

## COMISIÓN AGRARIA DICTAMEN 2019-2020/CA

### Señor presidente:

Han sido remitidos para estudio y dictamen de la Comisión Agraria, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, el siguiente proyecto de ley:

- **Proyecto de Ley 3890/2018-CR**, presentado por el grupo parlamentario Nuevo Perú, a iniciativa del congresista Horacio Zeballos Patrón, mediante el cual propone la "**Ley de prevención, seguimiento y manejo de los incendios forestales**".

La Comisión Agraria, en su sesión ordinaria del... de 2019, después del análisis y debate pertinente, acordó por unanimidad/mayoría de los presentes la aprobación del presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas...

Con la licencia de los señores congresistas...

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### I.1 Antecedentes

El **Proyecto de Ley 3890/2018-CR**, "Ley de prevención, seguimiento y manejo de los incendios forestales", fue presentado el 5 de febrero de 2019 al Área de Trámite Documentario y fue decretado a la Comisión Agraria el 7 de febrero de 2019, ingresando a esta Comisión el 08 de febrero de 2019, como primera comisión dictaminadora y, como segunda, a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

### I.2 Opiniones solicitadas

Conforme al informe técnico de admisibilidad, la Comisión Agraria solicitó las siguientes opiniones:

- A la Presidencia del Consejo de Ministros, con Oficio N° 856-2018-2019-CA/CR, entregado el 25 de febrero de 2019, y no se ha recibido la opinión correspondiente.

- Al Ministerio de Agricultura y Riego, con Oficio N° 857-2018-2019-CA/CR, entregado el 26 de febrero de 2019, habiéndose recibido la respectiva opinión el 5 de julio de 2019, mediante Oficio N° 709-2019-MINAGRI-DM, suscrito por la señorita Fabiola Muñoz Dodero, actual Ministra de Agricultura y Riego.
- Al Ministerio del Ambiente, con Oficio N° 858-2018-2019-CA/CR, entregado el 25 de febrero de 2019, habiéndose recibido la respectiva opinión el 2 de septiembre de 2019, mediante Oficio N° 596-2019-MINAM/DM, suscrito por la señora Lucía Delfina Ruíz Ostic, actual Ministra del Ambiente.
- Al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), entregado el 22 de febrero de 2019, habiéndose recibido la respectiva opinión el 5 de julio de 2019, mediante Oficio N° 709-2019-MINAGRI/DM, suscrito por la señorita Fabiola Martha Muñoz Dodero, en su condición de Ministra de Agricultura y Riego.
- Al Ministerio de Cultura, entregado el 26 de febrero de 2019, habiéndose recibido la respectiva opinión el 10 de mayo de 2019, mediante Oficio N° D000009-2019-DM/MC, suscrito por la señora Ulla Holmquist Pachas, en su condición de ex Ministra de Cultura.
- Al Ministerio del Interior, entregado el 25 de febrero de 2019, y no se ha recibido la opinión hasta la fecha.
- Al Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, a través del Oficio N° 859-2018-2019-CA/CR, con fecha de recepción 25 de febrero de 2019 y, por el Oficio N° -1079-2018-2019-CA/CR, de fecha 19 de marzo de 2019, y no se ha recibido la opinión hasta la fecha.
- Al Presidente del Gobierno Regional de Ancash, mediante Oficio N° 1018-2018-2019-CA/CR, entregado el 07 de marzo de 2019, y no se ha recibido la opinión correspondiente.
- Al Presidente del Gobierno Regional de Junín, mediante Oficio N° 1021-2018-2019-CA/CR, entregado el 07 de marzo de 2019; habiéndose recibido la respectiva opinión el 05 de abril de 2019, mediante el Oficio N° 147-2019-GR/GRRNGMA, suscrito por el señor Rubén Luna Álvarez, en su condición de Gerente Regional de Recursos Naturales Gestión de Medio Ambiente del Gobierno Regional de Junín.

### **I.3 Opinión e información recibida**

Se recibió las siguientes opiniones:

- **Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)**

Con oficio N° 709-2019-MINAGRI-DM, de fecha 16 de mayo de 2017, la señorita Fabiola Martha Muñoz Doderó, Ministra de Agricultura y Riego, remite el Informe Legal N° 580-2019-MINAGRI-SG/OGAJ, elaborado por la Dirección General de Asesoría Jurídica, en el cual se recoge la opinión del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) y de la Dirección General de Políticas Agrarias – DGPA; quienes emiten opinión y concluyen señalando que, en virtud de lo expuesto en los informes respectivos consideran que el proyecto de ley en estudio "resulta no viable de la Dirección General de Políticas Agrarias – DGPA, debido a que los objetivos y temas abordados en la propuesta legislativa, ya se encuentran contemplados en otros marcos normativos, tales como: la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su respectivo Reglamento, y la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, y viene siendo ejecutados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus competencias".

- **Ministerio del Ambiente (MINAM)**

Con oficio N° 596-2019-MINAM-DM del 28 de agosto de 2018, la señora Lucía Delfina Ruíz Ostic, Ministra del Ambiente, remite el Informe N° 418-2019-MINAM/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, señalando en la conclusión del análisis, que el proyecto de Ley es viable con observaciones; en ese sentido, sugiere que el Proyecto de Ley sea revisado, considerando que actualmente existe el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-SINAGERD, además del "Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales, periodo 2019-2022", la "Estrategia de Gestión de riesgos de incendio forestal en el SINANPE" aprobado mediante Resolución Presidencial N° 12-2018-SERNANP. Asimismo, debe considerarse la normativa vigente sobre gestión forestal, la Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

- **Ministerio de Cultura**

Mediante Oficio N° D000009-2019-DM/MC, de fecha 09 de mayo del 2019, la Ministra de Cultura, señora Ulla Holmquist Pachas, remite el Informe N° 000039-2019-CDR/OGAJ/SG/MC, elaborado por la Oficina General de Asesoría del citado ministerio, en el cual, enmarca sus competencias, funciones y atribuciones en su Ley de su creación y su Reglamento de Organización y Funciones; en ese sentido, teniendo en consideración el

Informe de la Dirección General de Ciudadanía Intercultural<sup>1</sup> que emite opinión sobre el proyecto de ley en estudio, señalando que el “Ministerio de Cultura no cuenta con funciones específicas sobre incendios forestales, tiene una labor de garante de derechos de los pueblos indígenas que habitan en nuestro país y que realizan el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en los bosques. (...).

Sin embargo, dicho ministerio considera importante que la propuesta de la ley incorpore un tratamiento intercultural del fuego, sin restringirse únicamente a las medidas de prevención o mitigación de los incendios forestales, en tal virtud señala que, “la exposición de motivos y el texto del proyecto denota una visión moderna del fuego, en el que se observa a éste: “(...) como una fuerza destructiva, en lugar de una fuerza desencadenante tanto de la deforestación como de la desertificación, las políticas globales de manejo del fuego han estado moldeadas por el imperativo socialmente percibido de “proteger” los bosques e “impedir” la desertificación. Esto ha llevado a privilegiar modelos de gestión que enfatizan la supresión del fuego, que pasan por alto razones estructurales del mal uso del fuego, y que subvaloran el valor ecológico de prácticas socioambientales diversas y a la vez específicas<sup>2</sup>”.

En tal sentido, precisa que, ni la fórmula legal ni la exposición de motivos del proyecto de ley, contienen disposiciones que denoten la aplicación del enfoque intercultural en el tratamiento del fuego o en la elaboración del diagnóstico de la problemática (...).

- **Gobierno Regional de Junín**

Mediante Oficio N° 947-2019-GRJ/GRRNGMA, de fecha 10 de abril del 2019, el señor Ingeniero Rubén Luna Álvarez, Gerente Regional de Recursos Naturales – Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Junín, remite la opinión del proyecto de ley 3890-2018-CR.

En las conclusiones de dicha opinión, manifiestan que, “A la fecha se tiene conformado el Grupo Técnico Interinstitucional de la Región Junín para la Gestión de Riesgos de Incendios Forestales Junín, en base a la Ley del SINAGERD y la ORDENANZA N° 260-GRJ-CR, que declara de interés regional la gestión de riesgos de incendios forestales constituida por 32 instituciones, del mismo modo su Junta Directiva en la que lidera el Gobierno

---

<sup>1</sup> Informe N° 000002-2019-IRU/DIN/DGCI/VMI/MC

<sup>2</sup> Iokiñe Rodríguez y Bjorn Sletto. *Apók hace feliz a Patá*. Desafíos y sugerencias para una gestión intercultural del fuego en la Gran Sabana. En: Antropológica 2009. Tomo LII N° 11-112:149-191. Pág.151.

Regional Junín (Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente); del mismo modo se tiene un avance del el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Incendios Forestales, socializado y validado de manera descentralizada, puesto que es de cumplimiento durante la gestión”.

## II. Contenido de la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley 3890/2018-CR, propone la “**Ley de prevención, seguimiento y manejo de los incendios forestales**” tiene 8 artículos y 1 Disposición Complementaria Final.

El objeto de dicho proyecto es establecer medidas y acciones que permitan prevenir y hacer seguimiento a los incendios forestales incluyendo la participación activa de la población, así como desarrollar medidas frente a los incendios forestales, proponiendo un marco regulatorio fundamental para la integración de planes y protocolos de los niveles de gobierno e instituciones públicas especializadas.

Así mismo, el artículo dos establece las definiciones para el tratamiento diferenciado de cada situación; como: (i) Incendio forestal; (ii) Incendio forestal controlado; (iii) Incendio forestal estabilizado; (iv) Incendio forestal extinguido; (v) Índice de gravedad potencial de un incendio forestal; (vi) Índice de peligro; (vii) Interfaz urbano-forestal; (viii) Peligro de incendio; (ix) Vulnerabilidad.

Por otro lado, tenemos a los organismos competentes regulado por el artículo tercero que, en el marco de sus funciones intervienen, así tenemos al Ministerio de Agricultura y Riego; Ministerio del Ambiente; Ministerio del Interior; Ministerio de Cultura; Cuerpo Nacional de Emergencias Forestales; gobiernos regionales; entidades especializadas de cada ministerio y; como ente rector al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre — SERFOR que se encargará de la coordinación.

Las funciones de estos entes son (i) prestar ayuda técnica; (ii) promover la firma de convenios con personas jurídicas públicas y privadas; (iii) prestar auxilio oportuno para prevenir o gestionar el incendio forestal; (iv) realizar campañas de prevención de incendios forestales; (v) capacitar continuamente al personal designado (vii) elaborar partes de incendio forestal o el conocimiento de existencia de un incendio forestal.

Así como, elaborar el Plan Anual de Prevención y Gestión de los Incendios Forestales; como elaborar la plataforma de información, la creación del Cuerpo Nacional de Emergencias Forestales y; la reglamentación.

### III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y sus modificatorias.
- Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.
- Decreto Legislativo N° 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, modificado por la Ley N° 30048.
- Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

### IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley **3890/2018-CR**, que propone la “Ley que propone la prevención y manejo de incendios forestales”.

Antes de entrar en el análisis del mencionado proyecto de ley, debemos tener en cuenta el último reporte del Instituto Nacional de Defensa Civil – Indeci que informo que “desde el 27 de julio hasta la fecha (26.08.19) en el Perú se han registrado 142 incendios forestales, estos eventos se presentaron en su mayoría en Cusco (32 incendios forestales), Ayacucho (14), Huánuco (12), Puno (12), Ancash (10), Amazonas (6) y Madre de Dios (3), Loreto, Ucayali y Apurímac reportaron un incendio<sup>3</sup>”.

Así mismo, dentro del mismo reporte se recoge la opinión del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), en el cual especifica que sí hay en el país “focos de calor”, que son quemados de rastrojos (restos de tallos y hojas secas tras la cosecha) y de pastizales naturales que realizan los

<sup>3</sup> <https://www.indeci.gob.pe/142-incendios-forestales-se-registraron-en-todo-el-territorio-nacional-en-los-ultimos-30-dias/>

agricultores. No obstante, aclaró que el incendio forestal se genera cuando estas quemadas se salen de control y avanzan hacia las plantaciones forestales o bosques.

### **Planteamiento del Problema:**

Dicho esto y entrando en el tema de estudio; en la exposición de motivos del proyecto de ley se argumenta como parte de la problemática “la situación de los bosques en el Perú, merecen una revisión prioritaria para determinar su estado y entender la importancia de la presente iniciativa legislativa. Es por ello que haciendo un diagnóstico preliminar vemos que persiste la tala ilegal, deforestación, escaso control del Estado respecto del cambio de uso y venta de tierras con bosques, entre otros. Tener presente con claridad los problemas que afectan al bosque nos permitirá optar por medidas de prevención frente a los incendios y otras situaciones que los podrían afectar”.

Por otra parte, en relación a los incendios forestales señalan que tenemos vigente en el Perú el Plan de Prevención de Riesgos de Incendios Forestales, que indica que los incendios forestales generan pérdidas graves y cuantiosas, las consecuencias son muy negativas sobre los recursos naturales, debido a que destruye la vegetación, matan la fauna silvestre, eliminan la vida en el suelo, contaminan las aguas y finalmente dañan el aire atmosférico. Los incendios cambian el paisaje de forma radical de un bosque. La vida vegetal, animal y humana se transforma, y en cientos de años no puede recuperarse y volver a su estado primigenio. Los efectos negativos de un incendio duran años y cambian la vida de las personas que viven en la zona afectada.

Con respecto al citado Plan, el Ministerio del Ambiente, en el análisis que realiza, señala que el proyecto de ley hace una mera referencia a dicho documento (Plan de Prevención de Riesgos de Incendios Forestales), motivo por el cual hace conocer los principales alcances del referido plan, precisando que, tiene como objetivo disminuir la ocurrencia de incendios forestales para evitar la pérdida del patrimonio forestal y de fauna silvestre y tiene cuatro objetivos específicos relacionados a: (i) fortalecimiento de las capacidades de los actores; (ii) desarrollar la gestión de la información. monitoreo y alerta temprana estandarizada para la prevención y reducción de incendios: (iii) adecuar el marco legal acorde a las necesidades nacionales relacionadas con la prevención y reducción de incendios: y, (iv) promover la gestión del conocimiento sobre prevención y reducción de los riesgos de incendios forestales; además añade que, para el cumplimiento de cada uno de estos objetivos, el Plan prevé acciones estratégicas que cuentan con indicadores, medios de verificación, presupuesto estimado y la identificación de los actores

responsables que comprenden entidades de los tres niveles de gobierno con competencias en la materia, incluyendo al Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI). al Centro Nacional de Estimación. Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED). al Ministerio del Ambiente (MINAM) y sus adscritos como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), entre otros.

En esa misma línea, el Gobierno Regional de Junín, en la opinión emitida a solicitud de esta Comisión, señala que en numeral 39.1 del artículo 39 del Reglamento “En concordancia con el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres las entidades públicas en todos sus niveles de gobierno formulan, aprueban y ejecutan, entre otros, los siguientes planes” literal “a”. Planes de prevención y reducción de riesgos de desastres. En ese sentido, concluye que a la fecha tienen conformado el Grupo Técnico Interinstitucional de la Región Junín para la Gestión de Riesgos de Incendios Forestales Junín, en base a la Ley del SINAGERD y la ORDENANZA N° 260-GRJ-CR, que declara de interés regional la gestión de riesgos de incendios forestales constituida por 32 instituciones, del mismo modo su Junta Directiva en la que lidera el Gobierno Regional Junín (Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente); del mismo modo se tiene un avance del el Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Incendios Forestales, socializado y validado de manera descentralizada, puesto que es de cumplimiento durante la gestión”.

## **ANÁLISIS DE LA FÓMULA LEGAL PROPUESTA Y EL ARTICULADO**

El proyecto en análisis con número 3890/2018-CR, que propone la “**Ley de prevención, seguimiento y manejo de los incendios forestales**” posee 8 artículos y 1 Disposición Complementaria Final.

En ese sentido y conforme a las opiniones recibidas por esta Comisión, que obran en el expediente del mencionado proyecto, es pertinente analizar cada una de ellas en función a cada artículo o enunciado propuesto, con la finalidad determinar su coherencia con la legislación vigente sobre el tema propuesto.

Hecho esta salvedad, cabe precisar que el Organismo Técnico Especializado en materia forestal es el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, institución adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego, cuya función principal es ejercer la rectoría técnica y normativa para gestionar y promover la sostenibilidad y competitividad del sector forestal y de fauna silvestre en

beneficio de la población y el ambiente, de manera articulada y eficaz; así como el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres – SINAGERD.

En tal sentido, la Oficina General de Asesoría Jurídica del MINAGRI, recogiendo los argumentos de los informes legales de SERFOR, de la Dirección General de Políticas Agrarias del MINAGRI y, del Ministerio del Ambiente que, en el marco de sus funciones observaron y comentaron lo siguiente:

### **Artículo 1: Objeto de la Ley**

(...)

#### **Dirección General de Políticas Agrarias del MINAGRI:**

(...) “... la propuesta normativa no se encuentra relacionada directamente al Eje de la política N° 2 “Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre” de la Política Nacional Agraria, aprobada mediante D.S. N° 002-2016-MINAGRI”.

#### **SERFOR:**

“El proyecto de ley no guarda relación con la denominación propuesta, toda vez que de su revisión no se advierte que exista alguna disposición que identifique y/o evidencie las supuestas medidas y acciones conducentes a prevenir y hacer seguimiento a los incendios forestales. Asimismo, tampoco desarrolla algún artículo referido al manejo de incendios forestales, siendo otro de los fines por los cuales se requiera contar con la propuesta”.

“Mediante Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres – SINAGERD, se crea este sistema con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre...”

#### **Oficina General de Asesoría Jurídica – Ministerio del Ambiente**

(...)

“Al respecto, el citado artículo considera como sumilla el término objeto, pero en el desarrollo del artículo se considera la palabra objetivo, no obstante, ambos términos son distintos, por cuanto el objeto está vinculado a la materia o asunto del que se ocupa el

proyecto, mientras que el objetivo debe ser entendido como aquello que se pretende alcanzar como resultado de la aplicación de la norma legal”.

“Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el SERNANP en su Informe Técnico Legal N° 006-2019-SERNANP-DGANP-0A1, el artículo 1 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres- SINAGER establece que tienen como finalidad ...”

### **Dirección Desconcertada de Cultura de Cusco – Ministerio de Cultura.**

**“... la ley debe señalar como objeto del mismo el proteger el Patrimonio Natural y Cultural de la Nación”**

En suma, del análisis del **artículo primero** podemos concluir que dicho enunciado es ambiguo en cuanto a su objeto y, conforme a lo señalado por el SERFOR y el Ministerio del Ambiente se encuentra regulado por Ley N° 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres – SINAGERD, creado con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastres...”

En relación al **artículo 2** del proyecto en revisión, el cual regula la definición de los incendios, cabe comentar con respecto al este punto que, tanto SERFOR como la Dirección General de Políticas Agrarias del MINAGRI y del Ministerio del Ambiente, señalan que por técnica legislativa este artículo debe desarrollarse en una norma con rango reglamentario a fin de precisar su desarrollo y aspecto técnico, más aún cuando la Única Disposición Complementaria Final del proyecto dispone la elaboración de un reglamento; además, se advierten que las definiciones descritas en dicho artículo se encuentran reguladas en el Reglamento de la Ley N° 29664, el Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales, periodo 2019-2022 y la Estrategia de Gestión de Riesgo de Incendio Forestal en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), adicionalmente, señalan que en la exposición de motivos no se detalla las fuentes de donde se han extraído dichos conceptos.

Con respecto a los **artículos 3, 4 y 5** de la iniciativa legislativa, referido a los *organismos competentes, ente rector y funciones de los organismos competentes*, nos remitimos a la exposición de motivos del proyecto para hallar

la justificación que sustente lo propuesto en los citados artículos, sin embargo, no se hace ninguna mención al respecto.

No obstante, a lo dicho, el MINAGRI señala que, el proyecto de ley no ha identificado a la totalidad de los involucrados, conforme lo establece el artículo 9 de la Ley 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD, el cual está compuesto por la Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector; el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred); el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci); los gobiernos regionales y gobiernos locales; el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil. Asimismo, determina que “... si lo que se quiere es alcanzar un objetivo en común, de acuerdo al artículo 45 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, corresponde la conformación de un sistema funcional, ya que de otro modo dichas entidades no podrían coordinar entre sí”.

En relación al Cuerpo Nacional de Emergencias Forestales que forma parte integrante de los organismos competentes del artículo 3 y 8 del proyecto, el MINAGRI precisa que, en caso de emergencias ante desastres, como son los incendios forestales, la Ley N° 29664 y su Reglamento considera como instituciones de primera respuesta, en coordinación con la autoridad competente en los respectivos niveles de gobierno, a las Fuerzas Armadas; Policía Nacional; Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú; Sector Salud (Ministerio de Salud, Seguro Social de Salud - ESSALUD, Instituciones Privadas de Salud, Sanidad de las FFAA y Sanidad de la PNP); Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; Cruz Roja Peruana; Población organizada; Otras entidades públicas y privadas que resulten necesarias dependiendo de la emergencia o desastre.

Por su parte, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Cultura concuerdan con lo dicho por el MINAGRI en el sentido de que el proyecto no ha incluido en el artículo 3 a los organismos competentes señalado en los párrafos precedentes y previsto por el artículo 9 de la Ley 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SINAGERD. En este extremo el Ministerio de Cultura, indica que es importante desarrollar la participación de los pueblos indígenas en la propuesta normativa, así como, los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario (art. 148, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento).

Respecto al artículo 4 de la iniciativa legal que regula el ente rector, en opinión del Ministerio del Ambiente señala que dicho enunciado no crea un sistema funcional o administrativo en el marco de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder

Ejecutivo, remarcando, además que, de la redacción de dicho artículo se desprende que solo le otorga el papel de coordinador al SERFOR y; finalmente, referente a las funciones de los organismos competentes, manifiesta que debe distinguirse las funciones que le corresponden a cada entidad a fin de evitar duplicidad o superposición.

Acerca del artículo 5, el citado ministerio da a conocer que existe una confusión en el uso de los términos, por cuanto dice, que el proyecto de ley cumplirá los siguientes "**objetivos**", sin embargo, la sumilla dice que se desea regular las "**funciones**", debiéndose entender como tal, al conjunto de acciones afines y coordinadas que le corresponde realizar a las entidades, para alcanzar sus objetivos, además anota que el literal a) del citado artículo no define qué actividades abarcan la "ayuda técnica".

En cuanto al **artículo 6**, el MINAGRI, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Cultura concuerdan que a la fecha se encuentra vigente el Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales - periodo 2019 al 2022 aprobado por el SERFOR y para el caso de las áreas naturales protegidas se cuenta con la "Estrategia de Gestión de riesgos de incendio forestal en el SINANPE". En tal sentido, añaden que el proyecto debe sustentar la necesidad de contar con un nuevo plan y su diferencia o vinculación con los documentos mencionados los cuales fueron aprobados en el marco de la legislación vigente.

Respecto al **artículo 7** del proyecto bajo revisión cuyo enunciado esta referido a a la creación de una plataforma de información, el cual se encarga al SERFOR como ente responsable en la elaboración de una base de datos, así como mantenerla actualizada con la información emitida por las instituciones especializadas. Sobre el particular, la exposición de motivos no desarrolla este tema, por otro lado el Ministerio de Agricultura y Riego opina que se debe establecer una disposición en la que se identifique a los generadores de información para la aplicación de los aspectos preventivos de la defensa de los incendios forestales y se establezca la obligatoriedad de la remisión de dicha información por parte de dichos actores el cual no ha sido desarrollado en el proyecto, más aún cuando la implementación de dicho sistema forma parte del lineamiento 2 del Eje de Política 1 "Institucionalidad y Gobernanza" de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; asimismo, precisa que existe un sistema nacional de información para la gestión de riesgos de desastres a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, y generado por los organismos públicos (art. 10, inc. i), Ley 29664). Así mismo, el SERFOR a través de la Unidad de Monitoreo Satelital, emite a diario alertas tempranas a través de los reportes de focos de calor que comparte a nivel nacional con otras instituciones, como el MINAGRI, MINAM, SERNAP, COEN, sin embargo, en los meses cuando las ocurrencias de incendios son continuas se hace llegar dicha información al

MINTER, MINDEF, asimismo, elaboran los mapas de peligros de incendios forestales y mapa de cicatriz de incendio forestal.

El Ministerio de Cultura con respecto a este artículo manifiesta que el enunciado plantea la elaboración de una “base de datos”, debiendo precisarse que, si se trata solo de una “base de datos” o una “plataforma de información”, entendiéndose el primero como un repositorio de información no articulado, mientras que la segunda contendría operaciones que facilitarían la interacción de la información depositada. La “base de datos” y la “plataforma de información” debería incluir entre sus criterios la caracterización de la población que se vería afectada de forma positiva o negativa, así como las diferentes formas de poblaciones.

Conforme al estudio en general del proyecto de ley y teniendo en consideración lo expuesto en el análisis de la propuesta, esta Comisión concuerda con las conclusiones y recomendaciones de las instituciones públicas opinantes en el extremo que consideran que los temas abordados en la propuesta ya se encuentran contemplados en otros marcos normativos (artículos 1 al 7), tales como la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, y la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, y vienen siendo ejecutados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus competencias.

### **RESPECTO A LA DECLARATORIA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA:**

Conforme a lo señalado precedentemente y las consideraciones expuestas en el análisis del artículo 3 y, en consecuencia respecto al artículo 8 de la iniciativa legislativa que propone se declare de interés nacional y necesidad pública la creación del Cuerpo Nacional de Emergencias Forestales adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de atender las emergencias de los incendios forestales, en coordinación con los organismos competentes indicados en el artículo 3, cuyas funciones serán desarrolladas en el reglamento de la ley.

Como se afirma arriba, el Congreso de la República no está facultado para crear organismos públicos conforme lo dispone la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el TUO de la Ley 27444, que establece que los organismos públicos y sus competencias se establecen por Ley; sin embargo, está facultado a declarar de interés nacional y necesidad pública un evento o intervención para

busca poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para lo que se requiere alcanzar.

Respecto a la declaración de interés nacional y necesidad pública el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, quien a través del Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ de fecha 10 de abril de 2013, ha señalado que las propuestas normativas que incorporen las categorías de necesidad pública e interés nacional deben tener como objetivo el bienestar de la sociedad y la satisfacción de los derechos fundamentales. Indica, además que, en la mayoría de casos, dicha declaración tiene una serie de efectos de los cuales se vislumbra que el Estado de cumplir obligaciones que devienen en resultados cuantitativos y cualitativos. El primer resultado implica que, para la ejecución de las prestaciones estatales, resulte necesario que se autorice una transferencia de partida presupuestal para el sector correspondiente; mientras que, con el segundo resultado se procura mejorar progresivamente la calidad de vida de los ciudadanos. Por tal motivo, concluye que la inclusión de las categorías necesidad pública y/o interés nacional en una propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la exposición de motivos.

Para el caso concreto y teniendo en cuenta el informe citado en el párrafo precedente, nos remitimos a la exposición de motivos del proyecto en estudio para hallar la justificación de la propuesta que pretende declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del Cuerpo Nacional de Emergencias Forestales del cual se observa que no existe la fundamentación de la necesidad de la propuesta.

No obstante, a lo señalado, esta Comisión ha observado que el marco normativo que regula la gestión de riegos y desastres naturales, específicamente referido a los incendios forestales, no ha identificado a una institución nacional responsable que se avoque exclusivamente al tema propuesto por el artículo 8 del proyecto, por el contrario y como hemos visto en el desarrollo del análisis del presente caso, el SINAGERD y SERFOR cumplen funciones de articulación y de prevención, su intervención se da solo en casos de emergencias, en ese sentido, consideramos importante la creación de un ente rector en materia de incendios forestales que pueda unificar las funciones de todas las instituciones que forman parte de la gestión de riesgos.

Por otro lado, tenemos el Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales – PPRIF, un plan temporal que tiene como ente rector al SERFOR y que comprende un periodo de 4 años (2019 – 2022), en el cual se deben priorizar las actividades que permitan institucionalizar la prevención y

reducción de riesgos de los incendios forestales. Se considera que, en cuatro años, dada la naturaleza dinámica del Plan, los actores, escenarios y las consecuencias en perjuicio de los bosques permitan adoptar medidas correctivas para mantener el equilibrio de los ecosistemas forestales. Asimismo, se encuentra articulado con los objetivos nacionales y sectoriales.

Acorde a lo manifestado en el párrafo anterior, consideramos importante recoger la propuesta expresada por la Ministra de Agricultura y Riego que durante su presentación en la sesión de la Comisión Agraria del 10 de setiembre del 2019, donde manifestó que a iniciativa del ministerio se está promoviendo la creación de la brigada regional de bomberos forestales voluntarios, que se planea impulsar en cada región del país para actuar con prontitud y eficacia en el control de los incendios en el campo que se presentan en diversos puntos del país y que generan pérdidas económicas y ecológicas.

En ese sentido y a la luz de lo manifestado por la ministra, consideramos que dicho pedido califica como una necesidad pública que requiere la atención de parte del Estado y debe atenderse en beneficio de la población y del medio ambiente; motivo por el cual, el Congreso haciendo uso de la facultades que le confiere la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República debe declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de una brigada nacional de bomberos forestales.

Esta brigada debe articularse e implementarse mediante los actores que forman parte en la gestión de riesgos y que se encuentran señalados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento y, la Ley Marco sobre Cambio Climático, así como, debe incorporarse dentro Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales.

## **V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La aprobación de la presente iniciativa legislativa no se contrapone a la Constitución Política del Perú, ni con ninguna otra norma, lo que pretende es declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de la brigada nacional de bomberos forestales con el objeto de establecer las medidas y acciones que permitan prevenir y hacer seguimiento a los incendios forestales, así como desarrollar medidas frente a los incendios forestales

## VI. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente ley no generará ningún gasto al Estado, ya que su articulación e implementación se realizará a través de los mismos actores que forman parte en la gestión de riesgos y que se encuentran señalados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y su Reglamento y, la Ley Marco sobre Cambio Climático, así como, debe incorporarse dentro Plan de Prevención y Reducción de Riesgos de Incendios Forestales. Por otro lado. tendremos un impacto positivo el cual combatirá la constante pérdida de cobertura boscosa de nuestro país.

## VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión Agraria recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, la **APROBACIÓN con texto sustitutorio** del dictamen recaído en el **PROYECTO DE LEY 3890/2018-CR**, mediante el cual se propone “**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE LA BRIGADA NACIONAL DE LOS BOMBEROS VOLUNTARIOS FORESTALES**”.

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley Siguiente:

### TEXTO SUSTITUTORIO

#### **LEY QUE DECLARA DE INTERÉS Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DE LA BRIGADA NACIONAL DE LOS BOMBEROS VOLUNTARIOS FORESTALES**

##### **Artículo único.** - Declaración de interés y necesidad pública

Declárese de interés y necesidad pública la creación de la Brigada Nacional de Bomberos Voluntarios Forestales, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, para fortalecer las labores del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR.

Dese cuenta.

Sala de sesiones.