



**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

**COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS,  
AMBIENTE Y ECOLOGÍA  
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

**Señor Presidente:**

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología el:

- **Proyecto de Ley 241/2016-CR** presentado por la congresista Patricia Donayre Pasquel, Grupo Parlamentario Fuerza Popular, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública y de interés nacional la forestación y reforestación de la Amazonía peruana y la implementación de viveros forestales.

- **Proyecto de Ley 2493/2017-CR**, presentado por el congresista Modesto Figueroa Minaya, Grupo Parlamentario Fuerza Popular, mediante el cual se propone la Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la recuperación de bosques deforestados por la minería artesanal en el departamento de Madre de Dios, (en adelante LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS)

## **1. SITUACIÓN PROCESAL**

### **1.1. Antecedentes**

#### **1.1.1. Antecedentes procedimentales**

- El PL 241/2016-CR fue decretado, el 15 de septiembre del 2016, a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) y a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, fue calificada admisible por cumplir con los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

El PL 2493/2017-CR fue decretado, el 8 de marzo del 2018, a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) fue calificado admisible por cumplir

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

con los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

### **1.1.2. Antecedentes legislativos**

LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS guardan relación con el **Proyecto de Ley 1451/2012-CR**, Ley que declara de necesidad pública interés ambiental la forestación y reforestación a nivel nacional, presentado en el período parlamentario 2011-2016, el cual mereció dictamen favorable aprobado por MAYORÍA en la décima tercera sesión ordinaria del 14 de mayo de 2012. No fue debatido por el Pleno del Congreso de la República.

### **1.1.3 Acumulación de proyectos legislativos**

El Reglamento del Congreso de la República no contempla disposición alguna sobre la acumulación de proyectos legislativos. La práctica parlamentaria registra casos de acumulación en sede de Comisión y en el Pleno del Congreso.

La CPAAAAE considera que el derecho parlamentario guarda mayor empatía con el derecho administrativo, antes que con el derecho procesal. Mientras en el primero tiene gran protagonismo el principio de informalismo, en el segundo destaca el principio de preclusión. En virtud del principio de informalismo dejan de ser exigibles aquellas formalidades que pueden resultar innecesarias o costosas.

Dentro de esta perspectiva correspondería acumular proyectos legislativos, en sede de comisión, cuando estos no han merecido dictamen y guarden conexidad respecto al objeto que se propone regular.<sup>1</sup> Este es el caso de los proyectos referidos en los antecedentes del presente dictamen; además, su acumulación evitará:

- Emitir dictámenes por separado –dos dictámenes- que podrían contribuir a sobrelegislar o ponerle combustible al crecimiento irracional del ordenamiento legislativo.
- Solicitar nuevamente opinión a los sectores de la administración estatal que ya se han pronunciado, sobre la materia conexas que tienen los proyectos legislativos.

---

<sup>1</sup> Se deja constancia que esta es uno de la diversidad de casos en que puede ser viable la acumulación de proyectos legislativos en las comisiones ordinarias o permanentes.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

- Prescindir de formalidades evidentemente costosas e innecesarias, aspectos sobre los cuales tenemos la obligación de poner excesiva cautela.

Estas son las consideraciones para acumular LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS.

## **1.2. Opiniones solicitadas respecto al PL 241/2016-CR**

**1.2.1 Ministerio de Agricultura (MINAGRI).** Oficio 86-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 22 de setiembre del 2016.

**1.2.2 Cámara Nacional Forestal.** Oficio 87-2016-2017/CPAAAAE-CR, 22 de setiembre del 2016.

**1.2.3 Asociación de Productores Forestales de Ucayali.** Oficio 88-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 22 de setiembre del 2016.

**1.2.4 Ministerio del Ambiente (MINAM).** Oficio 157-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 13 de octubre del 2016.

**1.2.5 Servicio Nacional Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).** Oficio 158-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 13 de octubre del 2016.

**1.2.6 PETROPERÚ.** Oficio 159-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 13 de octubre del 2016.

**1.2.7 Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP).** Oficio 160-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 14 de octubre del 2016.

**1.2.8 Ministerio de Agricultura (MINAGRI).** Oficio 161-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 14 de octubre del 2016.

**1.2.9 Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA).** Oficio 162-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 14 de octubre del 2016.

**1.2.10 Confederación Campesina del Perú (CCP).** Oficio 408-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 15 de noviembre del 2016.

**1.2.11 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP).** Oficio 409-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 15 de noviembre del 2016.

**1.2.12 Confederación Nacional Agraria (CNA).** Oficio 410-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 15 de noviembre del 2016.

**1.2.13 Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).** Oficio 411-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 15 de noviembre del 2016.

**1.2.14 Unión Nacional de Comunidades de Aymaras (UNCA).** Oficio 412-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 15 de noviembre del 2016.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

**1.2.15 Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP).** Oficio 413-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 15 de noviembre del 2016.

**1.2.16 Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).** Oficio 414-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 15 de noviembre del 2016.

### **1.3 Opiniones recibidas respecto al PL 241/2016-CR**

**1.3.1 Ministerio del Ambiente (MINAM).** Opinión recibida mediante oficio 180-2016-MINAM/DM, del 27 de octubre del 2016. Favorable con recomendaciones

**1.3.2 Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).** Opinión recibida mediante oficio 1043-2016-MINAGRI-DM, del 29 de noviembre del 2016.

**1.3.3 Ministerio Ambiente (MINAM).** Opinión recibida mediante oficio 10-2017-MINAM/DM, del 16 de enero del 2017 y 180-2016-MINAM/DM. Favorable con recomendaciones.

**1.3.4. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP).** Opinión recibida mediante oficio 204-2016-IIAP-P, del 20 de enero del 2017. Favorable con recomendaciones.

**1.3.5. Ministerio de Energía y Minas (MINEM).** Opinión recibida mediante oficio 469-2017-MEM/SEG, del 30 de marzo del 2017, que traslada los aportes de Petróleos del Perú (PETROPERÚ). Favorable con recomendaciones.

**1.3.6 Ministerio de Economía y Finanzas.** Opinión recibida en la CPAAAAE por vía electrónica, la misma que fue remitida a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera mediante Oficio 2029-2016-EF/10.01 del 30 de noviembre de 2016. Favorable en parte.

## **2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS**

EL PROYECTO LEGISLATIVO 241/2016-CR contiene cinco (5) artículos:

**El artículo 1,** contiene el objeto, declarar de necesidad pública e interés nacional, la forestación y reforestación de la Amazonía peruana, a fin de contrarrestar el detrimento ambiental que está sufriendo la Amazonía peruana por la contaminación ambiental.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

**El artículo 2**, dispone la elaboración de un Plan de Forestación y Reforestación específico de la Amazonía, que estará a cargo del Ministerio de Agricultura en coordinación con los gobiernos regionales respectivos.

**El artículo 3**, establece que el Ministerio de Agricultura a través de las Direcciones Regionales de Agricultura, en coordinación con los gobiernos regionales respectivos se encargará de implementar viveros forestales en la Amazonía a fin de cumplir con los objetivos enunciados en la ley.

**El artículo 4**, dispone que los viveros forestales serán preferentemente de árboles maderables, frutales, industriales y de uso medicinal.

**El artículo 5**, considera que el financiamiento para la implementación de los viveros forestales y demás actividades afines será ejecutado por el mecanismo alternativo de financiación de macro proyectos estratégicos agropecuarios de “Canje de deuda por naturaleza”

EL PROYECTO LEGISLATIVO 2493/2018-CR, contiene artículo único que declara de necesidad pública e interés nacional la recuperación de bosques deforestados por la minería artesanal en el departamento de Madre de Dios.

### **3. MARCO NORMATIVO**

#### **3.1. Marco normativo nacional**

##### **a) Constitución Política del Estado:**

- Artículo 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
- Artículo 69. El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

##### **b) Leyes**

- Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía.
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

- Ley 27902, Ley que modifica la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 30048, Ley que Modifica el Decreto Legislativo 997, Que Aprueba La Ley Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura.

**c) Decretos supremos**

- Decreto Supremo 002-2008-AG
- Decreto Supremo 12-2009-MINAM
- Decreto Supremo 009-2013-MINAGRI
- Decreto Supremo 007-2013-AG
- Decreto Supremo 017-2014-MINAGRI
- Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI
- Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI
- Decreto Supremo 020-2015-MINAGRI
- Decreto Supremo 002-2016-MINAGRI

**d) Resolución suprema**

- Resolución suprema 002-2006-AG

**4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA**

**5.1 ANÁLISIS TÉCNICO**

**5.1.1 Necesidad y viabilidad de la ley propuesta**

LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la forestación y reforestación de la Amazonía peruana a fin de contrarrestar su detrimento ambiental por la contaminación; la elaboración de un Plan de Forestación y Reforestación específico de la Amazonía a cargo del Ministerio de Agricultura en coordinación con los gobiernos regionales; la implementación de viveros forestales, preferentemente de árboles maderables, frutales, industriales y de uso medicinal; y que el financiamiento para las actividades previstas en la ley podrá sujetarse al mecanismo alternativo de financiación de *canje de deuda por naturaleza*.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

También la recuperación de bosques deforestados por la minería artesanal en el departamento de Madre de Dios

Así, la propuesta obliga el análisis de varios tópicos que integran la materia legible.

**a) Competencia del Estado en materia forestal y de fauna silvestre**

El Congreso de la República, con fecha 21 de julio de 2011, aprobó la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre,<sup>2</sup> cuyo objeto es establecer el marco legal que permita regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre, para la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

Dicha norma, en su artículo 12, crea el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) integrado por: i) los ministerios y los organismos e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno que ejercen competencias y funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre; ii) los gobiernos regionales y gobiernos locales; iii) los comités de gestión de bosques reconocidos. El SINAFOR integra la política, las normas e instrumentos de gestión, las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado, sector privado y sociedad civil.

Asimismo, en su artículo 13, crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como organismo técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al MINISTERIO DE AGRICULTURA. Tiene la calidad de Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y ente rector del SINAFOR, siendo la autoridad técnico normativa a nivel nacional encargada de dictar normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito.

Entonces corresponde al SERFOR la gestión sostenible y participativa de los recursos forestales y de fauna silvestre, y el aprovechamiento de sus servicios ecosistémicos, brindando servicios de

---

<sup>2</sup> La única disposición complementaria modificatoria de la Ley 29763, deroga las siguientes normas: Ley 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería –excepto los artículos 1 y 3-; Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, sus modificatorias, complementarias y reglamentarias, con excepción de la Ley 26496.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

calidad que contribuyan al bienestar de los ciudadanos y ciudadanas.<sup>3</sup> En esta competencia se enmarca la forestación y reforestación materia del PROYECTO LEGISLATIVO.

**b) La forestación y reforestación en el país: necesidad de plan nacional**

El legislador nacional, mediante el artículo 3 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ha considerado a la forestación y reforestación dentro del catálogo de actividades forestales que, según el artículo 10 de dicha norma, se realizan en tierras que carecen de cobertura forestal o cuya cobertura forestal arbórea original ha sido eliminada en más del setenta por ciento (70%) y que por sus características edáficas, fisiográficas o de interés social son susceptibles de dichas actividades, sea con fines de producción o protección.<sup>4</sup>

La forestación y reforestación se realiza mediante plantaciones forestales definidas, por el artículo 11 de la precitada ley, como ecosistemas constituidos a partir de la intervención humana mediante la instalación de una o más especies forestales, nativas o introducidas con fines de producción de madera o productos forestales diferentes, de protección, de restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o cualquier combinación de las anteriores.

Ciertamente, las plantaciones forestales –forestación y reforestación- no pueden efectuarse en forma desordenada, omitiendo la particularidad de cada territorio, sino enmarcarse en un INSTRUMENTO que garantice la preservación o restauración de los ecosistemas a su estado originario, caso contrario se podría afectar el entorno ambiental de las cabeceras de cuenca y generar estrés hídrico, máxime, si el agua cada vez resulta más escasa.

Dicho instrumento ha sido definido por el legislador<sup>5</sup> como *Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (PLNFFS)*, de alcance y cumplimiento en el ámbito nacional, regional y local, que toma en cuenta las diferentes realidades sociales y ambientales y comprende los aspectos de forestación y reforestación, así como acciones de prevención y control. Su elaboración corresponde a SERFOR como autoridad nacional y ente rector del SINAFOR, conforme a las

<sup>3</sup> Véase <https://www.serfor.gob.pe>

<sup>4</sup> Definición tomada del artículo 10 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

<sup>5</sup> Artículo 24, segundo párrafo, de la Ley 29763.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

normas previstas en la Ley 29763 y sus reglamentos.<sup>6</sup> Según información oficial el PLNFFS se encuentra en proceso de construcción bajo la conducción de SERFOR, habiéndose conformado un comité y un equipo técnico mediante Resolución Directoral 082-2007-SERFOR/DE.<sup>7</sup>

Sin embargo, antes de concluir con la elaboración y aprobación del PLNFFS, mediante diversas normas infralegales (artículo 151 del Reglamento de Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI y el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI) el propio Poder Ejecutivo ha establecido la obligación de elaborar tanto el “Plan Nacional de Investigación Forestal y de Fauna Silvestre” y el “Plan de Promoción de las Actividades del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”. Adicionalmente, mediante Resolución Suprema 002-2006-AG, expedida el 12 de mayo de 2015 por el Ministerio de Agricultura y Riego, se aprobó el **PLAN NACIONAL DE REFORESTACIÓN** con la finalidad de promover el desarrollo sostenible en zonas prioritarias con potencial de forestación y reforestación con fines productivos y de recuperación.

Es evidente que el Poder Ejecutivo tiene una fuerte tendencia a elaborar diversos planes enmarcados en su función gubernativa en materia forestal. Por ello resulta atendible la posición del Poder Ejecutivo, comunicada mediante algunas opiniones remitidas a la CPAAAAE, en el sentido de que la presente norma no resultaría viable dado que la materia legislable se encontraría implícitamente regulada en las normas antes glosadas o que la declaración propuesta lo ha efectuado el artículo 2 del Decreto Supremo 020-2015-MINGARI que declara de interés nacional la promoción de las plantaciones forestales y sistemas agroforestales a nivel nacional por contribuir al desarrollo industrial, a la seguridad alimentaria y nutricional, a la protección de suelos, a la recuperación hídrica, a la provisión de servicios ecosistémicos y a la recuperación y restauración de ecosistemas.

<sup>6</sup> La ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, tiene cuatro (4) reglamentos aprobados mediante los siguientes decretos supremos: 018-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión forestal; 019-2015-MINAGRI que aprueba el reglamento para la gestión de fauna silvestre; 020-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión de plantaciones forestales y los sistemas agroforestales; y 021-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas

<sup>7</sup> Véase, SERFOR. [www.serfor.gob.pe](http://www.serfor.gob.pe).

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

Coincidimos en parte con la posición expresada por el Poder Ejecutivo en el sentido de no incurrir en sobre legislación o en el aumento desmesurado del volumen normativo afecta la unidad y coherencia de nuestro ordenamiento jurídico. Es cierto que contamos con muchas leyes –nos acercamos a 31,000-, pero también lo es que existen situaciones jurídicas que se desprenden de la propia inacción de dicho poder del Estado. Por ejemplo, el legislador ha confiado o delegado en la administración estatal una serie de obligaciones que esta no se cumplen en la forma y plazo oportuno, allí tenemos la elaboración del PLNFFS que la Ley 29763 encargó al MIINAGRI-SERFOR el cual sigue en proceso pese al transcurso de casi siete (7) años desde la vigencia de esta ley. Similar situación sucede con los demás planes previstos en los decretos supremos 018-2015-MINAGRI y 019-2015-MINAGRI.

Así, ante la inacción de la administración estatal que afecta en forma directa a la población –en este caso a los ciudadanos de la Amazonía, así como a los derechos y territorios de los pueblos indígenas-, el Congreso de la República no debería permanecer como mero observador. Todo lo contrario, corresponde activar la función legislativa para que la representación declare de prioritario interés nacional la ejecución de determinada acción estatal, el beneficio de esta intervención es dual: por un lado, se llama la atención del Poder Ejecutivo para que ponga en marcha el aparato público a fin de cumplir los mandatos legales; y por otro, se activa el control social muy importante en el marco del buen gobierno, al empoderar a los ciudadanos para exigir el cumplimiento de lo dispuesto por la representación nacional. No olvidemos que el control social es un elemento democrático fundamental que se enmarca dentro del mandato que otorgan los ciudadanos a las autoridades ejecutivas y parlamentarias.

**c) Plan de forestación y reforestación específico para la Amazonía**

Debemos remarcar que la CPAAAE reafirma la urgencia de concluir con el proceso de construcción del PLNFFS el cual debe considerar las acciones de forestación y reforestación en todo el país. Sin embargo, considera que el caso de la Amazonía requiere especial consideración por las razones que se precisan a continuación.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

La superficie territorial del país alcanza los 128 millones de hectáreas, de la cual 73 280 424 - información al 2016-<sup>8</sup> corresponden a bosques ubicados en costa, sierra y selva. Ello ha valido para que el Perú ocupe el noveno lugar en población de bosques a nivel mundial.

Los bosques constituyen un patrimonio invaluable no solo para los peruanos, sino para el mundo, dado que contribuyen a la seguridad alimentaria –alimentos-, brindan servicios ecosistémicos – regulan el clima, purifican el aire y agua- brindan servicios culturales, entre otros. También efectúan un cuantioso aporte a nuestra economía. Según información oficial publicada por el Ministerio del Ambiente<sup>9</sup> la biodiversidad que se encuentra solo en las Áreas Naturales Protegidas –en un total aproximado de 20 millones de hectáreas de bosques y otros ecosistemas- aporta anualmente más de 1.000 millones de dólares a la economía nacional, mediante productos forestales no maderables, provisión de agua, belleza escénica, entre otros.

Sin embargo, las bondades de tan considerable aporte se ven afectadas por la deforestación, ergo, la eliminación de la cobertura forestal de un bosque natural por causa del ser humano o de la naturaleza<sup>10</sup> y por el cambio de uso del suelo. La consecuencia de esta práctica negativa cuya mayor incidencia se registra en la Amazonía y por causas humanas es el aumento en la emisión de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático. En el Perú el 47% del total de nuestras emisiones se deben a la deforestación y cambio de uso del suelo.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en el texto *Los bosques y el cambio climático en el Perú*, ha señalado que la deforestación en nuestro país se debe a factores sociales, políticos y económicos y que se identifican fuertes limitaciones para reducir o mitigar dicho problema, destacando las siguientes:

- Existen vacíos normativos e institucionales como: obligaciones laborales, tributarias, administrativas, de planificación y sostenibilidad en un sector caracterizado durante décadas por el desorden y la informalidad.

<sup>8</sup> MINAM. *La conservación de los bosques en el Perú (2011-2016)*. Lima: 2016. Pág. 31.

<sup>9</sup> Véase, <http://www.minam.gob.pe>.

<sup>10</sup> Definición tomada del numeral 5.15, artículo 5 del Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal correspondiente a la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

- No se cuenta con un catastro forestal ni la zonificación forestal que permita información confiable sobre las áreas a concesionar.
- Aún persiste la superposición de títulos luego de otorgada una concesión, a pesar del continuo reporte y cruce de información entre las instituciones que demandan el uso de las tierras.
- Ausencia de mecanismos de supervisión y fiscalización. El OSINFOR aún no ha logrado su establecimiento institucional, además de la baja capacidad logística y operativa para que realice sus funciones.
- Débil institucionalidad para evitar el cambio de uso del suelo; no existe una norma específica al respecto.
- Aunque a la fecha se han transferido funciones a nueve gobiernos regionales, la implementación de las acciones tiene inconvenientes, ya que no cuentan con la capacidad de asumir estas funciones debido a la falta de personal y al escaso presupuesto existente.
- La orientación por parte del Estado de incentivar actividades ligadas al aprovechamiento o rendimiento económico alto, descuida la supervisión del adecuado uso del suelo de acuerdo a sus características.<sup>11</sup>

La respuesta del Estado -mediante el Ministerio del Ambiente- ha sido la creación, el 14 de julio de 2010, del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (Programa Bosques), cuya finalidad es conservar 54 millones de hectáreas de bosques al año 2021.

Esta iniciativa voluntaria del Perú fue presentada al mundo en el marco de la Conferencia de las Partes (COP 14) de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, realizada en Poznan (Polonia) en diciembre del 2008. Fue ratificada en la COP 15 (Copenhague, 2009), en la comunicación de las Acciones Nacionales Adecuadas de Mitigación (NAMA) y en la COP 16 (Cancún, México, 2010). El programa fue aprobado por el Consejo de Ministros y creado mediante Decreto Supremo 008-2010-MINAM, publicado en el Diario Oficial El Peruano, del 14 de julio de 2010.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Bosques y Cambio Climático, Documento de Trabajo 14: Los bosques y el cambio climático en el Perú. FAO: Roma, 2016

<sup>12</sup> Véase, <http://www.minam.gob.pe/programa-bosques>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

Ahora bien, la información oficial publicada por el “Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático”<sup>13</sup>, permite ratificar que contamos con una riqueza forestal formidable distribuida en todo el territorio nacional, con diversos tipos de bosques cuyos servicios ambientales son muy significativos para la vida de los pobladores de la Amazonía y de los pueblos indígenas. El 94% de las 73 280 424 hectáreas que representan los bosques en el Perú, corresponde a bosques amazónicos.

La gran extensión boscosa ha valido para que Perú alcance en el ranking mundial el segundo lugar con bosques amazónicos en el mundo, después de Brasil, y el cuarto en extensión de bosques tropicales, siendo dichos bosques tropicales (que se desarrollan alrededor del río Amazonas en América del Sur), los más extensos del planeta. El departamento con mayor superficie de bosque amazónico húmedo, al 2016, es Loreto, con 35 093 227 ha, seguido por Ucayali, con 9 392 669 ha, y Madre de Dios, con 7 952 904 ha.<sup>14</sup>

El siguiente cuadro nos ilustra al respecto a la superficie y porcentajes de bosques naturales existentes en nuestro país.

<sup>13</sup> Aprobado por el Ministerio del Ambiente.

<sup>14</sup> Véase, <http://www.bosques.gob.pe>

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
 SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
 DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
 FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
 AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
 VIVEROS FORESTALES**

**CUADRO N.º 1. SUPERFICIE Y PORCENTAJES DE BOSQUES NATURALES  
 EN EL PERÚ**

BOSQUES NATURALES	SUPERFICIE		
	HECTÁREAS (HA)	% DEL PAÍS	% DEL TOTAL DE BOSQUES
Bosques húmedos de la Amazonía (incluye selva baja, selva alta y yunga fluvial)	68 961 682	53,7	94,1
Bosques húmedos relictos andinos	211 625	0,2	0,3
Bosques secos costeros y andinos	4 107 118	3,2	5,6
<b>TOTAL</b>	<b>73 280 424</b>	<b>57,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente y elaboración: MINAM

Las cifras precedentes confirman que nuestro país es predominantemente amazónico y que la Amazonía comprende el 60% del territorio nacional pero, sobre todo, esta alberga la mayor extensión de bosques, por cuya razón allí se concentra la mayor incidencia de pérdida de bosques por deforestación o degradación, afectando el hábitat del 12% de la población peruana que vive en la Amazonía y a más de 50 pueblos originarios y otras poblaciones como las ribereñas y colonos. Estos efectos nocivos se extienden también a la agricultura y otros ámbitos, conforme se señala en el *texto La conservación de los bosques en el Perú (2011-2016)*:

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

La deforestación no es un proceso nuevo en el mundo, ni en la Amazonía continental, aunque en el Perú se ha acelerado en las últimas décadas. De hecho, ya se conoce que la pérdida de los bosques en grandes territorios forestales de la Amazonía no solo significa emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera, pérdida de biodiversidad y de sustento para los pueblos indígenas, sino que también afecta a la agricultura que ocurre en las áreas anteriormente deforestadas, aun en aquellos casos que la actividad tiene lugar sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola. Ello ocurre porque la reducción de la humedad afecta negativamente la disponibilidad de agua, el incremento de la temperatura expande las plagas y enfermedades, y la ausencia de polinizadores afecta la productividad.<sup>15</sup>

Según información del antes citado Programa Nacional de Conservación de Bosques, entre 2001 y 2016, el Perú ha perdido un total de 1 974 209 ha de bosques, lo que equivale a un promedio de 123 388 hectáreas cada año. Esta situación contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero y por consiguiente al incremento de la temperatura del planeta -calentamiento global-. Nuestra mayor fuente de emisión de GEI es precisamente la deforestación (51% del total), estamos permitiendo que esta actividad se imponga sobre el gran aporte que efectúan los servicios ecosistémicos de los bosques para la mitigación y a adaptación a los severos efectos del cambio climático.<sup>16</sup>

Por las razones antes señaladas, la CPAAAA acoge la propuesta contenida en el PROYECTO LEGISLATIVO respecto a la necesidad y urgencia de aprobar un Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía.

Es importante dejar constancia que la propuesta materia de dictamen en modo alguno busca promover o abonar en la proliferación de planes cuya existencia y desarticulación banalizan la eficacia de la acción estatal. Ciertamente la norma ha dispuesto como obligación aprobar el *Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (PLNFFS) –en proceso de elaboración–* (Ley 27963), el *Plan Nacional de Investigación Forestal y de Fauna Silvestre* y el *Plan de Promoción de las Actividades del Sector Forestal y de Fauna Silvestre* (reglamentos de la Ley 29763) y, también, contamos con el Plan Nacional de Reforestación para promover el desarrollo sostenible en zonas prioritarias con potencial de forestación y reforestación con fines productivos y de recuperación,

<sup>15</sup> MINAM. *La conservación de los bosques en el Perú (2011-2016)*. Lima: 2016.

<sup>16</sup> Recientemente la CPAAAA ha aprobado el la Ley Marco de Cambio Climático, la cual solo espera la aprobación del Pleno del Congreso para entrar en vigencia. Esta ley permitirá al Estado una adecuada gestión del cambio climático mediante acciones de adaptación y mitigación, con participación de la administración estatal y los actores no estatales.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

creado por el Ministerio de Agricultura y Riego (Resolución Suprema 002-2006-AG), con los cuales debe articularse el Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía cuya declaración de interés es materia de la presente norma. No podemos perder de vista que la creación de planes o programas se enmarca en las competencias del Poder Ejecutivo (Ley 29158 LOPE) –las cuales son de respeto pleno por la CPAAAAE- correspondiendo por añadidura articular los planes y programas sobre la materia, existentes o que considere necesario crear, en torno a la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, delimitando claramente su finalidad, objetivos y acciones, de manera que se pueda reorientar algunos planes, prescindir de aquellos que conlleven a duplicar esfuerzos o generar costo innecesario al Estado y, sobre todo, no permitan alcanzar resultados tangibles, verificables, en defensa de nuestro patrimonio natural.

Respecto a la delimitación de Amazonía destinataria del Plan de Forestación y Reforestación específico, debe considerarse lo dispuesto por la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía,<sup>17</sup> así como la Propuesta Técnica de Delimitación de la Amazonía,<sup>18</sup> elaborada por la

---

<sup>17</sup> Según el numeral 3.1, artículo 3 de la Ley 27037 y sus modificatorias, la Amazonía comprende:

- a) Los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ucayali, Amazonas y San Martín.
- b) Distritos de Sivia, Ayahuanco, Llochegua y Canayre de la provincia de Huanta y Ayna, San Miguel, Santa Rosa y Samugari de la provincia de La Mar del departamento de Ayacucho.
- c) Provincias de Jaén y San Ignacio del departamento de Cajamarca.
- d) Distritos de Yanatile de la provincia de Calca, la provincia de La Convención, Kosñipata de la provincia de Paucartambo, Camanti y Marcapata de la provincia de Quispicanchis, del departamento del Cusco.
- e) Provincias de Leoncio Prado, Puerto Inca, Marañón y Pachitea, así como los distritos de Monzón de la provincia de Huamalíes, Churubamba, Santa María del Valle, Chinchao, Huánuco y Amarilis de la provincia de Huánuco, Conchamarca, Tomayquichua y Ambo de la provincia de Ambo del departamento de Huánuco.
- f) Provincias de Chanchamayo y Satipo del departamento de Junín.
- g) Provincia de Oxapampa del departamento de Pasco.
- h) Distritos de Coaza, Ayapata, Ituata, Ollachea y de San Gabán de la provincia de Carabaya y San Juan del Oro, Limbani, Yanahuaya, Phara y Alto Inambari, Sandía y Patambuco de la provincia de Sandía, del departamento de Puno.
- i) Distritos de Huachocolpa y Tintay Puncu de la provincia de Tayacaja del departamento de Huancavelica.
- j) Distrito de Ongón de la provincia de Pataz del departamento de La Libertad.
- k) Distrito de Carmen de la Frontera de la provincia de Huancabamba del departamento de Piura.

Debemos agregar que la CPAAAAE ha dictaminado el PL 163/2016-CR que incorpora al distrito de San Pablo de Pillao en los alcances de dicha ley.

<sup>18</sup> Verificada la información existente en el Expediente del PL 1632/2016-CR, remitida a la CPAAAAE mediante Oficio 516-2017-MINAM/DM, por la señora Elsa Galarza Contreras, ministra del Ambiente, se constata que la Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio (DMERNT), de la Dirección General de Ordenamiento Territorial de dicho sector, , la Comisión Nacional Permanente Peruana (CNPP) de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) ante la problemática de definición del ámbito amazónico constituyó un Grupo de Trabajo para desarrollar con sustento técnico científico, el

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio (DMERNT) del Ministerio del Ambiente, la cual toma en cuenta el criterio ecológico y tres aspectos técnico científicos: i) El mapeo preciso de la cobertura vegetal característico de la Amazonía; ii) el comportamiento multitemporal de la vegetación; y iii) el control preciso del límite a través de imágenes de alta resolución.

Además de la delimitación, debería tomarse en consideración las particularidades del territorio y las actividades de forestación y reforestación respetar criterios técnicos determinados por la autoridad forestal con la finalidad de no afectar los ecosistemas, ni el entorno ambiental de las zonas altas o de las cabeceras de cuenca –en caso corresponda-. Ello implica utilizar especies nativas o endémicas y determinar el lugar apropiado para forestar, así se podrá evitar algunos cuestionamientos que se han efectuado sobre la valiosa experiencia en la Cooperativa Agraria Atahualpa-Jerusalén, conocida como Granja Porcón, en el departamento de Cajamarca que cuenta con más de 8,000 hectáreas forestales de pino en un solo lugar, situación que no ocurre en otra parte andina del país.<sup>19</sup>

### **c) Los viveros forestales**

Los viveros forestales son espacios –una suerte de laboratorios- especialmente acondicionados y dedicados a la producción de plántones de la mejor calidad y al menor costo y son los llamados a sentar las bases de la calidad y éxito de las plantaciones.<sup>20</sup> La actividad en estos espacios es fundamental para la forestación o reforestación.

Tal como hemos señalado en los acápites precedentes, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) es la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y ente rector del SINAFOR, correspondiéndole la función de autoridad técnico normativa a nivel nacional encargada de dictar normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito. Considerando que nuestro Estado es unitario pero descentralizado también existen autoridades regionales y locales

---

límite de la Amazonía peruana -según acta de la tercera sesión ordinaria del 11 de diciembre de 2015- conformado por el Ministerio del Ambiente, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana y la Autoridad Nacional del Agua del Ministerio de Agricultura.

Se ha elaborado la propuesta de delimitación como instrumento básico para la gestión del territorio, la gestión de la diversidad biológica y de ecosistemas, la gestión hídrica y de cambio climático, la prevención de delitos ambientales, las áreas y territorios protegidos y otros aspectos vinculados al desarrollo sostenible (Fuente: Informe 828-2017-MINAM/SG/OGAJ).

<sup>19</sup> Véase, <http://www.agrorural.gob.pe>

<sup>20</sup> <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/04/Diagn%C3%B3stico-de-viveros-forestales>.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

cuya función ha sido desarrollada normativamente. El artículo 19 de la Ley 29763, establece que el gobierno regional es la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS); mientras que, por mandato del artículo 20, los gobiernos locales son órganos de apoyo en el control y vigilancia forestal y de fauna silvestre.

Por su parte, el artículo 92 del Decreto Supremo 020-2015-MINAGRI (Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales – Ley 29763) establece que el SERFOR y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS), en coordinación con el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) promueven el desarrollo, la instalación y la inscripción de los viveros forestales a nivel nacional.

Según información publicada por SERFOR en el texto denominado *Estado Situacional de los viveros forestales en los departamentos de Ancash, Junín, Pasco, Huánuco, Apurímac y Ucayali*,<sup>21</sup> hasta fines del año 2016 se contaba con 37 viveros forestales en dichos departamentos con una capacidad instalada para producir 20 millones de plántones que permitirían cubrir 20,000 hectáreas. Dicha información elaborada durante los meses de noviembre y diciembre de 2016 para contar con el estado situacional de los viveros forestales e incluirlos en la lista de los Operadores Forestales que brinden servicios de abastecimiento de plántones de calidad para los proyectos de plantaciones forestales, tenía como finalidad permitir al Estado facilitar sus acciones de promoción y elaborar las estadísticas forestales públicas.

Ante la importancia de los viveros forestales en el ciclo forestal y los avances que refleja el análisis situacional antes mencionado, se acoge la propuesta contenida en el PROYECTO LEGISLATIVO respecto a la implementación de viveros forestales en la Amazonía. Sin embargo, conviene precisar dos aspectos:

i) La competencia respecto a la forestación y reforestación, así como a la implementación de viveros forestales, según las normas glosadas en el cuerpo del presente dictamen, corresponde a SERFOR en calidad de Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y a los gobiernos regionales que por mandato de la Ley 29763, son la Autoridad Regional Forestal y de Fauna

<sup>21</sup> La información fue alcanzada a la CPAAAAE por el Ministerio del Ambiente, mediante Informe 308-2016-MINAM/SG/OAJ y constatada en el portal de SERFOR.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

Silvestre; por tanto no resultaría arreglado al ordenamiento vigente establecer que el Ministerio de Agricultura y Riego deba ejercer ciertas funciones y competencias a través de las direcciones regionales de agricultura, dado que conforme a la Duodécima Disposición Transitoria Complementaria y Final de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, dichas direcciones sectoriales son órganos dependientes de las gerencias regionales y cumplen funciones determinadas en la circunscripción del Gobierno Regional, no tienen dependencia jerárquica respecto al Ministerio de agricultura.

ii) Es determinante para evitar que la forestación y reforestación de la Amazonía vaya a ser distorsionada y se pueda abrir paso a cultivos agroindustriales o agroenergéticos, establecer que los citados viveros forestales deben optar obligatoriamente por el uso de semillas de alta calidad genética de especies maderables y no maderables amazónicas o endémicas de tal manera que permitan la ejecución del Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía con la finalidad de conservar o restaurar los ecosistemas a su estado originario. En tal sentido se incluye disposición expresa que prohíbe los cultivos agroindustriales y agroenergéticos

**d) Conversión de deuda por naturaleza como mecanismo alternativo *al financiamiento público***

Uno de los PROYECTOS LEGISLATIVOS propone la utilización del mecanismo de financiamiento *deuda por naturaleza* para la forestación y reforestación, así como para la implementación de viveros forestales en la Amazonía. Al respecto debemos precisar que el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Informe 0596-2016-EF/50.06,<sup>22</sup> ha señalado que de acuerdo a lo establecido por el TUO de la Ley 28653, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, está autorizado para, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, celebrar operaciones de administración de deuda, entre las cuales se encuentran las operaciones de conversión de deuda por naturaleza, que pueden contemplar la creación de fondos contravalor.

Si bien se trata de un mecanismo previsto por nuestro ordenamiento jurídico, no siendo necesario regular su creación o funcionamiento, es pertinente señalar que su viabilidad no se encuentra

<sup>22</sup> Opinión remitida a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera mediante Oficio 2029-2016-EF/10.01 del 30 de noviembre de 2016, la misma que ha sido remitida a la CPAAAAE por vía electrónica.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

totalmente en la esfera estadual peruana, esta depende fundamentalmente de la voluntad del país acreedor y se orienta a extender cierto apoyo a aquellos países que tienen dificultades para pagar su deuda pública. La CPAAAAE considera que resulta atendible considerarlo como alternativa al financiamiento público para la implementación o ejecución del Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía e implementación de viveros forestales. Recordemos, además, que el 18 de marzo de 2016 el MINAM firmó un convenio de cooperación institucional con PROFONAMPE para la conservación y uso sostenible de los ecosistemas altoandinos,<sup>23</sup> el cual incluye un fondo contravalor (donación) que se encuentra contemplado dentro de la modalidad *deuda por naturaleza*.

Advertida la legalidad de dichas operaciones resulta necesario señalar que en países como Colombia, Paraguay, entre otros, que apostaron por operaciones de conversión de deuda por naturaleza, han existido serios cuestionamientos en el sentido que estas habilitan la intervención del acreedor y podría resultar afectada la competencia estatal en la gestión y conservación del patrimonio natural. Ante estas razones la CPAAAAE estima apropiado recurrir a mecanismos alternativos al financiamiento público, sin descartar otros de similar naturaleza, siempre beneficien al país –en este caso a la Amazonía- y no afecten derechos y territorios de los pueblos indígenas.

### **5.1.2 Oportunidad de la ley propuesta**

En la COP 20 (Lima, 1 al 11 de diciembre, 2014) el Perú asumió el compromiso, a través de la iniciativa 20x20, de restaurar 3.2 millones de hectáreas degradadas para la captura de carbono, reforestar y evitar la deforestación, entre otros aspectos. Dicha iniciativa permitirá contribuir al reto de Bonn que consiste en restaurar 150 millones de hectáreas de tierra degradada para el 2020. En la COP 21 (París 30 noviembre a 12 de diciembre, 2015), nuestro país presentó el compromiso de reducir hasta el 30% de nuestras emisiones al 2030, dejando a salvo que el 10% se logrará con financiamiento internacional. Finalmente en las COPs 22 (Marruecos 7 al 18 de noviembre, 2016) y 23 (Bonn 6 a 17 de noviembre, 2017) los países asistentes –incluido el Perú- asumieron el compromiso de dar cumplimiento al Acuerdo de París y evaluar sus emisiones para mantener el aumento de la temperatura del planeta por debajo de los dos (2) grados.

<sup>23</sup> Véase, <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/PROFONANPE.pdf>.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

Las obligaciones asumidas por nuestro país consisten en alcanzar metas para reducir las emisiones en distintos sectores (entre otros, industria, transporte, energía, residuos y silvicultura). Justamente el último aspecto –silvicultura- está orientado a restaurar los suelos degradados y reducir drásticamente la deforestación de la Amazonía. No olvidemos que de nuestras emisiones locales el 70% corresponde a la reducción de tan nociva actividad, es imperativo evitar la deforestación, así como promover la reforestación y, cuando corresponda, la forestación.

En este contexto la aprobación de la presente norma es muy oportuna y permitirá tanto contribuir a la promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía, así como cumplir nuestros compromisos internacionales.

### **5.1.3. Nuevo estado de la situación fáctica o jurídica luego de aprobada la ley propuesta**

Con la aprobación de la norma propuesta se busca llamar la atención del Poder Ejecutivo sobre la necesidad de elaborar y poner en marcha el Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía, el mismo que debe articularse con el PLNFFS, el Plan Nacional de Reforestación y los demás planes glosados en el presente dictamen.

## **5.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY PROPUESTA**

La norma propuesta tiene naturaleza declarativa, busca poner en la agenda urgente del Estado la necesidad y oportunidad para aprobar el Plan de Forestación y Reforestación en la Amazonía. Su efecto normativo es contributivo respecto a la competencia que el Congreso de la República otorgó al Poder Ejecutivo mediante la aprobación de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto a la elaboración de programas y planes articulados en torno a políticas nacionales.

En tal sentido, no tiene impacto directo en otras normas del ordenamiento jurídico nacional.

## **5.3 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El Manual de Técnica Legislativa establece que el análisis costo beneficio de la ley propuesta – para ser posible en sede de Comisión- debe entenderse como un análisis costo oportunidad. Ello implica identificar los actores que resultarían afectados positiva o negativamente con su aprobación y si esta resulta oportuna.

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

En tal sentido, los pobladores que habitan en los territorios que conforman la Amazonía, en especial los pueblos indígenas son actores que resultan afectados positivamente con la norma propuesta, dado que la protección de los ecosistemas, los recursos naturales y la diversidad biológica amazónica tiene incidencia directa en sus derechos. En forma indirecta, resultamos beneficiados todos los peruanos porque la protección de la Amazonía comprende el 60% del territorio nacional.

No se ha logrado identificar actores que puedan resultar afectados negativamente con la aprobación de la norma propuesta.

## **6. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del **Proyecto de Ley 241/2016-CR y Proyecto de Ley 2493/2017-CR**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la Ley siguiente:

#### **LEY QUE DECLARA DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE VIVEROS FORESTALES**

##### **Artículo 1. Declaración de prioritario interés nacional**

Declárase de prioritario interés nacional la forestación y reforestación de la Amazonía peruana con la finalidad de conservar o restaurar los ecosistemas a su estado originario.

##### **Artículo 2. Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía e implementación de viveros forestales**

2.1 El Ministerio de Agricultura y Riego, a través del Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), en coordinación con los gobiernos regionales competentes, elabora el Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía, el cual estará articulado con el Plan Nacional

**PREDICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY  
241/2016-CR y 2493/2017-CR QUE, CON TEXTO  
SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE DECLARA  
DE PRIORITARIO INTERES NACIONAL LA  
FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN DE LA  
AMAZONÍA PERUANA Y LA IMPLEMENTACIÓN DE  
VIVEROS FORESTALES**

Forestal y de Fauna Silvestre (PLNFFS), el Plan Nacional de Reforestación y los demás planes sobre la materia aprobados por las normas vigentes.

2.2 Los gobiernos regionales de la Amazonía, en coordinación con el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) e Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), implementan viveros forestales que garanticen el uso de semillas de alta calidad genética de especies maderables y no maderables amazónicas, para la ejecución del Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía. En ambos casos quedan excluidos los cultivos agroindustriales y agroenergéticos.

**Artículo 3. Mecanismos alternativos al financiamiento con recursos del presupuesto público**

Para la ejecución del Plan de Forestación y Reforestación de la Amazonía, así como en la implementación de viveros forestales, se podrá considerar mecanismos alternativos al financiamiento con recursos del presupuesto público, siempre que no afecten la soberanía del Estado en la gestión y conservación del patrimonio natural, beneficien a la Amazonía y respeten los derechos y territorios de los pueblos indígenas.

Dese cuenta.

Sala de Comisión,

Lima, 9 de marzo de 2018.