene referencias al significado del término “productividad primaria” que permita asociarlo al “crecimiento y desarrollo”, esto último tampoco da claridad respecto a que si refiere al crecimiento biológico de las especies de flora o al de la industria o producción artesanal de la totora y el carrizo.

Asimismo, fundamentan que las acciones referidas a la sensibilización, conservación, protección y transformación de las especies de flora silvestre, incluidas la totora y el carrizo, ya han sido incorporadas como funciones de SERFOR y las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre en el artículo 14, de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, modificado el Decreto Legislativo 1220 y 1319; así como el artículo 19 de mencionada norma.

- La comisión propone el siguiente artículo respecto al **artículo 6. Participación comunitaria y articulación intergubernamental**. Sustentado que la propuesta plantea un nuevo texto del artículo para que la gestión de humedales y recursos como la totora y el carrizo no pueden hacerse sin que se involucre a las comunidades campesinas o locales usuarias, a los gobiernos municipales responsables del territorio, al gobierno regional para la articulación productiva y ambiental, recogiendo el principio de participación ciudadana legislado por la Ley 28611, artículo 7. Asimismo, se toma en cuenta añadir al “Ministerio de la Producción” a propuesta del Ministerio del Ambiente; El artículo propuesto es el siguiente:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Artículo 6. Participación comunitaria y articulación intergubernamental

La gestión, conservación y aprovechamiento de la totora y el carrizo se realizan con la participación de las comunidades locales, asociaciones de productores, gobiernos locales, gobiernos regionales en el marco de sus competencias.

El Estado promueve mecanismos de cogestión, concertación y diálogo para asegurar el uso sostenible de los recursos y la protección de los humedales.

- La comisión propone el siguiente artículo respecto al **artículo 7. Investigación, innovación y valor agregado**. Sustentado que la propuesta plantea un nuevo texto del artículo planteando se promueva la investigación lo cual permitirá crear nuevos productos sostenibles (biomateriales, artesanía, bioempaques, turismo vivencial); se mejore los procesos extractivos sin dañar los humedales y se desarrolle mercados diferenciados de bajo impacto ambiental, todo ello sustentado en la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ley 28303. se toma en consideración lo planteado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en lo que va sobre el término “productividad primaria” que permita asociarlo al “crecimiento y desarrollo”, para que brinde claridad respecto a que se refiere al crecimiento de la industria o producción artesanal de la totora y el carrizo y al cuidado del medio ambiente en este caso de los humedales. Por lo que, la comisión plantea el siguiente artículo:

Artículo 7. Investigación, innovación y valor agregado

El SERFOR, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales y gobiernos locales impulsan la productividad primaria asociado al crecimiento y desarrollo, a la investigación científica, la innovación tecnológica y el desarrollo de productos con valor agregado derivados a la totora y el carrizo, priorizando:

- a. Desarrollo de la productividad primaria de la totora y carrizo.*
- b. Innovación en procesos de extracción y tratamiento.*
- c. Nuevos usos industriales, artesanales turísticos y ambientales.*
- d. Mejora de la calidad y competitividad de los productos.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

El artículo 8, dispone que el SERFOR, los gobiernos regionales en coordinación con el Ministerio de Industria y Turismo, PROMERU, MINAM deben coordinar estrategias de mercado, difusión, implementación de ferias locales y descentralizadas para la comercialización, ubicación de mercados de consumo de productos con valor agregado derivados de la totora y el carrizo bajo el enfoque de economía circular.

En este punto el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego señala: Que dicha función está vinculada a la establecida para el SERFOR en el literal I) del artículo 14 de la Ley Fauna y Flora Silvestre, a través del cual se dispone promover el acceso de productos forestales a servicios financieros, a mercados nacionales e internacionales y a mejorar las condiciones de competitividad del sector; así como para la autoridad regional forestal y de fauna silvestre prevista en los incisos d) y f) del artículo 19 de la LFFS que dispone la promoción de la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización, así como el diseño y ejecución de un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.

El Ministerio del Ambiente, comenta respecto al artículo 8, que el SERFOR, los gobiernos regionales en coordinación con el Ministerio de Industria y Turismo; PROMERU, MINAM, deben coordinar estrategias de mercado, difusión, implementación de ferias locales y descentralizadas para la comercialización, ubicación de mercados de consumo de productos con valor agregado derivados de la totora y el carrizo bajo el enfoque de economía circular.

Al respecto recomiendan que se indique el nombre correcto del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y se añada al Ministerio de la Producción, toda vez que son entidades claves para impulsar el mercadeo, implementación de ferias locales y descentralizadas para la comercialización, ubicación de mercados de consumo de productos con valor agregado derivados de la totora y el carrizo.

Asimismo, sugieren incluir el término “promover”, dado que es la función específica del MINAM relacionadas a los bionegocios y econegocios, de acuerdo al literal g) del artículo 81 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del MINAM, aprobado por la Resolución Ministerial 108-2023-MINAM.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

- La comisión propone el siguiente artículo respecto al **artículo 8. Educación ambiental y capacitación**. Sustentado que la propuesta se basa en que el Estado promueve el enfoque de economía circular en todas las etapas de la cadena productiva de la totora y el carrizo, impulsando acciones orientadas a: reducir la generación de residuos; reutilizar y transformar materia prima y subproductos; reciclar materiales derivados de la totora y el carrizo y revalorizar productos para uso sostenible en actividades artesanales, constructivas, turísticas y comerciales. El artículo propuesto es el siguiente:

Artículo 8. Educación ambiental y capacitación

El SERFOR, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales y los gobiernos locales promueven programas de educación ambiental orientados a la conservación de humedales, así como capacitaciones técnicas dirigidas a productores, artesanos, comunidades locales y actores involucrados en la cadena productiva.

El artículo 9, en este artículo la comisión propone el siguiente texto para proponer se incorpore las fuentes de financiamiento, las mismas que garantizaran la viabilidad de la propuesta normativa, la que se sustenta en el principio de sostenibilidad fiscal, en la posibilidad de usar fondos de innovación, fondos ambientales y cooperación internacional, y finalmente se legisla dentro de las competencias de los gobiernos regionales y locales en visión del desarrollo económico, siendo lo siguiente:

Artículo 9. Financiamiento

La implementación de la presente Ley se financia con:

- a. Recursos del presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.*
- b. Fondos ambientales nacionales.*
- c. Programas de competitividad productiva e innovación.*
- d. Cooperación internacional y alianzas estratégicas.*
- e. Aporte de gobiernos regionales y locales conforme a sus competencias.*

La comisión propone una única disposición complementaria final, con el fin de ir en coherencia con el marco normativo peruano, ya que todas las leyes requieren reglamentación para su implementación, por lo que se sugiere que el plazo sea de noventa días de manera estándar.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE
LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y
EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS
PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL
MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de noventa días calendario, contados a partir de su entrada en vigencia.

Es importante, soslayar que, de la propuesta normativa planteada, se advierte que los ecosistemas de humedales del Perú constituyen áreas de alta biodiversidad y desempeñan funciones ecológicas fundamentales, como la regulación hídrica, la captura de carbono, la conservación de especies y el sostenimiento de actividades económicas locales. En estos ecosistemas se desarrollan especies vegetales emblemáticas, como la totora y el carrizo, que sostienen prácticas artesanales, culturales, comerciales y ambientales en diversas regiones del país.

Sin embargo, diversos estudios muestran que los humedales se encuentran amenazados por:

- Sobre explotación de recursos vegetales.
- Expansión urbana desordenada.
- Contaminación por residuos sólidos.
- Falta de manejo sostenible y planificación.
- Falta de tecnologías adecuadas en la cadena productiva.
- Ausencia de políticas sólidas basadas en economía circular.

La falta de articulación institucional y de participación comunitaria agrava la situación, afectando los medios de subsistencia de artesanos, extractores y comunidades que dependen de la totora y el carrizo.

Se está priorizando en el presente texto sustitutorio el enfoque de economía circular, el mismo que es clave, ya que permitirá transformar prácticas tradicionales en modelos productivos modernos, eficientes y responsables, alineados con la Política Nacional del Ambiente, la Estrategia Nacional de Economía Circular y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Finalmente, la presente norma contribuirá a promover tecnologías limpias, impulsar la formalización y comercialización, y a mejorar la calidad de productos artesanales derivados, así como se incrementen los ingresos locales y empleo sostenible, asimismo, se precisa que se han tomado las recomendaciones de forma del Área de Técnica Legislativa del Congreso de la República para la construcción del texto sustitutorio.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo, el mismo que permitirá comparar el texto del Proyecto de Ley 5506/2022-CR y texto sustitutorio propuesto por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología fruto del análisis efectuado.

Cuadro 2

Comparativo del Proyecto de Ley 5506/2022-CR vs. Texto Sustitutorio Propuesto

Artículo	Texto del Proyecto Original	Texto Sustitutorio Propuesto	Principales Cambios y Justificación
Artículo 1. Objeto de la ley	Enfocado en promover la economía circular y el aprovechamiento de la totora y el carrizo.	Enfatiza <i>economía circular, cadenas productivas, conservación ambiental, y manejo sostenible</i> .	Se amplía el objetivo para integrar los tres componentes clave: productividad, sostenibilidad ambiental y conservación de humedales.
Artículo 2. Definiciones	Presenta definiciones básicas, algunas incompletas.	Se incluyen definiciones técnicas claras: economía circular, cadena productiva, manejo sostenible, humedales, totora y carrizo.	Mejora la precisión legal, evita interpretaciones ambiguas y facilita aplicación por autoridades.
Artículo 3. Lineamientos generales	Lineamientos generales sobre producción sostenible.	Artículo reestructurado como Enfoque de economía circular con principios específicos: reducir, reutilizar, reciclar, revalorizar.	Orden técnico internacional y Política Nacional de Economía Circular. Mayor claridad operativa.
Artículo 4. Conservación del recurso	Menciona de forma general la protección de humedales.	Se detalla la obligación del Estado de garantizar el manejo sostenible y la protección de ecosistemas.	Refuerza enfoque ambiental, incorpora estándares internacionales y evita sobreexplotación del recurso.
Artículo 5. Promoción de la cadena productiva	Redacción general sobre apoyo productivo.	Se precisan acciones: asistencia técnica, innovación, articulación comercial, formalización y tecnología.	Fortalece capacidades productivas y empresariales de las comunidades. Enfoque más operativo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Artículo	Texto del Proyecto Original	Texto Sustitutorio Propuesto	Principales Cambios y Justificación
Artículo 6. Participación de actores locales	Menciona participación sin desarrollo.	Se incorpora la participación de comunidades locales, gobiernos regionales y locales , bajo gestión conjunta.	Mayor gobernanza y cogestión territorial. Reconoce rol de comunidades que manejan totora/carrizo.
Artículo 7. Investigación y desarrollo	Se menciona investigación sin especificar alcances.	Detalla investigación, innovación, desarrollo de biomateriales, valor agregado y diversificación productiva.	Permite impulsar nuevos mercados sostenibles: artesanía, bioempaques, turismo vivencial.
Artículo 8. Educación y capacitación	El texto original no lo desarrolla.	Se incluye un artículo completo: educación ambiental, capacitación técnica y sensibilización comunitaria.	Alineado con la Política Nacional de Educación Ambiental. Fortalece sostenibilidad social y cultural.
Artículo 9. Financiamiento	Mención breve sobre financiamiento sin especificar fuentes.	Precisa fuentes: presupuesto público, gobiernos regionales y locales.	Otorga viabilidad real al proyecto y alternativas financieras.
Única Disposición Complementaria Final	Similar: encarga reglamentación al Ejecutivo.	Mantiene la misma función, establece plazo de 90 días.	Ajuste formal estándar para operativizar la ley

Fuente y Elaboración: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

4.7. Análisis Costo – Beneficio

El Proyecto de Ley 5506/2022-CR; propone convertir la totora y el carrizo en ejes de una economía circular y cadenas productivas locales que, bien implementadas y articuladas con la política pública nacional, pueden contribuir a la conservación de humedales y al desarrollo económico de las comunidades, y su éxito dependerá de instrumentos claros de gestión sostenible, financiamiento, monitoreo y participación comunitaria.

En ese orden, se plantea evaluar los costos y beneficios que genera la implementación del texto sustitutorio de la Ley, considerando los impactos ambientales, económicos, sociales, culturales e institucionales:

1. Costos Identificados

a) Costos directos (bajos)

- Actividades de capacitación y asistencia técnica.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

- Monitoreo ambiental y supervisión.
- Adecuación de procesos productivos.
- Elaboración de reglamentos.

Los costos se financian con presupuesto institucional y fondos de cooperación, por lo que no genera gasto adicional obligatorio al Tesoro Público.

b) Costos indirectos (bajos)

- Tiempo de adaptación para organizaciones productivas.
- Procesos de formalización.

Los costos son bajos y manejables, y no representan carga fiscal significativa.

2. Beneficios Identificados

a) Beneficios ambientales (muy altos)

- Recuperación y conservación de humedales.
- Reducción de la degradación y sobreexplotación.
- Preservación de servicios ecosistémicos esenciales.

b) Beneficios económicos (altos)

- Incremento de ingresos para productores y artesanos (20% - 40%).
- Nuevos mercados de valor agregado: biomateriales, bioempaques, artesanías, turismo.
- Mayor productividad y competitividad.
- Generación de empleo local.

c) Beneficios sociales y culturales (altos)

- Fortalecimiento de comunidades locales.
- Preservación de conocimientos tradicionales.
- Mejor calidad de vida y cohesión social.

d) Beneficios institucionales

- Mayor gobernanza y articulación entre niveles de gobierno.
- Formalización productiva progresiva.
- Reducción de costos futuros en mitigación ambiental.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Cuadro 3

Comparación de Rubro / Costos / Beneficios de la norma

Rubro	Costos	Beneficios
Ambientales	Bajos	Muy altos
Económicos	Bajos-medios	Altos
Sociales	Bajos	Altos
Institucionales	Bajos	Moderados–altos

Fuente y Elaboración: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

El resultado del análisis costo – beneficio efectuado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología plantea que los beneficios superan ampliamente los costos en todas las dimensiones propuestas.

El nuevo texto sustitutorio planteado recaído en el Proyecto de Ley 5506/2022-CR es altamente rentable desde el punto de vista ambiental, económico y social, con costos de implementación mínimos y beneficios acumulativos a largo plazo.

Su aprobación es favorable, ya que contribuirá a:

- Proteger humedales clave del país.
- Mejorar los ingresos y oportunidades de miles de familias.
- Modernizar la cadena productiva de totora y carrizo bajo un enfoque de economía circular.
- Evitar daños ambientales que serían mucho más costosos en el futuro.

Evaluación de la política nacional de economía circular

El texto sustitutorio propuesto por la comisión, se enmarca en los esfuerzos más amplios del país por implantar hojas de ruta y planes para la economía circular (normas y hojas de ruta sectoriales del MINAM y PRODUCE), por lo que, su éxito dependerá de articularse con esos instrumentos y con planes sectoriales, por ejemplo: pesca, acuicultura y gestión de residuos/valorización.

➤ **Impactos esperados (positivos)**

- Conservación de humedales y recursos vegetales (si se aplican prácticas sostenibles).

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

- Generación de empleo local y valor agregado (artesanías, bioproductos, materiales).
- Reducción de presión sobre recursos por manejo planificado y circular.

➤ **Riesgos / desafíos a considerar**

- Necesidad de monitoreo efectivo para evitar sobreexplotación.
- Requerimiento de financiamiento y asistencia técnica sostenida.
- Debe respetarse y promoverse el conocimiento tradicional de las comunidades; para evitar procesos que desplacen productores locales.

Impacto de la norma

El texto sustitutorio propuesto por la comisión se ha encargado de desarrollar el impacto normativo de la norma, lo que permitirá visualizar la evaluación del impacto ambiental, del impacto económico y del impacto social y cultural de la futura norma, siendo el siguiente:

➤ **Impacto ambiental**

- Contribuye a la recuperación de humedales.
- Evita sobreexplotación de totora y carrizo.
- Promueve tecnologías limpias y prácticas sostenibles.

➤ **Impacto económico**

- Fortalece la cadena productiva artesanal y productiva.
- Genera nuevos mercados mediante productos con valor agregado.
- Impulsa la economía local y comunitaria.

➤ **Impacto social y cultural**

- Preserva tradiciones artesanales.
- Revaloriza saberes locales.
- Genera empleo y mejora la calidad de vida en zonas productoras.

Finalmente, se advierte que el texto sustitutorio planteado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, fortalecerá la protección ambiental, la economía circular y el desarrollo productivo sostenible, integrando esfuerzos por parte del Estado y las comunidades. Su aprobación permitirá mejorar la gestión de la totora y el carrizo, promover su innovación y proteger los humedales del Perú.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 5506/2022-CR, en virtud de lo cual se propone el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto promover el manejo sostenible y el fortalecimiento de las cadenas productivas de la totora ("Schoenoplectus californicus") y el carrizo ("Phragmites australis"), en el marco del enfoque de la economía circular, a fin de asegurar su conservación y aprovechamiento responsable, contribuyendo al desarrollo económico local y a la protección de los sistemas de humedales del país.

Artículo 2. Definiciones

Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

- 2.1. Economía circular.** Modelo de producción y consumo orientado a reducir el impacto ambiental mediante la reutilización, reciclaje, reparación, transformación y revalorización de materiales y productos en todas las etapas productivas.
- 2.2. Cadena productiva.** Conjunto de actividades interrelacionadas que comprenden la extracción, transformación, comercialización y distribución de los productos derivados de la totora y el carrizo.
- 2.3. Manejo sostenible.** Conjunto de prácticas técnicas, sociales y ambientales que permiten el aprovechamiento responsable de la totora y el carrizo, garantizando su renovación, protección y equilibrio ecosistémico.
- 2.4. Humedales.** Ecosistemas que permanecen inundados o saturados de agua de manera temporal o permanente, y que albergan alta biodiversidad.
- 2.5. Totora y carrizo.** Especies vegetales predominantes en los humedales del territorio nacional, utilizadas para fines artesanales, productivos, culturales y ecológicos.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

Artículo 3. Enfoque de economía circular

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los pueblos indígenas u originarios promueven el enfoque de economía circular en todas las etapas de la cadena productiva de la totora y el carrizo, impulsando acciones orientadas a:

- a. Reducir la generación de residuos.
- b. Reutilizar y transformar la materia prima y los subproductos.
- c. Reciclar materiales derivados de la totora y el carrizo.
- d. Revalorizar productos para su uso sostenible en actividades artesanales, constructivas, turísticas y comerciales.

Artículo 4. Conservación, recuperación y manejo sostenible de la totora y el carrizo

El SERFOR y los gobiernos regionales garantizan la conservación, recuperación y manejo sostenible de la totora y el carrizo en los humedales del territorio nacional, promoviendo prácticas orientadas a:

- a. Evitar la degradación ambiental.
- b. Mantener el equilibrio ecológico y la biodiversidad de los humedales.
- c. Aplicar criterios técnicos para la extracción responsable.
- d. Articular la gestión con las comunidades locales, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Artículo 5. Fortalecimiento de las cadenas productivas

El SERFOR, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales y los gobiernos locales promueven el fortalecimiento de las cadenas productivas de la totora y el carrizo a través de:

- a. Asistencia técnica y capacitación productiva.
- b. Acceso a tecnologías limpias y equipamiento adecuado.
- c. Innovación productiva y diversificación económica.
- d. Formalización y articulación comercial.
- e. Fomento de emprendimientos locales y comunitarios.

Artículo 6. Participación comunitaria y articulación intergubernamental

- 6.1. La gestión, conservación y aprovechamiento de la totora y el carrizo se realizan con la participación de las comunidades locales, las asociaciones de productores, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, en el marco de sus competencias.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.

- 6.2. El Estado promueve mecanismos de cogestión, concertación y diálogo para asegurar el uso sostenible de la totora y el carrizo y la protección de los humedales.

Artículo 7. Investigación, innovación y valor agregado

El SERFOR, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales y los gobiernos locales impulsan la productividad primaria vinculada al crecimiento y desarrollo, así como la investigación científica, la innovación tecnológica y el desarrollo de productos con valor agregado derivados de la totora y el carrizo, priorizando:

- a. El desarrollo de la productividad primaria de la totora y el carrizo.
- b. La innovación en procesos de extracción y tratamiento.
- c. El desarrollo de nuevos usos industriales, artesanales, turísticos y ambientales.
- d. La mejora de la calidad y competitividad de los productos.

Artículo 8. Educación ambiental y capacitación

El SERFOR, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, los gobiernos regionales y los gobiernos locales promueven programas de educación ambiental orientados a la conservación de los humedales, así como capacitaciones técnicas dirigidas a productores, artesanos, comunidades locales y demás actores involucrados en la cadena productiva de la totora y el carrizo.

Artículo 9. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con:

- a. Los recursos del presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.
- b. Fondos ambientales nacionales.
- c. Programas de competitividad productiva e innovación.
- d. Aporte de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, conforme a sus competencias.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE
LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y
EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS
PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL
MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo no mayor de noventa días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Dese cuenta

Semi Presencial – Plataforma Microsoft Teams.

Lima, 25 de noviembre de 2025.



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/12/2025 15:16:10-0500

**SILVANA ROBLES ARAUJO
PRESIDENTA**



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 10:13:11-0500

**GERMÁN ADOLFO TACURI VALDIVIA
VICEPRESIDENTE**



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/12/2025 16:17:40-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/12/2025 16:18:03-0500

**RUTH LUQUE IBARRA
SECRETARIA**

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE
LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y
EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS
PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL
MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.**



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2025 09:40:56-0500

**ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
MIEMBRO TITULAR**

**MERY ELIANA INFANTES CASTAÑEDA
MIEMBRO TITULAR**



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2025 12:50:46-0500

**JENY LUZ LÓPEZ MORALES
MIEMBRO TITULAR**

**AURISTELA ANA OBANDO MORGAN
MIEMBRO TITULAR**



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMÍREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/12/2025 13:12:37-0500

**ALEX RANDÚ FLORES RAMÍREZ
MIEMBRO TITULAR**



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2025 15:16:58-0500

**BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO
MIEMBRO TITULAR**

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE
LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y
EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS
PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL
MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.**



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2025 16:59:02-0500

**ISAAC MITA ALANOCA
MIEMBRO TITULAR**



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/12/2025 15:54:23-0500

**MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIÉRREZ
MIEMBRO TITULAR**

INTEGRANTES ACCESITARIOS

**ROSANGELLA ANDREA BARBARÁN REYES
MIEMBRO ACCESITARIO**

**HÉCTOR JOSÉ VENTURA ANGEL
MIEMBRO ACCESITARIO**

**EDUARDO ENRIQUE CASTILLO RIVAS
MIEMBRO ACCESITARIO**

**NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO
MIEMBRO ACCESITARIO**

**VÍCTOR SEFERINO FLORES RUÍZ
MIEMBRO ACCESITARIO**

**DAVID JULIO JIMÉNEZ HEREDIA
MIEMBRO ACCESITARIO**

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
5506/2022-CR; CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE
LA LEY QUE PROMUEVE EL MANEJO SOSTENIBLE Y
EL FORTALECIMIENTO DE LAS CADENAS
PRODUCTIVAS DE LA TOTORA Y EL CARRIZO EN EL
MARCO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR.**

**CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
MIEMBRO ACCESITARIO**

**MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
MIEMBRO ACCESITARIO**

**CÉSAR MANUEL REVILLA VILLANUEVA
MIEMBRO ACCESITARIO**

**ROBERTO HELBERT SÁNCHEZ PALOMINO
MIEMBRO ACCESITARIO**

**MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
MIEMBRO ACCESITARIO**