Proyecto de Ley N°...3636/2022 - CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
23 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma ... Hora 10:30

"LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIÓNES PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES QUE COMPRENDE LA REHABILITACIÓN DEL SUELO, LA REFORESTACIÓN E INCORPORA PROHIBICIONES PARA EL CAMBIO DE USO DE LAS ÁREAS AFECTADAS"

El Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos Por el Perú, a propuesta del congresista de la República que suscribe **Edgard Reymundo Mercado**, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, en concordancia con el artículo 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA
HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

"LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIÓNES PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE LOS INCENDIOS FORESTALES QUE COMPRENDE LA REHABILITACIÓN DEL SUELO, LA REFORESTACIÓN E INCORPORA PROHIBICIONES PARA EL CAMBIO DE USO DE LAS ÁREAS AFECTADAS"

Artículo 1. Objeto de la ley
La presente ley regula la prevención y gestión de los incendios forestales, que comprende la rehabilitación del suelo y la reforestación en el marco de las medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático, e incorpora prohibición sobre el cambio de uso de las áreas afectadas.

Artículo 2. Modificación del artículo 17 de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático
Modifícase el artículo 17 de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, con el siguiente texto:

"Artículo 17. Reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques

17.1. El Ministerio del Ambiente es responsable del monitoreo y evaluación de la reducción de emisiones de deforestación, degradación de los bosques, **y en coordinación con el Ministerio de Agricultura, de la prevención y gestión de los incendios forestales, que comprende la rehabilitación del suelo y la reforestación**, e informa sobre su implementación a la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

17.2. La reducción de emisiones de deforestación, degradación de los bosques, la **prevención y gestión de los incendios forestales que comprende la rehabilitación del suelo y la reforestación**, promueve la conservación y aumento de las reservas forestales de carbono, a través de programas y proyectos de conservación y manejo sostenible de bosques, cuyos beneficiarios preferentemente son las comunidades locales y los pueblos indígenas u originarios que viven en y alrededor de dichos bosques.
(...)

Artículo 3. Prohibición de cambio de uso de áreas afectadas incendios forestales

Las entidades de la Administración Pública están prohibidas, bajo responsabilidad, de otorgar autorizaciones, títulos habilitantes u otro documento para el cambio de uso de las áreas afectadas por incendios forestales.

Las autorizaciones, títulos habilitantes u otros documentos otorgados contraviniendo lo dispuesto en el párrafo anterior son nulos de pleno derecho, sin necesidad de ninguna declaración previa.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA. Inventario de áreas afectadas por incendios de vegetación

El Ministerio de Agricultura y Riego, en un plazo de ciento ochenta (180) días elabora el inventario nacional de áreas afectadas por incendios de vegetación y, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y los gobiernos regionales o locales, los planes de rehabilitación de suelos y reforestación.

Lima, 24 de octubre del 2022.

EDGARD REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

SIGRID BAZÁN NARRO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación de acuerdo con el artículo constitucional 66° que, en adición, señala que el Estado fija las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares. Así tenemos que, conforme al literal b) del artículo 3 de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales son considerados recursos naturales, el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección.

Los incendios forestales[1] o de cobertura vegetal, naturales o provocados, afectan dos de los recursos que el Estado tiene por obligación conservar o aprovechar razonablemente, el bosque, el suelo, y agregamos, la fauna y la biodiversidad en los ecosistemas que son sustentados por los bosques.

Asimismo, la protección de los bosques comporta un fuerte componente ambiental, así lo ha entendido el Estado Peruano cuando ha suscrito un conjunto de compromisos internacionales que lo obligan a tomar medidas efectivas para prevenir o mitigar los efectos adversos de las actividades humanas de uso o aprovechamiento irracional de los recursos naturales; y eventualmente, aplicar sanciones.

Así tenemos que la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en su artículo 4 sobre compromisos establece en su apartado 1) a que Las Partes se obligan a "*elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 12, inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes*[2] *y de la absorción por los sumideros*[3] *de todos los gases de efecto invernadero (...) utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes*"; y asimismo, en su apartado 1) b indica la obligación de "*formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto*

[1] Los denominados "incendios forestales" comprenden en realidad, a eventos que afectan

[2] Por "fuente" se entiende cualquier proceso o actividad que libera un gas de invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de invernadero en la atmosfera conforme al catálogo de la Convención. Importante tomar nota de esta definición pues la actividad de la quema de cobertura vegetal calza con esta definición.

[3] Por "sumidero" se entiende cualquier proceso, actividad o mecanismo que absorbe un gas de efecto invernadero, un aerosol o un precursor de un gas de efecto invernadero de la atmósfera. La cobertura vegetal en general, pero los bosques en particular, son considerados sumideros naturales de carbono. Es decir, los bosques tienen un doble valor para la política climática, su aporte de oxigeno y su capacidad de absorber CO2.

invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático".

En el marco de la citada Convención se activó el Protocolo de Kyoto y el Acuerdo de París que prescriben indicaciones a sus Estados Partes. Así, por ejemplo, el Acuerdo de París en su artículo 5°, *"alienta a las Partes a conservar y mejorar, según proceda, los sumideros y depósitos de GEI a que se hace referencia en el apartado d) del párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, incluidos los bosques".*

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático. Fue creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1988[4].Uno de los aspectos más importantes del Cuarto Informe de Evaluación de este Grupo de Expertos es que el mayor crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero-- el registrado entre 1970 y 2004 --se ha debido al sector de suministro de energía, un 120% debido al transporte, un 65% a la industria y **un 40% al uso del suelo y los recursos forestales.** La importancia del citado Grupo radica en que sus recomendaciones se convierten en normativa o políticas, así por ejemplo, su Informe Especial[5] sirvió de base para el artículo 3.3 del Protocolo de Tokio: *"Las variaciones netas de las **emisiones por las fuentes y la absorción por los sumideros** de gases de efecto invernadero que se deban a la actividad humana **directamente relacionada con el cambio del uso de la tierra y la silvicultura,** limitada a la forestación, reforestación y deforestación desde 1990, calculadas como variaciones verificables del carbono almacenado en cada período de compromiso".* Esta anotación es muy importante y su obligación está referida en el artículo 17.2 de la Ley Marco de Cambio Climático sobre el que propongo hacer una modificación en la presente iniciativa legislativa para incorporar a los efectos de los incendios de cobertura vegetal como precedente del cambio de uso de la tierra y las actividades de silvicultura.

Por otro lado, ha de señalarse que esta preocupación por el tema climático sigue siendo prioridad en Naciones Unidas; así se halla traducido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas suscrito por el Estado Peruano que señala en su Objetivo 13 la obligación de sus *"Estados miembros de adoptar medidas urgentes para combatir*

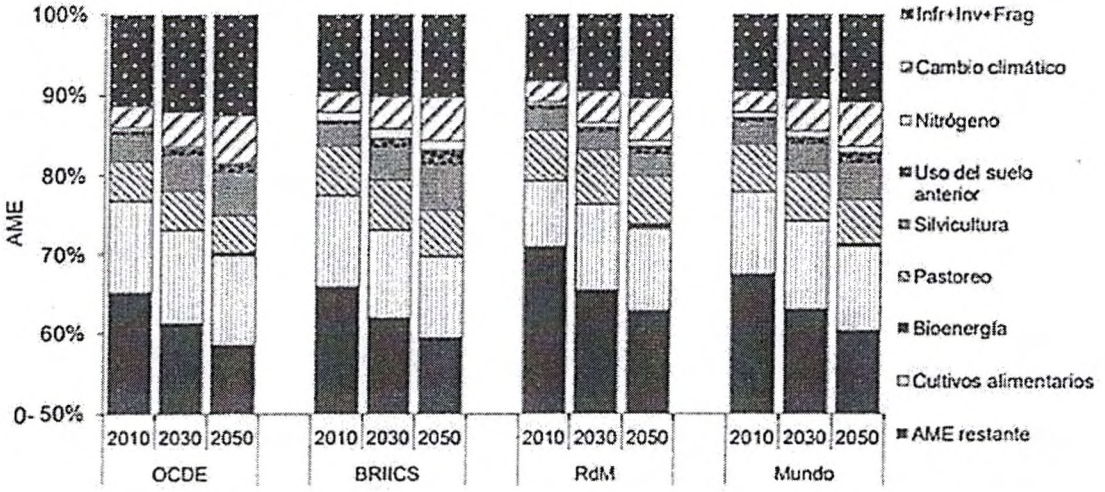
---

[4] El propósito del Grupo es ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas. Se aprobó su creación el mismo año 1988 por la Asamblea General de las Naciones Unidas que hizo suya la decisión de la OMM y del PNUMA de crear conjuntamente el IPCC.

[5] Informe Especial del Grupo de Trabajo III del IPCC: "Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura", Resumen para responsables de políticas, 2000.

el cambio climático y sus efectos". Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), de la cual el Perú ha solicitado ser parte[6] pronostica en su Informe sobre Perspectivas Ambientales[7] sobre la presente materia que al año 2050: *"la extensión de los bosques primarios, ricos en biodiversidad, se reducirá en 13%. Entre los principales factores determinantes de la pérdida de biodiversidad se encuentran el cambio de uso de suelo (por ejemplo, la agricultura), la expansión de la silvicultura comercial, el desarrollo de infraestructura, la ampliación de asentamientos humanos y la fragmentación de hábitats naturales, así como la contaminación y el cambio climático. Se proyecta que el cambio climático sea el factor de pérdida de biodiversidad de más rápido crecimiento hacia 2050, seguido por la silvicultura comercial y, en menor escala, las tierras destinadas a la producción de bioenergía".*

Figura 1: Efecto de los diferentes factores de presión. Escenario de referencia 21010 al 2050.



Fuente: Escenarios de perspectivas ambientales de la OCDE al 2050.

Nótese la importante presencia de factores de presión asociados al cambio de uso: Uso del suelo anterior, Silvicultura y Bioenergía. De hecho, la OCDE advierte el peligro de la silvicultura comercial, el cambio de uso de suelo y las tierras destinadas a la producción de bioenergía. En nuestra realidad, el cambio de uso de suelo es un paso previo que se concreta con una autorización o habilitación para el uso del suelo en actividades

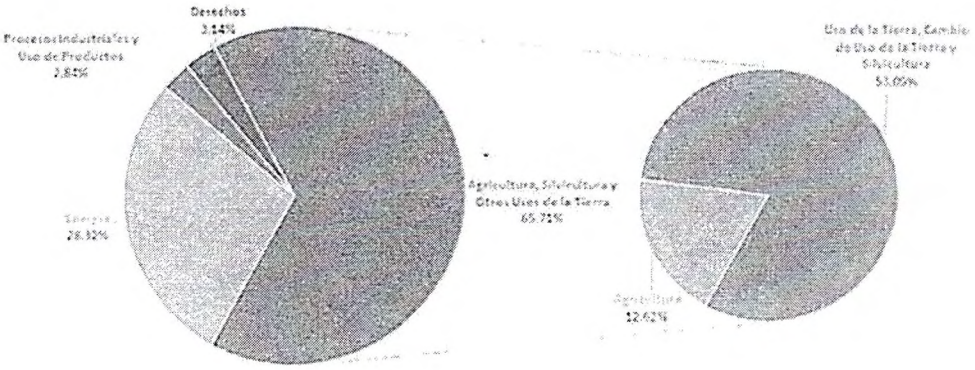
[6] El 2012, el Perú expresó por primera vez el interés formal en ser miembro de la OCDE, lo que se convirtió en una política de Estado, sostenida al más alto nivel por sucesivos gobiernos desde entonces. Recientemente, en enero del 2022, el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), integrado por sus 38 Estados miembros, decidió por consenso invitar al Perú a iniciar el proceso de adhesión a dicha organización.

[7] Perspectivas ambientales de la OCDE hacia 2050 (OCDE, 2012) fue preparado por un equipo conjunto de la OCDE y de la Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos. Las Perspectivas incluye capítulos sobre: desarrollo socioeconómico, cambio climático, biodiversidad, agua, y salud y medio ambiente.

distintas a la vocación forestal de los bosques. El incendio de las coberturas vegetales, sea esta por causa natural o antropogénica, es usado de manera recurrente para solicitar el cambio de uso. Es el propósito de esta iniciativa legislativa evitar que el cambio de uso se convierta en un incentivo perverso, si ya no lo es, para la quema y degradación de las coberturas vegetales boscosas y los suelos, en particular los de la amazonia[8] que suelen ser más frágiles.

En el Perú, el Ministerio del Ambiente tiene la rectoría sobre la política climática y se ha ocupado de esta materia en diferentes documentos de gestión. Entre otros, destaca la "Estrategia Nacional ante el Cambio Climático" del año 2015 que ya presentaba algunas cifras del orden del 39% del uso de suelo, cambio de uso y silvicultura (comercial) como fuente de producción de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Sin embargo, el último "Inventario Nacional de GEI por Sectores" atribuye al conjunto "Agricultura, Silvicultura y Otros usos de la tierra" (ASOUT) el 65.71% de la responsabilidad de la emisión del GEI; y desagregadamente, el 53.09% al Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (USCUSS)[9]. No debe perderse de vista que el Perú se ha comprometido a reducir sus GEI en 40% al 2030[10].

INVENTARIO NACIONAL DE GEI 2016
SECTORES



Fuente: MINAM

[8] El ecosistema amazónico se considera frágil en razón de la extrema pobreza de su suelo, carente de suficiente reserva de nutrientes para permitir el restablecimiento del bosque después de la deforestación. Pueden revisarse diversos artículos sobre el particular. Por ejemplo, el trabajo de CEPAL: https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/folleto_amazonia_posible_y_sostenible.pdf

[9] ASOUT y USCUSS se usan en el lenguaje climático para describir a grupos emisores de GEI. Como puede apreciarse estos dos grupos se encuentran entre los más importantes.

[10] https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/321091-comision-de-alto-nivel-de-cambio-climatico-aprueba-nueva-ambicion-climatica-del-peru; https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/el-peru-aumento-su-intencion-de-reducir-emisiones-al-40-al-2030

Ahora bien, tan o más importante es conocer si los incendios forestales que presionan hacia el cambio de uso son de tipo natural o provocados. Desde luego, esta es información muy difícil de recoger y validar siendo que se trata de delitos ambientales. En todo caso, las cifras oficiales que hemos presentado son con las que se cuenta hoy y muestran que sobre la materia no ha habido realmente avances importantes.

Debe destacarse, finalmente, que el año 2017 la Defensoría presentó una publicación sobre deforestación por cultivos agroindustriales[11] en la que citando como fuente al MINAGRI detallan que durante los años 2010 – 2014 se deforestaron 415,278 ha de bosques amazónicos. Asimismo, según la citada investigación, los departamentos de San Martín, Loreto, Ucayali, Huánuco y Madre de Dios registraron la mayor superficie deforestada. Solo estas regiones representaron el 86% del total de la deforestación acumulada en dicho periodo.

Entre los problemas que la Defensoría detecta se encuentran la falta de adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a las disposiciones establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, la ausencia de disposiciones que permitan mejorar la elaboración y evaluación del Estudio de suelos o Levantamiento de suelos y la necesidad de actualizar los estudios de suelos existentes de las tierras de la Amazonía. Como es de ver, se trata de un tema no resuelto que se agrava con la reciente transferencia de estas funciones del SERFOR a los gobiernos regionales que tienen mucha menor experiencia y capacidad técnica en esta materia.

Es en ese orden de ideas que, la Defensoría del Pueblo recomienda a los Gobiernos Regionales de Ucayali, Huánuco, San Martín y Loreto: *"EVALUAR las solicitudes de constancias de posesión o títulos de propiedad, previa clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor emitida por el Ministerio de Agricultura y Riego, en concordancia con el Ministerio del Ambiente, verificando que la misma sea compatible con la Zonificación Ecológica-Económica y la Zonificación Forestal aprobadas"*[12].

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente Ley no demandará recursos adicionales del erario nacional y conlleva beneficios directos a las poblaciones que habitan y usufructúan

[11] La publicación es "Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado" que se publicó como parte de Serie Informes de Adjuntía – Informe N° 001-2017-DP/AMASPPI.MA

[12] Página 119 del Informe Defensorial.

del bosque y de sus frutos; así como comporta beneficios ambientales a la sociedad como medida

La aprobación de la presente Ley tiene dos efectos principales. El primero, es evitar los problemas originados por las prácticas de quema que originan incendios de cobertura vegetal, lo que a su vez ha llevado a degradación o pérdida de suelos que luego son solicitados para cambio de uso. El segundo, es contribuir con preservar y regenerar la biodiversidad, en particular los bosques y la cobertura vegetal que contribuye a la mitigación del cambio climático.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa no colisiona ni afecta el orden constitucional ni la normatividad vigente. La propuesta legislativa modifica el artículo 17 de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático; para incluir a la prevención de los incendios forestales como una de los objetivos de la gestión del Ministerio del Ambiente debido a su impacto en el cambio de uso de suelo; asimismo, establece una prohibición expresa a las entidades estatales para el otorgamiento de títulos habilitantes.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda vinculación con la Décimo Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional referente al Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental sobre la promoción del ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; así como, a la promoción y evaluación permanente del uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas.