



Lima, 16 de diciembre de 2025

Carta N° 489-2025/SPDA

Congresista
Jeny Luz Lopez Morales
Presidente de la Comisión de Agraria
Congreso de la República del Perú
Av. Abancay s/n – Lima, Perú
Presente.-

Asunto: Opinión técnica sobre Proyecto de Ley
13377/2025-CR

Mediante la presente comunicación, nos es grato saludarla a nombre de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA, asociación civil sin fines de lucro con más de 35 años de experiencia, que tiene como objetivo impulsar y contribuir al desarrollo de políticas públicas y regulación en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, así como en la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú.

Mediante el Oficio 1996-2025-2026-CA/CR, de fecha 4 de septiembre de 2025, la Comisión que usted preside nos solicitó expedir opinión legal sobre el Proyecto de Ley 13377/2025-CR, "*Proyecto de Ley que fortalece la protección de los bosques y de la fauna silvestre mediante la derogación de la Ley 31973*"; en concordancia con el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y los artículos 34, 69 y 70 del Reglamento del Congreso de la República.

Al respecto, la comisión que usted preside mantiene en su despacho, además del Proyecto de Ley de referencia, seis proyectos de ley presentados que proponen derogar la Ley N° 31973, "Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de la Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal":

- **Proyecto de Ley N° 6788/2023-CR**, "Ley que restablece los alcances de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 y deroga la Ley 31973, ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal".
- **Proyecto de Ley N° 6812/2023-CR**, "Ley que deroga la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal".

SOCIEDAD PERUANA DE
DERECHO AMBIENTAL
www.spda.org.pe
(511) 6124 700
info@spda.org.pe
Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú



- **Proyecto de Ley N° 6890/2023-CR**, "Ley en defensa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, que deroga la Ley 31973".
- **Proyecto de Ley N° 6958/2023-CR**, "Ley que deroga la Ley 31973, y restituye la vigencia de la normativa modificada por esta Ley, para garantizar la protección ambiental de los bosques y la zonificación forestal".
- **Proyecto de Ley N° 7248/2023-CR**, "Ley que deroga la ley 31973 que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, y restituye las normas modificadas por dicha ley".
- **Proyecto de Ley N° 7519/2023-CR**, "Ley que deroga la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal".

Consideramos importante mencionar que, desde la SPDA hemos expresado nuestra [posición en contra de la aprobación de los proyectos de ley N.º 649, 894 y 2315/2021-CR](#), que dieron origen a la actual Ley N° 31973, respecto de la cual elaboramos una [opinión legal](#) sobre las posibles implicancias y peligros que conllevaría su implementación, en especial de la Disposición Complementaria Final Única referente a la "*Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes*".

En ese sentido, con fecha 27 de marzo de 2024, mediante Carta N° 072-2024/SPDA, remitimos a su despacho nuestra opinión legal a cinco (05) de los seis (06) proyectos de ley mencionados que buscan la derogatoria de la Ley N° 31973. Asimismo, con fecha 10 de mayo de 2024, remitimos Carta N°114-2024/SPDA en el mismo sentido que la anterior.

Mediante la presente carta, remitimos nuevamente esa opinión ([ver documento adjunto](#)), con el propósito de contribuir al fortalecimiento del marco normativo para la protección y gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre. Cabe mencionar que, si bien el Proyecto de Ley N° 13377/2025-CR fue presentado posteriormente a la elaboración de nuestra opinión, también le es aplicable el mismo análisis ya desarrollado.

Solicitamos que esta comunicación sea tomada como una respuesta a los oficios citados en los párrafos precedentes y, en consecuencia, sea incorporada en los expedientes parlamentarios de los proyectos de ley mencionados como opinión de la SPDA.

SOCIEDAD PERUANA DE
DERECHO AMBIENTAL

www.spda.org.pe

(511) 6124 700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú



Sin otro particular, nos despedimos no sin antes renovarles nuestros sentimientos de mayor estima,

Atentamente,

José Luis Capella Vargas
Director
Programa de Bosques y Servicios Ecosistémicos
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

**SOCIEDAD PERUANA DE
DERECHO AMBIENTAL**

www.spda.org.pe

(511) 6124 700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú

**Opinión legal que
analiza las iniciativas
que buscan derogar
la Ley 31973,
Ley que modifica la
Ley Forestal y de
Fauna Silvestre
(Ley 29763)**



**Opinión legal que
analiza las iniciativas
que buscan derogar
la Ley 31973,
Ley que modifica la
Ley Forestal y de
Fauna Silvestre
(Ley 29763)**



Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores:

José Luis Capella, Luis Zari, Angélica Gómez y Flor Cabanillas
Colaboración: Frida Segura

Foto de portada:

Diego Pérez / SPDA

Diagramación:

Ximena Mejía

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024). *Opinión Legal que analiza las iniciativas que buscan derogar la Ley 31973, Ley que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763).* Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Director del Programa Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital, abril 2024

De acceso abierto en:

www.spda.org.pe/publicaciones

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.



Índice

1. Antecedentes.....	4
2. Base jurídica revisada	5
3. Conclusiones y recomendaciones.....	5
Conclusiones.....	6
Recomendaciones.....	6
4. Opinión legal.....	8
4.1. Sobre los artículos 29° y 33° de la LFFS modificados	8
4.2. Sobre la derogatoria de la Ley 31973	12
4.3. Sobre la Zonificación Forestal	13
4.4. Sobre la Disposición Complementaria Final Única (DCFU) de la Ley 31973	13
4.5. Sobre la vulneración a los derechos de los pueblos indígenas generado con la aprobación de la Ley N.° 31973.....	19
4.6. Sobre la vulneración al procedimiento legislativo generado con la publicación de la Ley N.° 31973.....	22
ANEXO	23

1. Antecedentes

- El 11 de enero de 2024, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N.° 31973, "Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de la Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal".
- El 12 de enero del presente año, el congresista no agrupado Alfredo Pariona Sinche, presentó el Proyecto de Ley N.° 06788/2023-CR, "Ley que restablece los alcances de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 y deroga la Ley 31973, ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal".
- El 16 de enero del presente año, el congresista Edgard Cornelio Reymundo Mercado, del grupo parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú, presentó el Proyecto de Ley N.° 06812/2023-CR, "Ley que deroga la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal".
- El 26 de enero del presente año, el congresista Isaac Mita Alanoca, del grupo parlamentario Perú Libre, presentó el Proyecto de Ley N.° 06890/2023-CR, "Ley en defensa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, que deroga la Ley 31973".
- El 01 de febrero del presente año, la congresista María Elizabeth Taipe Coronado, del grupo parlamentario Perú Libre, presentó el Proyecto de Ley N.° 06958/2023-CR, "Ley que deroga la Ley 31973, y restituye la vigencia de la normativa modificada por esta Ley, para garantizar la protección ambiental de los bosques y la zonificación forestal".

En ese sentido, la SPDA emite opinión legal con relación a los proyectos relacionados con la derogatoria de la Ley N.° 31973 arriba citados, con el propósito de contribuir al fortalecimiento del marco normativo para la protección y gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

2. Base jurídica revisada

- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Ley N.° 29758, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Decreto Supremo N° 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.
- Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal
- Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales.
- Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de uso mayor.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 087-2004-PCM que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).
- Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, que aprueba el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.

3. Conclusiones y recomendaciones

Es preciso considerar que la sola derogatoria de la norma no necesariamente significa que el texto se retrotrae al que había antes de la publicación de la Ley N.° 31973. Esto quiere decir que, de aprobarse la sola derogación como lo plantean los PL N.° 06812/2023-CR y 06890/2023-CR, podría prestarse a interpretaciones ambiguas del articulado vigente aplicable a posterioridad.

En ese sentido, recomendamos que, además de la derogatoria de la Ley N.° 31973, se disponga también expresamente cuál será el texto que estaría quedando vigente en los artículos 29 y 33 de la Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, tanto en el caso de que se retrotraiga al texto

anterior, como en el caso de que se adopte los textos que proponemos en la presente opinión.

Conclusiones

1. La Ley N.º 31973 promueve la deforestación al eliminar el procedimiento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM) sin incluir una alternativa técnica para priorizar el mejor uso del suelo y proteger los bosques.
2. La Ley N.º 31973 supone un riesgo para la aplicación de la única herramienta legal que puede utilizarse para la formalización de actividades agrarias, forestales y agroforestales en tierras forestales o de protección, como son los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales.
3. La Ley N.º 31973 legaliza la deforestación al eliminar las autorizaciones de cambio de uso de suelo y de desboque e inhibe la posibilidad de que el Estado restaure las áreas deforestadas.
4. La Ley N.º 31973 fue aprobada sin la consideración ni participación de los pueblos indígenas u originarios y sin atravesar por el correspondiente proceso de consulta previa.
5. La Ley N.º 31973 se aprobó bajo un procedimiento cuestionable, sin tener en cuenta las herramientas de técnica legislativa correspondientes, así como las opiniones técnicas de autoridades con competencias directas sobre la materia.

Recomendaciones

1. Por lo expuesto y sobre la base de las consideraciones indicadas en el presente documento, se recomienda emitir dictamen favorable a la derogación de la Ley N.º 31973, a excepción del artículo 29º de la mencionada norma, el cual recomendamos mantener su redacción.
2. Se recomienda incluir en el dictamen la propuesta de articulado sugerida en la presente opinión legal, respecto al artículo 33º de la LFFS:

"Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal:

La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional y con opinión técnica previa vinculante del Ministerio del Ambiente."

3. Se recomienda incluir un artículo que apruebe un proceso de formalización sobre la tenencia de la tierra de acuerdo con lo señalado:
“Artículo XX. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles de aprobada la presente Ley, lidera el desarrollo de la propuesta técnico-legal para el desarrollo de un procedimiento operativo, participativo y transparente que permita asegurar la formalización sobre la tenencia de aquellas personas que cuenten o puedan contar con un título de propiedad agrario, contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales y título o cesión en uso para comunidades nativas y campesinas.

Dicho proceso deberá respetar aquellas áreas de comunidades nativas y campesinas o que se encuentren en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación; áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas o territoriales para pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial; áreas con títulos habilitantes otorgados o en trámite; en áreas solicitadas para reservas comunales; en áreas de ecosistemas frágiles incluidos en la Lista Sectorial del Serfor; en áreas de hábitats críticos; o en áreas naturales protegidas o áreas de conservación regional.

Para tal efecto, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego lidera un trabajo conjunto y colaborativo con los Gobiernos Regionales y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, con la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y otros actores interesados.

Asimismo, este proceso deberá considerar la aprobación de un mapa oficial y catastro sobre la existencia de zonas forestales y de protección, así como de zonas agropecuarias en la Amazonía donde el Estado reconoce que existen actos administrativos que permitieron dichas actividades. Como criterios para la elaboración del mapa y catastro, deberá usarse elementos como pendientes o cobertura forestal, a fin de determinar el uso correcto del suelo”.

4. El diseño y aprobación de soluciones o alternativas debería llevarse a cabo de manera participativa involucrando a sus organizaciones representativas y otros actores interesados, en respeto al principio de participación en la gestión forestal reconocido en el numeral 2 del artículo II de la LFFS.

4. Opinión legal

4.1. Sobre los artículos 29° y 33° de la LFFS modificados

Las modificatorias que realiza la Ley N° 31973 en relación con los artículos 29° y 33° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763 son:

Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763	Ley N° 31973	Modificatoria
<p>Artículo 29. Bosques de producción permanente</p> <p>Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio del Ambiente, a propuesta del Serfor, en bosques de las categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.</p>	<p>Artículo 29. Bosques de producción permanente</p> <p>Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del Serfor, sobre bosques de categorías I y II de la zonificación forestal, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.</p>	<p>La modificatoria está orientada a la potestad de establecer los bosques de producción permanente categorías I y II.</p> <p>La LFFS N° 29763; le otorga la atribución al Ministerio del Ambiente - MINAM</p> <p>La Ley N° 31973, que modifica este artículo le otorga la atribución al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI.</p>
<p>Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal</p> <p>La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio del Ambiente a propuesta del Serfor en coordinación con la</p>	<p>Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal</p> <p>La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno</p>	<p>La modificatoria está orientada a la potestad de aprobar la Zonificación Forestal.</p> <p>La LFFS N° 29763; le otorga la atribución al MINAM</p> <p>La Ley N° 31973, que modifica este artículo le</p>

autoridad regional forestal y de fauna silvestre.	Regional y con opinión previa del Ministerio del Ambiente”.	otorga la atribución al MIDAGRI
---	--	---------------------------------

Al respecto los 04 Proyectos Ley que promueven la derogatoria de la Ley N° 31973 "Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal", publicada el 11 de enero del año 2024 indican:

La fórmula legal del PL N° 06788: tiene tres artículos y una Única Disposición Complementaria Derogatoria; el primer artículo establece el objeto del PL que es "restablecer los alcances de los artículos 29° y 33° de la Ley 29763 y derogar la Ley 31973"; en ese sentido, los artículos 2° y 3°, restablecen a su estado anterior los artículos 29° y 33° de la LFFS N° 29763 y finalmente la Única Disposición Complementaria Derogatoria cumple con expresar la eliminación de la Ley N° 31973 del ordenamiento jurídico de nuestro país.

La fórmula legal del PL N° 06812: tiene un único artículo cuyo objeto es; "Derogar la Ley 31973, que modifica la Ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre"; asimismo, cuenta con una única disposición complementaria final, referida a la vigencia de la fórmula legal propuesta, norma ya que una vez aprobado se convierte en Ley y es vigente al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

La fórmula legal del PL N° 06890: son 03 artículos, el artículo primero es el objeto de Ley, "derogatoria de la Ley 31973, en defensa del patrimonio forestal y de fauna silvestre", el segundo artículo involucra el ámbito de aplicación de la Ley referida a todo el territorio peruano con énfasis en la persona natural o jurídica vinculada al uso y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, servicios ecosistémicos de los bosques y otros ecosistemas silvestres y toda acción conexas a estas, en todo el territorio peruano. Finalmente, el artículo 3° expresa la derogatoria de la Ley 31973.

Y la fórmula legal del PL N° 06958: está conformada por 03 artículos, el primero es el objeto y finalidad, consecuentemente expresa la derogatoria de la Ley 31973

y restitución de los artículos modificados, el segundo artículo, tiene el mandato de derogar la Ley 31973 y el tercer artículo, tiene el mandato restitutorio de los artículos modificados con la Ley 31973.

En ese sentido, las 4 propuestas derogatorias de los PL N° 06788, 06812, 06890 y 06958, descritos líneas arriba están orientadas a derogar la Ley 31973 y restituir los artículos modificados según lo establecido en la LFFS N° 29763.

Con relación a la modificatoria del artículo 29° de la LFFS, nuestra propuesta es que se mantenga la modificatoria de la Ley 31973 por las siguientes consideraciones, pero que se añada una mención específica sobre la opinión previa vinculante que debe otorgar MINAM para que se apruebe la Zonificación Forestal correspondiente. Ello en vista que el MINAM cuenta con las competencias relativas al Ordenamiento Territorial (ahora indicado como OT Ambiental), así como la zonificación ecológica económica (rectoría), pero también dado que la zonificación forestal se relaciona directamente con estrategias de conservación de la diversidad biológica, como las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento. Un cambio como el que introdujo la Ley 31973, debilita la manera como deben coordinarse estas competencias con aquellas establecidas para el ente rector del patrimonio forestal y de fauna silvestre, Serfor.

Los Bosques de Producción Permanente – BPP, es una categoría dentro de la zonificación forestal que, a su vez, cuenta con cuatro subzonas; bosque de categoría I, bosque de categoría II, bosque de categoría III y bosques plantados¹. Sin embargo, según el artículo 28 de la LFFS los BPP también son Unidades de Ordenamiento Forestal las cuales se establecen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura². Concordante con la LFFS, el artículo 32° del Reglamento para la Gestión Forestal aprobada mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, regula que:

“Una vez aprobada la ZF con sus respectivas categorías, el MINAGRI, el SERFOR o la ARFFS, según corresponda, establece, declara o reconoce las unidades de ordenamiento forestal previstas en el artículo 28° de la Ley” “Las unidades de ordenamiento forestal se definen a partir de criterios relacionados a la función que puedan desempeñar los bosques o a la ubicación de los bosques en el territorio nacional”

¹ Artículo 27° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763

² Artículo 28°, inciso a) de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763

La base técnica referencial de la zonificación forestal es la zonificación ecológica y económica - ZEE, cuyo reglamento se aprobó mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM y la generada por los instrumentos técnicos que sustentan el ordenamiento territorial que reporta el MINAM³.

El expediente de la zonificación y su aprobación incluye las zonas y subzonas establecidas en el artículo 27° de la LFFS. Y en dicho artículo también se describen las potencialidades y limitaciones de los bosques de categoría I y categoría II, en tal razón, es el SERFOR con las ATFFS o las ARFFS quienes otorgarán los títulos habilitantes en esta categoría de la Zonificación Forestal (ZF) y promoverán la gestión integral de estas áreas en concordancia con sus funciones y atribuciones, por lo que, resulta congruente que sea el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI quien sea la entidad principal que tome la decisión pública sobre los bosques de las categorías I y II del BPP.

Con relación a la modificatoria del artículo 33° de la LFFS, nuestra sugerencia es que se mantenga la modificatoria de la Ley 31973 tal como se detalla:

“Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal:

*La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional y con opinión previa **vinculante** del Ministerio del Ambiente.”*

El Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, es un proceso regulado y acompañado técnicamente por el MINAM, Asimismo, como indicamos en párrafos anteriores la ZEE es la base técnica referencial de la zonificación forestal, por lo que consideramos que más allá de la **opinión técnica previa** a la que se encuentran obligadas las instituciones de carácter transectorial⁴ la opinión debe ser vinculante.

Durante el proceso de elaboración del expediente técnico de la ZF, el MINAM es parte del Comité Técnico para la ZF, los miembros participantes pueden orientar el enfoque ecosistémico en el proceso en el marco de los criterios y lineamientos que en su momento fueron elaborados con la participación del MINAM.

³ Segundo párrafo del artículo 28° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763

⁴ Artículo 53° y 57° de la Ley General del Ambiente N° 28611

El 12 de marzo del 2024, mediante Resolución Ministerial N° 0046-2024-MIDAGRI.DM, se aprobó la zonificación forestal del departamento de Ucayali, que comprende los módulos II y III, así como la actualización del módulo I, al respecto la citada resolución indica: *“Que, a través del Oficio N° 00015-2024-MINAM/VMDERN/DGOTGIRN de fecha 15 de enero de 2024, la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de la Gestión Integrada de los Recursos Naturales del MINAM remite al SERFOR, el Informe N° 00027-2024-MINAM/VMDERN/DGOTGIRN/DIOTGIRN, que contiene que contiene la opinión previa sobre el Expediente técnico de la zonificación forestal del departamento de Ucayali, señalando que se realizó la revisión del expediente técnico de acuerdo con el procedimiento de la Guía Metodológica de Zonificación Forestal, aprobada con Resolución de Dirección Ejecutiva 168-2016-SERFOR-DE, y concluyendo que ha cumplido con presentar todos los medios de verificación y la documentación necesaria, encontrándose sin observaciones y conforme a su metodología”.*

Ahora bien, a su vez, es necesario tener en cuenta que, el cambio en la autoridad competente para aprobar la ZF conlleva a una necesidad de actualizar o adecuar la Guía Metodológica de Zonificación Forestal⁵, la cual fue redactada en el marco de un proceso que culminaba en la aprobación de parte del MINAM. Consideramos que, al igual que la Guía vigente, la nueva propuesta de Guía o de su adecuación debería ser elaborada por el SERFOR, con la participación del MIDAGRI, MINAM, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre. Esta propuesta debería procurar la participación estratégica y efectiva del MINAM dentro del proceso. De igual manera, ya con esta función atribuida, el MINAM debería contar con una norma complementaria que determine el alcance y criterios generales a observar al momento de emitir sus opiniones técnicas.

4.2. Sobre la derogatoria de la Ley 31973

Todos los proyectos de Ley analizados proponen la derogatoria de la Ley N° 31973. Nuestra posición coincide con la derogatoria de la mencionada norma por lo expuesto anteriormente y los argumentos que posteriormente también se identifican, no obstante, sugerimos que la modificación del artículo 29° y 33° se mantenga vigente, añadiendo las consideraciones señaladas líneas arriba, por lo señalado en el punto 4.1 del presente análisis.

⁵ Resolución de Dirección Ejecutiva 168-2016-SERFOR-DE.

4.3. Sobre la Zonificación Forestal

Según el tercer párrafo del artículo 26° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, se indica: *“La zonificación forestal busca integrar aspectos ecológicos incorporados en la capacidad de uso mayor de la tierra, la clasificación de tipos de bosque (mapa forestal), la cobertura vegetal actual, las condiciones de fragilidad relativa de los ecosistemas, la distribución de la biodiversidad forestal y de fauna silvestre y su estado de conservación, con los aspectos económicos, sociales y culturales vinculados a la ocupación del territorio y los dispositivos legales, incluyendo los distintos escenarios socioambientales y ecológicos referidos a la intensidad de ocupación y actividad humana en los ecosistemas naturales y las diferentes condiciones o estado de naturalidad o de transformación de los paisajes forestales. Igualmente, toma en consideración los diversos usos posibles para estos ecosistemas y sus recursos, así como de diversos tipos de usuarios y distintas intensidades de uso vinculadas a la magnitud de las intervenciones y a su impacto o efecto sobre la provisión permanente de bienes y servicios de los ecosistemas”.*

Es decir, la zonificación forestal es el documento técnico base para el ordenamiento forestal y posterior otorgamiento de los títulos habilitantes. Sin embargo, debemos de considerar que la brecha para la culminación de la ZF a nivel nacional es mayor al 80%⁶. Esta situación dificulta el otorgamiento de títulos habilitantes forestales en las regiones que aún no cuentan con ZF, genera incertidumbre y un escenario propicio para actividades ilegales ante la ausencia de custodios forestales (usuarios/as forestales con derechos asignados).

Por eso, se requiere una herramienta técnica complementaria a la Guía Metodológica de la ZF que permita a las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre tomar medidas previas al otorgamiento de los derechos garantizando la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

4.4. Sobre la Disposición Complementaria Final Única (DCFU) de la Ley 31973

La ley dispone que en los predios con título de propiedad o constancias de posesión emitidos con anterioridad al 12 de enero de 2024, que no contengan

⁶ Según la Plataforma de seguimiento de la ZF, disponible en GEOSERFOR. Consulta efectuada en julio de 2022.

masa boscosa y que desarrollen actividades agropecuarias, ya no serán exigible contar con un estudio de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CUM), el cual es un procedimiento de evaluación técnica, científica y legal que permite identificar las tierras que son aptas para la actividad agropecuaria y las tierras en las que se prohíbe la misma, es decir las tierras forestales o de protección, las cuales deben permanecer bajo dominio público.

Es importante indicar que en el Perú la legislación forestal prohíbe, al menos desde el año 1975, que las tierras forestales sean destinadas a fines agropecuarios. Esta prohibición ha sido expresa en el artículo 5 del Decreto Ley N° 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 1975 (derogado); en el artículo 7 de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2000 (derogado); y en el artículo 37 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2011, actualmente vigente. En ese sentido, como han señalado repetida y recientemente autores como Reyes y Robiglio (2022)⁷ y Dourojeanni (2022)⁸, el problema de la deforestación, en especial de la Amazonía, no es la existencia o no de un marco normativo que la prohíba o defienda los bosques, sino que éste que existe desde hace décadas no se cumpla y sea vulnerado por el propio Estado en repetidas ocasiones, Como señalan los autores citas arriba, con ejemplos específicos en sus investigaciones en regiones con alta deforestación histórica como San Martín o Madre de Dios (Reyes y Robiglio, 2022), el problema se agrava por factores como la construcción de carreteras sin criterios socio-ambientales, los incentivos agropecuarios y la productividad de la tierra agrícola, entre otros.

Por lo expresado, creemos que es clave alertar hace de las consecuencias que la evidencia científica obtenida de años de trabajo de diversas instituciones públicas y académicas, ponen de manifiesto con un cambio como este en el modo como el Estado determina el uso de la tierra (ahora sin ningún criterio técnico), sólo basándose en los hechos consumados de tierras supuestamente deforestadas y degradadas.

Desde el punto de vista jurídico, de técnica legal y seguridad jurídica, la disposición aprobada genera claros riesgos por diversos motivos. Uno de ellos

⁷ Reyes, M. y Robiglio, V. (2022). ¿Cómo ocurren y quiénes son los agentes detrás de los procesos de deforestación en la Amazonía peruana? Un análisis participativo multiactor en las regiones de San Martín y Madre de Dios. En: SEPIA XIX. Perú: El problema agrario en debate. Lima: SEPIA.

⁸ Dourojeanni, M. J. (2022). ¿Es posible detener la deforestación en la Amazonía peruana? En A. Castro y M.I. Merino-Gómez (Eds) Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana. Lima: INTE-PUCP.

es que, a la fecha, el país no cuenta con una información sistematizada y actualizada sobre los títulos de propiedad con fines agropecuarios otorgados por el sector agrario y/o constancias de posesión otorgados con fines de titulación por las agencias agrarias y las municipalidades distritales; sin haberse realizado los estudios de clasificación de tierras correspondiente.

Otro riesgo identificado es el aumento de la deforestación generado hasta la aprobación de la Ley 31973. Es importante señalar que la inclusión de la DCFU en los proyectos de articulado, data desde el 2022⁹ por lo que no se conoce el aumento de la deforestación que familias agricultoras que manejan y conservan bosques en sus predios bajo posesión, se hayan visto incentivadas a deforestar para acreditar que realizan actividades agropecuarias y que, por tanto, merecen acceder a un título de propiedad. A ello se suma la legalización de la deforestación por parte de empresas a las que se les otorgó títulos de propiedad en zonas con bosque y sin clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, generando una deforestación que con la DCFU se ve formalizada. Tal es el caso de la empresa Cacao del Perú Norte, la cual entre mayo de 2013 y agosto de 2014 deforestó más 2 mil hectáreas de bosques primarios en Tamshiyacu, Loreto, en un área compuesta por cerca de 45 predios de aproximadamente 50 hectáreas cada uno, con títulos de propiedad¹⁰¹¹².

La falta de información juega un rol crucial en el aumento de la deforestación y las expectativas de los agricultores familiares respecto a la seguridad de sus tierras. A nivel de ejemplo, un reciente estudio identificó que solamente en 7 caseríos de la provincia Rodríguez de Mendoza en la región Amazonas ubicados en tierras forestales y de protección, existían 103 títulos de propiedad otorgados a pequeños agricultores que el propio Gobierno Regional no tenía registrados ni sistematizados¹³. Ello supone una brecha para el ordenamiento territorial y además, complejiza el otorgamiento de derechos forestales puesto que estos usuarios estarían siendo formalizados directamente por la DCFU y por tanto, muchos agricultores que se encuentren en las mismas áreas de dominio público, en zonas forestales y de protección, podrían haber deforestado para también ser formalizados o rechazar el derecho forestal que se le debería asignar por las

⁹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzc2MTU=/pdf/AU649-7-7-22>

¹⁰ <https://www.maaproject.org/2015/rapid-clearing-for-large-scale-agriculture-in-tamshiyacu/>

¹¹ https://www.maaproject.org/2016/aclarando_tamshiyacu/

¹² <https://inforegion.pe/bosques-de-tamshiyacu-y-nueva-requena-son-arrasados-por-traficantes-de-tierras>

¹³ https://www.agrofor.info/wp-content/uploads/2024/03/region_amazonas-web.pdf

condiciones en las que se encuentra, que en este caso es una Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales (CUSAF).

Otro riesgo es el de la impunidad de los delitos forestales cometidos a causa de la aplicación de la DCFU. De acuerdo con los datos de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) del Ministerio Público, los delitos forestales identificados entre los años 2020 a 2023, han registrado en promedio de 4.220 casos por año y según la propia FEMA, aproximadamente 1265 casos por la comisión de delitos contra los bosques o formaciones boscosas y/o tráfico ilegal de producto forestal maderable, podrían verse “legalizados” por la DCFU¹⁴.

Si bien es cierto, que la DCFU señala *“Esta excepción no exime (...) de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras”*, los delitos contra los bosques o formaciones boscosas y/o tráfico ilegal de productos forestales maderables, podrían no entrar en la definición ambigua de “delito relacionado con el tráfico de tierras”. A mayor abundamiento, el numeral 5 del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, establece que si se aprueba una norma posterior que le sea favorable al administrado, las disposiciones sancionadoras ya no le serían aplicables, por excepción del principio de irretroactividad¹⁵.

Por otro lado, esta modificación pone en riesgo el enfoque de integridad ecológica de los procedimientos de autorización de cambio de uso de suelo y de autorización de desbosque establecidos en la LFFS. Máxime considerando que, para regularizar las tierras supuestamente deforestadas, no establece ningún procedimiento o criterio técnico que reemplace a la determinación de la CUM. La DCFU indica que quienes no hayan realizado la reserva del 30% de los bosques en sus predios, podrían “compensar” de manera progresiva los mismos en sus predios o en otros predios, sin considerar que la reserva del 30% de los bosques está orientada a proteger zonas que requieren ser conservadas como las partes con mayor pendiente, las fajas marginales, las zonas de protección de la fauna,

¹⁴ Información presentada el miércoles 20 de marzo de 2024 en reunión mantenida con la CPAAAE.

¹⁵ (...) **5. Irretroactividad.**- *Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.*

etc. Ello supone, además, no considerar lo establecido en la Estrategia Nacional de Restauración de Ecosistemas y Tierras Forestales Degradadas (Periodo 2021 – 2030)¹⁶ que señala como objetivo general “ Restaurar ecosistemas y tierras forestales degradadas con enfoque de paisaje que aseguren bienes y servicios ecosistémicos en beneficio de la población reduciendo riesgos ante los efectos del cambio climático.

Se ha mencionado anteriormente el peligro de esta DCFU para el ordenamiento territorial y la asignación de derechos forestales como los contratos de CUSAF, puesto que este título habilitante quedaría en serios riesgos de ser efectivamente implementado tras la legalización de títulos y constancias de posesión sin clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Ello se debe a que las CUSAF son el único título habilitante previsto para la seguridad territorial en tierras forestales o de protección y en zonas categorizadas como de producción agroforestal, silvopecuaria o de recuperación (cuando hay Zonificación Forestal aprobada), por lo que basta con que aquellos agricultores, potenciales titulares de CUSAF, hayan conseguido una constancia o certificado de posesión para dejar sin efecto la asignación de un contrato de CUSAF y formalizar la propiedad de dichos usuarios.

Según CIFOR-ICRAF, se han estimado alrededor de 123 mil familias agricultoras como potenciales beneficiarias de un contrato de CUSAF, asentadas en aproximadamente en 1.5 millones de hectáreas de tierras de dominio público en la Amazonía peruana¹⁷. A la fecha, es la única estimación disponible que se sustenta en información oficial del Censo Nacional Agropecuario - 2012 (CENAGRO) y con datos compilados disponibles sobre CUM. Esta estimación se basa en: a) agricultores familiares, b) en tierras x o f, c) sin título de propiedad. De acuerdo con la realidad en campo y superposiciones identificadas para el otorgamiento de contratos, existen otros elementos que hacen que muy probablemente la cifra varíe. De contar con constancias o certificados de posesión, esta cifra puede disminuir considerablemente y afectar directamente la aplicación de este derecho forestal.

¹⁶ Aprobada por RDE N° D000134-2021-MIDAGRI-SERFOR-DE

¹⁷

https://apps.worldagroforestry.org/sites/default/files/users/admin/Modulo%20Robiglio_etal_2018_CUSAF_Amazonia_Potenciales_beneficiarios.pdf

Si bien es cierto que los estudios de CUM no han sido todo lo operativos y eficientes para ordenar el territorio¹⁸, retirar dicha herramienta sin una alternativa para que el Estado defina dónde pueden realizarse actividades con fines agropecuarios y dónde no, es un error. Como indica la Exposición de Motivos del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI (RCTCUM), de no contar con CTCUM existe el riesgo de que los productores agrarios (grandes, medianos y familias agricultoras de pequeña escala) desarrollen actividades productivas agropecuarias en zonas que no tienen aptitud para ello, es decir, en tierras forestales o de protección, con el riesgo de generar situaciones de sobreexplotación del recurso suelo¹⁹.

Por lo expuesto, consideramos que lo que debe desarrollarse es un proceso de formalización sobre el acceso y seguridad jurídica de las tierras respecto a los agricultores que se encuentran asentados en diferentes partes del territorio nacional y formalizar la tenencia de la tierra respetando áreas de comunidades nativas y campesinas o que se encuentren en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación; áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas o territoriales para pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial; áreas con títulos habilitantes otorgados o en trámite; en áreas solicitadas para reservas comunales; en áreas de ecosistemas frágiles incluidos en la Lista Sectorial del Serfor; en áreas de hábitats críticos; o en áreas naturales protegidas o áreas de conservación regional. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en conjunto con el SERFOR, el Ministerio del Ambiente, los Gobiernos Regionales y con la participación de las organizaciones representativas de las comunidades nativas, comunidades nativas y otros actores interesados en respeto del principio de participación en la gestión forestal y de fauna silvestre; debe liderar y conducir este proceso, estableciendo un plazo para ello.

En ese sentido, sugerimos incluir un artículo que proponga lo indicado:

“Artículo XX. El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles de aprobada la presente Ley, lidera el desarrollo de la propuesta técnico-legal para el desarrollo de un procedimiento operativo,

¹⁸ En 2022 se aprobó el nuevo Reglamento de la CTCUM a través Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI y entre otros, se estableció el análisis de una nueva capa para los estudios de suelo: la cobertura vegetal. Si bien resulta un elemento importante para la determinación de la clasificación, la operatividad de su aplicación para el MIDAGRI y sus diferentes órganos sectoriales a nivel regional, llega a ser compleja.

¹⁹ Punto II de la Exposición de Motivos del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI.

participativo y transparente que permita asegurar la formalización sobre la tenencia de aquellas personas que cuenten o puedan contar con un título de propiedad agrario, contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales y título o cesión en uso para comunidades nativas y campesinas.

Dicho proceso deberá respetar aquellas áreas de comunidades nativas y campesinas o que se encuentren en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación; áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas o territoriales para pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial; áreas con títulos habilitantes otorgados o en trámite; en áreas solicitadas para reservas comunales; en áreas de ecosistemas frágiles incluidos en la Lista Sectorial del Serfor; en áreas de hábitats críticos; o en áreas naturales protegidas o áreas de conservación regional.

Para tal efecto, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego lidera un trabajo conjunto y colaborativo con los Gobiernos Regionales y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, con la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y otros actores interesados”.

Asimismo, este proceso deberá considerar la aprobación de un mapa oficial y catastro sobre la existencia de zonas forestales y de protección, así como de zonas agropecuarias en la Amazonía donde el Estado reconoce que existen actos administrativos que permitieron dichas actividades. Como criterios para la elaboración del mapa y catastro, deberá usarse elementos como pendientes o cobertura forestal, a fin de determinar el uso correcto del suelo.

4.5. Sobre la vulneración a los derechos de los pueblos indígenas generado con la aprobación de la Ley N.° 31973

Desde la SPDA, consideramos que, mediante la aprobación la Ley N.° 31973, el Estado Peruano habría vulnerado el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, reconocido como un compromiso internacional por el Estado Peruano a través del artículo 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo e incorporado en la legislación nacional a través de la Ley N.° 29785 (en adelante, Ley de Consulta Previa), en tanto esta norma constituye una medida legislativa que afectaría directamente sus derechos colectivos sobre su calidad de vida, desarrollo, tierra y territorio; puestos en peligro particularmente a través de la DCFU.

Esto se debe a que la citada disposición no considera la afectación que podría tener sobre los territorios de pueblos indígenas, especialmente de aquellos no titulados o de grupos aún no reconocidos como comunidades. En la práctica, la

aplicación de la DCFU podría traducirse en un incremento de derechos con fines agrícolas otorgados, además de sin sustento técnico, en tierras ancestrales, vulnerando la obligación Estatal de garantizar el reconocimiento del derecho a la tierra y territorio de los pueblos indígenas y originarios, contenida tanto en el Convenio 169 como en los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Perú.

La vulneración se vuelve aún más grave al considerar que, tanto la modificada LFFS, como sus 4 reglamentos, sí pasaron por un proceso de consulta previa; y que incluso la experiencia de la consulta previa de la LFFS, realizada en el 2011, fue la primera en desarrollarse en el país incluso antes de contar con la hoy vigente Ley de Consulta Previa, sentando un precedente para el país en cuanto a respeto de los estándares de protección de los derechos de los pueblos indígenas u originarios. La comisión que lideró este proceso fue precisamente la Comisión Agraria, la misma que hoy en día habría pasado por alto la realización de la consulta.

Resulta alarmante que, a la fecha, el Congreso de la República no haya vuelto a liderar un proceso similar con relación a medidas legislativas que vulneren los derechos de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la Ley de Consulta Previa; y que exista un proyecto archivado de Resolución Legislativa que buscaba incorporar el proceso en el Reglamento del Congreso²⁰.

Adicionalmente, es preciso mencionar que el proceso de consulta previa se realiza a través de los o las representantes de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas directamente afectados²¹, y que no necesariamente todos los artículos que integran una norma deben ser sometidos a consulta; sino únicamente aquellos que representen una posible afectación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

En ese sentido, para contribuir a dimensionar los tiempos que puede tomar este proceso demostrando que no se trata de un esfuerzo de largo plazo y que puede tomar hasta un aproximado de 3 meses desde la etapa de publicidad de la norma hasta la suscripción del acta de consulta, hemos elaborado un cuadro resumen sobre los procesos de consulta previa realizados a nivel nacional desde la vigencia de la Ley de Consulta Previa, los cuales, vale precisar, se trataron de

²⁰ Véase el Proyecto de Ley N.º 005/2016-CR

²¹ Literal c del artículo 5 del Decreto Supremo N.º 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

normas con un nivel de complejidad y dimensión igual o mayor en comparación con la Ley N.º 31973:

	Inicio de la consulta previa (identificación de la medida)	Inicio del plan de consulta (etapa de publicidad)	Fin de la etapa de diálogo (suscripción del acta de consulta)	Publicación de la norma	Tiempo transcurrido desde la publicidad hasta la suscripción del acta de consulta
Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático	20/12/2018	15/02/2019	24/08/2019	31/12/2019	190 días
Reglamento de la Ley de Lenguas Indígenas	Sin fecha cierta	17/12/2015	18/03/2016	21/07/2016	92 días
Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe	Sin fecha cierta	21/10/2015	22/01/2016	15/12/2016	93 días
Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	30/09/2014	13/10/2014	16/03/2015	30/09/2015	154 días
Política Nacional de Salud Intercultural	25/04/2013	14/11/2013	12/09/2014	01/04/2016	302 días

En resumen, desde la SPDA opinamos que esta norma debió haber pasado por un proceso de consulta previa debido a que la DCFU podría afectar a los derechos de los pueblos indígenas u originarios especialmente los vinculados a sus territorios; y, en esa línea, consideramos que el diseño y aprobación de soluciones o alternativas debería llevarse a cabo de manera participativa involucrando a sus organizaciones representativas.

4.6. Sobre la vulneración al procedimiento legislativo generado con la publicación de la Ley N.º 31973

La propuesta normativa contenida en el dictamen de insistencia con texto sustitutorio fue aprobada por el pleno del Congreso de la República el 14 de diciembre. Ante ello, las congresistas Ruth Luque y Susel Paredes presentaron, el 19 de diciembre, dos pedidos de reconsideración a la votación. Dichos pedidos fueron admitidos dado que fueron incluidos en el expediente parlamentario de los proyectos de ley; sin embargo, el 10 de enero, la mesa directiva promulgó la norma sin haberlos atendido y sin justificación al respecto²².

En el presente caso, teniendo en cuenta que se habían presentado y publicado en el expediente virtual los pedidos de reconsideración de los proyectos de ley, consideramos que se los dio por admitidos. Por lo que nos extraña que, una semana (tiempo) después, se haya decidido promulgar y publicar como ley 31973, cuando dichas reconsideraciones debieron haberse resuelto en la siguiente sesión del pleno, que se agendó el 01 de marzo del presente año.

Asimismo, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 106-2020-2021/MESA-CR, los proyectos de ley deben estar sustentados en una exposición de motivos que debe analizar aspectos como los fundamentos de la propuesta, el análisis del efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo beneficio y el análisis de la incidencia ambiental, cuando corresponda. En ese sentido, los proyectos de ley 649-894-2315/2021-CR que derivaron en la actual Ley N° 31973, no contaron con exposición de motivos que respondan a las exigencias del referido Manual de Técnica Legislativa

²² <https://www.infobae.com/peru/2024/01/10/ley-forestal-congreso-omite-reconsideraciones-y-envia-al-gobierno-autografa-que-permite-la-deforestacion-illegal/>

ANEXO

I. Cuadro resumen de las propuestas normativas para la derogatoria de la Ley N.º 31973

Proyecto de Ley	Proyecto de Ley N.º 06788/2023-CR	Proyecto de Ley N.º 06812/2023-CR	Proyecto de Ley N.º 06890/2023-CR	Proyecto de Ley N.º 06958/2023-CR	Proyecto de Ley N.º 07248/2023-CR
	"Ley que restablece los alcances de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 y deroga la Ley 31973, ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal"	"Ley que deroga la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal"	"Ley en defensa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, que deroga la Ley 31973".	"Ley que deroga la Ley 31973, y restituye la vigencia de la normativa modificada por esta Ley, para garantizar la protección ambiental de los bosques y la zonificación forestal".	"Ley que deroga la ley 31973 que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, y restituye las normas modificadas por dicha ley"
Presentado por	Pariona Sinche, Alfredo	Reymundo Mercado, Edgard Cornelio	Mita Alanoca, Isaac	Taípe Coronado, María Elizabeth	Paredes Fonseca, Karol Ivett
Grupo parlamentario	No Agrupados	Cambio Democrático - Juntos por el Perú	Perú Libre	Perú Libre	No agrupados

<p>Objeto y finalidad</p>	<p>Artículo 1. Objeto de la ley</p> <p>La presente ley tiene por objeto restablecer los alcances de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 y derogar la Ley 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.</p>	<p>Artículo Único. Objeto de la ley</p> <p>La presente ley tiene por objeto derogar la Ley 31973, que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.</p>	<p>Artículo 1. Objeto de la ley</p> <p>La presente ley tiene por objeto la defensa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, mediante la derogatoria de la Ley 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.</p> <p>Artículo 2. Ámbito de aplicación</p> <p>La presente ley se aplica a toda persona natural o jurídica vinculada al uso, aprovechamiento y gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, los recursos forestales y de fauna silvestre, servicios ecosistémicos de los bosques y otros ecosistemas silvestres y toda actividad conexas a estas, en todo el territorio peruano.</p>	<p>Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley.</p> <p>La presente ley tiene por objeto derogar la Ley 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal; ello con la finalidad de restituir la vigencia de los artículos que fueron modificados por esta Ley, para de esta manera garantizar la protección ambiental de los bosques y la zonificación forestal.</p>	<p>-----</p>
----------------------------------	--	---	--	--	--------------

<p>Restitución del articulado anterior</p>	<p>Artículo 2. Modificación de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre</p> <p>Modificase los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, modificados por la Ley 31973, con el siguiente texto:</p> <p>"Artículo 29. Bosques de producción permanente</p> <p>Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio del Ambiente, a propuesta del Serfor, en bosques de las categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.</p> <p>El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elabora, directamente o a través de terceros, y aprueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la</p>			<p>Artículo 3. Restitución de las normas derogadas o modificadas por la Ley 31973.</p> <p>Se restituye la vigencia de las normas con sus modificatorias y derogatorias vigentes hasta la dación de la Ley 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.</p>	<p>Artículo 2. Restitución de la vigencia de los artículos 29 y 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre</p> <p>Restitúyase la vigencia los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a su redacción anterior a su modificación efectuada por la Ley 31973.</p>
---	---	--	--	---	--

	<p>identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento.</p> <p>Son supervisados por el jefe de la correspondiente Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS)."</p> <p>"Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal</p> <p>La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio del Ambiente a propuesta del Serfor en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre."</p>				
--	--	--	--	--	--

<p>Derogatoria de la Ley N.° 31973</p>	<p>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA</p> <p>ÚNICA. Derógase la Ley 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.</p>	<p>-----</p>	<p>Artículo 3. Derogación de la Ley 31973</p> <p>Derógase la Ley 31973; Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.</p>	<p>Artículo 2. Derogación de la Ley 31973.</p> <p>Se deroga la Ley 31973, Ley que modifica la ley 29763, ley forestal y de fauna silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.</p>	<p>Artículo 1. Derogación de la Ley 31973</p> <p>Derógase la Ley 31973 que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.</p>
<p>Otros</p>	<p>-----</p>	<p>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL</p> <p>ÚNICA. - La presente ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.</p>	<p>-----</p>	<p>-----</p>	<p>-----</p>



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,

San Isidro, Lima - Perú