



PERÚ Ministerio de Agricultura y Riego

R-1134

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 12 ABR. 2017



OFICIO N° 1219 -2017-MINAGRI-SG

Señora Congresista
MARIA ELENA FORONDA FARRO
Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Presente.-



Asunto : Remite opinión de SERFOR sobre Proyecto de Ley N° 283/2016-CR

Referencia : Oficio N° 0116-2017-MINAGRI-SG

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Ministro de Agricultura y Riego, para manifestarle que con relación al Proyecto de Ley N° 283/2016-CR, denominado: "*Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas*", remitimos opinión con el Oficio de la referencia, la cual complementamos con la opinión especializada del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, autoridad nacional forestal y fauna silvestre, expresada mediante el Informe Técnico N° 028-2017-SERFOR-DGPCFFS-DPR, elaborado por la Dirección General de Política y Competitividad del SERFOR, cuya copia se acompaña.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,



JOSE LUIS PASTOR MESTANZA
Secretario General

CUT N° 03872-2017



INFORME TECNICO N° 028 -2017-SERFOR-DGPCFFS-DPR

PARA: Ing. Juan Carlos Guzmán Carlín
Director General
Dirección General de Política y Competitividad
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas"

REFERENCIA : Oficio N° 845-2016-ANA-J/OAJ

FECHA : Lima, **22 MAR. 2017**

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para manifestarle lo siguiente:

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas".

II. ANTECEDENTES

- 2.1 El 18 de octubre de 2016, mediante Oficio N° 195-2016-MINAGRI-SG/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica del MINAGRI solicita al Jefe de la Autoridad Nacional del Agua, opinión sobre el Proyecto de Ley 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas".
- 2.2 El 22 de noviembre de 2016, mediante Oficio N° 228-2016-MINAGRI-SG/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica del MINAGRI reitera la solicitud de opinión al Jefe de la Autoridad Nacional del Agua.
- 2.3 El 30 de diciembre de 2016, mediante Oficio N° 845-2016-ANA-J/OAJ, el Jefe de la Autoridad Nacional del Agua remite al Viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego el Informe Legal N° 1776-2016-ANA-OAJ que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas".
- 2.4 El 30 de diciembre de 2016, mediante Oficio N° 855-2016-ANA-J/OAJ, el Jefe de la Autoridad Nacional del Agua remite al Viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego el Informe Legal N° 1902-2016-ANA-OAJ que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas".

III. ANALISIS

Competencia para emitir opinión respecto de proyectos de ley

- 3.1 El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) es un Organismo Público Técnico Especializado, creado mediante Ley N° 29763, la cual le confirió la condición de autoridad nacional forestal y de fauna silvestre y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), por lo que se constituye en autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de emitir y proponer normas y lineamientos de aplicación nacional,



relacionados con la gestión, administración y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

- 3.2 Cabe señalar que la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre, actualmente, se encuentra regulada por la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual tiene por finalidad promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación; así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad.
- 3.3 En consecuencia, el SERFOR es competente para opinar respecto de propuestas normativas que se vinculan con la gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre, correspondiendo a la Dirección de Política y Regulación emitir opinión técnica, conforme a lo dispuesto en el literal j)¹ del artículo 48 del Reglamento de Organización y Funciones del SERFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2013-AG.
- 3.4 En virtud a lo expuesto, procedemos a realizar el análisis del Proyecto de Ley 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas".

Análisis de los articulados del Proyecto de Ley N° 4293/2014-CR

- 3.5 El Proyecto de Ley 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas" tiene por objeto regular la conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas, conforme se señala en el artículo 75 de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, en coherencia con el Principio Precautorio, estableciendo los supuestos para la declaración de intangibilidad de dichas cabeceras. Dicha propuesta normativa contiene 9 artículos y una disposición complementaria final, tal como se resume a continuación:

- Artículo 1: Objeto de la Ley
- Artículo 2: Definiciones
- Artículo 3: Identificación y delimitación
- Artículo 4: Aprovechamiento de recursos naturales
- Artículo 5: Gestión
- Artículo 6: La declaratoria de intangibilidad
- Artículo 7: Actividades permitidas
- Artículo 8: Derechos adquiridos
- Artículo 9: Infracciones y sanciones
- Disposición Complementaria Final: Reglamentación

- 3.6 La propuesta normativa regula una materia (cabeceras de cuenca) que se encuentra regulada por la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, y cuya autoridad competente es la Autoridad Nacional del Agua (ANA); sin embargo, tres de sus artículos se relacionan con el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, lo que merece un análisis del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Dichos artículos son los siguientes:

¹ Artículo 48.- Funciones de la Dirección de Política y Regulación
 Son funciones de la Dirección de Política y Regulación, las siguientes:
 (...) j) Emitir opinión técnica sobre proyectos de normas legales relativos a la gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre, provenientes de otras entidades del Estado.
 (...)



"Artículo 4. Aprovechamiento de recursos naturales"

Se permiten las actividades productivas en las cabeceras de cuenca, en tanto no afecten el nivel de resiliencia ambiental del ecosistema, la conectividad hidrológica de las corrientes de agua, su buen estado ecológico y su capacidad de recarga hídrica.

Se prohíbe la ejecución de proyectos a gran escala, planes y programas que generen daños irreversibles en la cobertura vegetal, la configuración de redes hídricas superficiales y subterráneas y los servicios ambientales que brinda el ecosistema.

En los casos donde existan comunidades campesinas y nativas ubicadas en cabeceras de cuenca que pudiesen ser afectadas por actividades productivas, deberán aplicarse las disposiciones sobre consulta previa señaladas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Ley N° 29785-Ley de Consulta Previa."

"Artículo 7. Actividades permitidas"

En las cabeceras de cuenca declaradas intangibles está permitido realizar, además de las actividades de gestión de zona, investigación científica, educación y recreación, ecoturismo de pequeña escala sin instalar infraestructura permanente ni permitir el uso de vehículos motorizados."

"Artículo 8. Derechos adquiridos"

El ejercicio del derecho de propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad a la declaración de intangibilidad de una cabecera de cuenca, debe hacerse en armonía con el objetivo de protección establecido. El Estado evalúa en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos."

3.7 En relación al artículo 4 de la propuesta normativa, se establecen condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales en las cabeceras de cuencas (primer y segundo párrafo del artículo) y la disposición que se realice la consulta previa por la afectación que pudieran causar las actividades productivas a las comunidades campesinas y nativas ubicadas en las cabeceras de cuencas (tercer párrafo).



3.8 Sin embargo, la propuesta no considera que de acuerdo al artículo 44 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el aprovechamiento de los recursos forestales se realiza mediante el manejo forestal, el cual se entiende como "las actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas de vegetación silvestre, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente". Es decir que el aprovechamiento de los recursos forestales, sea el lugar donde se encuentren se efectúa de forma sostenible a través de títulos habilitantes (concesiones, permisos, autorizaciones, contratos de cesión en uso, bosques locales) y el manejo forestal.



3.9 Asimismo, tampoco se considera que de acuerdo al artículo 26 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el otorgamiento de los títulos habilitantes para el aprovechamiento forestal debe sustentarse en el proceso de zonificación forestal, el cual "determina las potencialidades y limitaciones para el uso directo e indirecto de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, incluyendo el mantenimiento de su capacidad para brindar bienes y servicios ecosistémicos, definiendo las alternativas de uso de los recursos forestales y de fauna silvestre". Es decir, que en la legislación forestal se cuenta con una herramienta para determinar adecuadamente las actividades que pueden realizarse de forma sostenible en un área determinada; muestra de ello es que producto del proceso de zonificación forestal, se identifican las categorías especificadas en el artículo 27 de la referida Ley y que se resume en el siguiente gráfico:

[Handwritten mark]



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

	<p>Zonas de Producción Permanente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bosques de categoría I • Bosques de categoría II • Bosques de categoría III • Bosques plantados
	<p>Zonas de Protección y Conservación Ecológica</p> <p>Ecosistemas prioritarios para la conservación de la biodiversidad incluyendo Áreas Naturales Protegidas</p>
	<p>Zonas de Recuperación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de producción maderera • Zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de restauración y conservación
	<p>Zonas de Tratamiento Especial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reserva de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial • Zonas de producción agroforestal y silvogatoriles • Bosques residuales o remanentes • Asociaciones vegetales no boscosas

3.10 Finalmente, tampoco se considera que el artículo 26 antes mencionado prevé la realización del proceso de consulta previa a los pueblos indígenas en el proceso de zonificación forestal; con lo cual, no correspondería implementar el mencionado proceso de consulta en el otorgamiento de cada título habilitante. En tal sentido, con la aprobación del artículo 4 de la propuesta normativa se estaría disponiendo la realización de un doble proceso de consulta previa antes del otorgamiento de los títulos habilitantes que se ubiquen en una cabecera de cuenca.

3.11 En relación a los artículos 7 y 8 de la propuesta normativa, se establecen restricciones para el aprovechamiento de recursos naturales en cabeceras de cuencas declaradas como intangibles; sin embargo, debe considerarse que en la legislación forestal se encuentra prevista la zonificación forestal y el manejo sostenible como premisas para el aprovechamiento forestal, tal como se ha desarrollado en los párrafos anteriores.

3.12 En tal sentido, resulta necesario que en la exposición de motivos se sustente adecuadamente porqué solo se permiten algunas actividades en las cabeceras de cuencas declaradas como intangibles y se descartan otras que no generan impacto significativo, como determinadas actividades forestales. Por ejemplo, tenemos el caso del aprovechamiento de frutos y semillas silvestres que realizan pobladores rurales de escasos recursos² y que no generan impacto significativo en el ecosistema³.

IV. CONCLUSIONES

4.1 El Proyecto de Ley 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas" contiene disposiciones relacionadas con el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.

4.2 La propuesta normativa establece condiciones y restricciones para el aprovechamiento de recursos naturales en cabeceras de cuencas; sin embargo, la exposición de motivos no justifica la adopción de tales medidas, debiendo considerarse que en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de

² De acuerdo a un estudio realizado con auspicio del Proyecto Perúbiodiverso – PBD, la tara tiene numerosas propiedades y, por ello, la capacidad de generar nuevos ingresos económicos para las familias rurales, cuyos integrantes realizan en forma conjunta el 72% de actividades para producirla, toda vez que es una fuente de ingresos para superar los escasos recursos económicos que tienen. Proyecto Perúbiodiverso – PBD, "La Cadena de Valor de la Tara en la Región Cajamarca; Análisis y Lineamientos Estratégicos para su Desarrollo". Primera Edición, 2013.

³ De acuerdo al Informe Técnico N° 200-2015-SERFOR-DGPCFFS-DPR se determinó que el aprovechamiento de productos forestales que no implica la muerte del espécimen, es considerado un aprovechamiento de baja intensidad que no genera impactos ambientales significativos.



Fauna Silvestre, se encuentra prevista la zonificación forestal y el manejo forestal como herramientas para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

- 4.3 La propuesta normativa establece que debe efectuarse el proceso de consulta previa como condición para el otorgamiento de derechos en cabeceras de cuencas; sin embargo, no considera que en el artículo 26 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, prevé la realización del proceso de consulta previa a los pueblos indígenas como parte del proceso de zonificación forestal, debiendo modificarse la propuesta normativa a efectos de evitar un doble proceso de consulta previa.

V. RECOMENDACIONES

- 5.1 Remitir el presente informe a la Oficina General de Asesoría Jurídica del SERFOR, para que continúe el trámite de respuesta al Congreso de la República.

Es todo cuanto se informa para su conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Víctor Hugo Huamán Tarmeño
Abogado Especialista en Derecho de Recursos Naturales
Dirección de Política y Regulación
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR

Visto el Informe Técnico N° 023 -2017-SERFOR-DGPCFFS/DPR que antecede al presente y no encontrando observación alguna, esta Dirección lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que recomienda se derive a la Dirección General de Política y Competitividad Forestal y de Fauna Silvestre, para la atención correspondiente.



Ing. Jose Carlos Minaya Rivas
Director
Dirección de Política y Regulación
Dirección General de Política y Competitividad Forestal y de Fauna Silvestre



PERÚ

Ministerio
de Agricultura y Riego

SERFOR

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Visto el Informe Técnico N° 028 -2017-SERFOR-DGPCFFS/0DPR que antecede al presente y no encontrando observación alguna, esta Dirección General lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que recomienda se remita a la Dirección Ejecutiva del SERFOR, para la atención correspondiente.



Ing. Juan Carlos Guzmán Carlin
Director General
Dirección General de Política y Competitividad
Forestal y de Fauna Silvestre
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR

CUT N° 3771-2017
3988-2017



PERÚ

Ministerio de Agricultura y Riego

Secretaría General

17 ENE. 2017

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

13 ENE. 2017

Lima

COPIA

033970

OFICIO N° 0116 -2017-MINAGRI-SG



Señora Congressista
MARÍA ELENA FORONDA FARRO
Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Presente -

- Asunto : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 283/2016-CR
- Referencia : a) Oficio N° 311-2016-2017/CPAAAAyE-CR
b) Oficio N° 653-2016-2017/CPAAAAyE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Ministro de Agricultura y Riego, con relación al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 283/2016-CR, denominado "Ley de conservación y protección de las cabeceras de cuenca donde se originan las aguas".

Al respecto, se remite copia del Informe Legal N° 033-2017-MINAGRI-SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica –OGAJ; y, el Informe Legal N° 1902-2016-ANA-OAJ, elaborado por la Autoridad Nacional del Agua – ANA. Asimismo, se remite copia del Informe N° 334-2016-MINAM/SG/OAJ, emitido por el Ministerio del Ambiente, para conocimiento y fines.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima.

Atentamente,



JOSE LUIS PASTOR MESTANZA
Secretario General

