

Firmado digitalmente por: ABANTO CABANILLAS Alicia Maribel FAU 20304117142 soft Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 28/11/2018 10:21:11

RU.244628

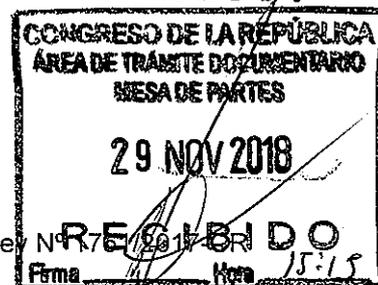
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 430-2018-DP/AMASPP

Lima, 23 de noviembre de 2018

Señor  
Wilbert Gabriel Rozas Beltrán  
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,  
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología  
Congreso de la República  
Plaza Bolívar, Edificio Víctor Raúl Haya de La Torre  
Cercado de Lima. -

25997



Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1761/2017-CR

Referencia: Oficio N° P.O. 39-2018-2019/CPAAAAE-CR

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo y, a la vez, referirme al Proyecto de Ley N° 1761/2017-CR, que tiene por objeto la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, a fin de proteger los bosques primarios, prohibiendo el establecimiento de cultivos agroindustriales, así como el otorgamiento de autorizaciones y títulos habilitantes destinados al desbosque o la extracción maderera.

De acuerdo con ello, los artículos 1, 3 y 4 del Proyecto de Ley proponen las modificaciones de los artículos 36, 65 y 75 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, respectivamente, de acuerdo al siguiente detalle:

Artículo 36. Autorización de desbosque

(...) No se autoriza desbosque alguno en reservas de tierras establecidas para Comunidades Nativas y/o Pueblos Indígenas, incluidos aquellos en situación de aislamiento y contacto inicial (...).

Artículo 65. Exclusividad en el uso y aprovechamiento de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales por parte de las comunidades

(...) Cuando se trate de bosques primarios, donde exista la amenaza de tala proveniente de empresas que promueven el aumento de monocultivos agroindustriales en la Amazonía, se declara una absoluta moratoria para proteger dichos recursos forestales.

Artículo 75. Bosques en comunidades nativas

(...) La autoridad forestal regional, suspenderá a partir de la fecha, el otorgamiento de nuevas adjudicaciones, concesiones forestales, títulos habilitantes o el establecimiento de cualquier proyecto de expansión de mono cultivos agroindustriales, en bosques primarios que sean de propiedad o en cesión en uso de las Comunidades Nativas.



En relación a lo señalado, la Defensoría del Pueblo hace de su conocimiento lo siguiente:

- a. **Sobre la autorización de desbosque en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de las comunidades campesinas y nativas**



DEFENSORIA DEL PUEBLO



Firmado digitalmente por:  
ABANTO CABANILLAS Alicia  
Maribel FAU 20304117142 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 28/11/2018 10:21:11

En relación al artículo 1 del Proyecto de Ley, el cual plantea la prohibición de emitir la autorización de desbosques en reservas de tierras otorgadas a comunidades nativas y pueblos indígenas, cabe precisar que el ordenamiento jurídico vigente no contempla la figura de "reservas de tierras para comunidades nativas":

- Para las comunidades nativas y campesinas, la Resolución Ministerial N° 0811-2009-AG, que aprueba la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura<sup>1</sup>, solo crea los procedimientos administrativos para: (i) el reconocimiento de comunidades campesinas; (ii) el deslinde y titulación del territorio de comunidades campesinas; (iii) el reconocimiento de comunidades nativas; y, (iv) la demarcación del territorio de comunidades nativas.
- Para los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI), la Ley N° 28736, Ley para la protección de los PIACI, solo crea el régimen de "reservas indígenas" (antes, reservas territoriales)<sup>2</sup>. Cabe acotar que, de acuerdo al régimen jurídico vigente, en las áreas propuestas para la categorización de reservas indígenas corresponde la implementación de los mecanismos y medidas necesarias para garantizar la vida e integridad de los PIACI. Tales medidas se encuentran a cargo del Ministerio de Cultura, en coordinación con los sectores Salud, Agricultura y Riego, Interior y Ambiente, a través del Régimen Especial Transectorial<sup>3</sup>. Atendiendo lo señalado, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre crea la categoría de "reservas de tierras para los PIACI"<sup>4</sup>.

Sin perjuicio de ello, en razón a la vulnerabilidad de los PIACI, las reservas indígenas son intangibles<sup>5</sup>, por lo que no es posible otorgar autorizaciones de desboque en dichas áreas<sup>6</sup>. Ésta restricción no es aplicable a las tierras de las comunidades nativas y campesinas. No obstante, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre señala que si los desbosques afectan o pueden afectarlas, rige el derecho a la consulta previa del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>7</sup>.

En la misma línea, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre señala que no es posible otorgar títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para los PIACI, así como en áreas que se encuentran en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de las comunidades nativas y campesinas<sup>8</sup>.



<sup>1</sup> Respecto a la transferencia de la función contenida en el literal "n" del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales:

Artículo 51.- Funciones en materia agraria

n) Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.

<sup>2</sup> Literal "b" del Artículo 3 de la Ley 28736, Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

<sup>3</sup> Artículo 24° del Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, reglamento de la Ley N° 28736, Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, de 5 de octubre de 2007, modificado mediante Decreto Supremo N° 008-2016-MC, de 24 de julio de 2016.

<sup>4</sup> Numeral 1 del literal "d" de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>5</sup> Artículo 5 de la Ley N° 28736, Ley para la protección de los pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.

<sup>6</sup> Artículo 36 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>7</sup> Artículo 36 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>8</sup> Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.



Firmado digitalmente por:  
ABANTO CABANILLAS Alicia  
Maribel FAU 20304117142 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 28/11/2018 10:21:11

Ello no rige para las autorizaciones de desbosque. Cabe recordar que, según el Reglamento para la Gestión Forestal<sup>9</sup>, las autorizaciones de desbosque son actos administrativos que no constituyen títulos habilitantes<sup>10</sup>.

En tal sentido, actualmente la autoridad competente podría otorgar autorizaciones de desbosque en áreas en trámite para el establecimiento de reservas indígenas para los PIACI, así como en áreas que se encuentran en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de las comunidades nativas y campesinas. Evidentemente, dicha acción coloca en riesgo la protección de los derechos de los PIACI y del derecho a la consulta previa de las comunidades nativas y campesinas, reconocidas como pueblos indígenas.

#### **b. Sobre el cambio de uso actual de las tierras aptas para cultivos en limpio o permanente que presentan bosques primarios**

Los artículos 3 y 4 del Proyecto de Ley plantean la moratoria absoluta de los cultivos agroindustriales y la suspensión del otorgamiento de títulos habilitantes, así como de las adjudicaciones de tierras destinadas a la instalación de cultivos agroindustriales en bosques primarios.

Respecto a la suspensión del otorgamiento de los títulos habilitantes, cabe recordar que los contratos de cesión en uso, la resolución que autoriza la administración del Bosque Local, la autorización para la extracción de plantas medicinales, entre otros actos administrativos emitidos por la autoridad competente, constituyen títulos habilitantes que requieren las comunidades nativas y campesinas para aprovechar sosteniblemente los recursos forestales y de fauna silvestre<sup>11</sup>.

En relación a la moratoria absoluta de los cultivos agroindustriales y la adjudicación de tierras para la instalación de dichos cultivos en bosques primarios, en efecto, ni la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ni el Reglamento para la Gestión Forestal prohíben la autorización de cambio de uso de las tierras aptas para cultivo en limpio o permanente que presentan bosques primarios. El citado Reglamento solo indica que "el Estado promueve la conservación de los bosques primarios", sin desarrollar los alcances de este precepto.



Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo sostiene que el retiro de bosques primarios de las tierras aptas para cultivos en limpio o permanentes para instalar cultivos agroindustriales vulnera los mandatos constitucionales de promover la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada<sup>12</sup>, así como las políticas públicas que el Estado viene adoptando para mitigar los efectos del cambio climático<sup>13</sup>, como la creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático<sup>14</sup> y la aprobación de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático<sup>15</sup>, cuya principal línea de acción consiste, precisamente, en conservar los bosques amazónicos.

<sup>9</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2015-MINAGRI.

<sup>10</sup> Literal a del artículo 40 del Reglamento para la Gestión Forestal.

<sup>11</sup> Numerales 39.1 y 39.2 del artículo 39 del Reglamento para la Gestión Forestal.

<sup>12</sup> Artículos 68° y 69° de la Constitución Política del Perú.

<sup>13</sup> En su calidad de miembro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Estado peruano viene asumiendo diversos compromisos con el objetivo de reducir las concentraciones de GEI que se emiten en nuestro país.

<sup>14</sup> Creado mediante D.S. N° 008-2010-MINAM, el 14 de julio de 2010.

<sup>15</sup> Aprobada mediante D.S. N° 007-2016-MINAM, publicada en 21 de julio de 2016



DEFENSORIA DEL PUEBLO



Firmado digitalmente por:  
ABANTO CABANILLAS Alicia  
Maribel FAU 20304117142 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 28/11/2018 10:21:11

En tal sentido, de la mano con reconocer la imperante necesidad de frenar la tala de bosques primarios para reemplazarlos por cultivos agroindustriales, es importante plantear iniciativas legislativas que se encuentren acorde con la protección de los derechos fundamentales.

En atención a ello, y de acuerdo a nuestro mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo recomienda a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología modificar el artículo 4 propuesto en el Proyecto de Ley N° 1761/2017-CR, precisando que las autorizaciones de desbosque no deben otorgarse en áreas en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como en las áreas en trámite para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial, en concordancia con los tratados internacionales en vigor.

Asimismo, atendiendo a que el Estado promueve la conservación de los bosques primarios, la Defensoría del Pueblo también recomienda que en la citada modificación se prevea la prohibición del cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor para cultivos en limpio o permanente a fines agropecuarios, si estas tierras presentan bosques primarios.

Con la seguridad de contar con su gentil atención, aprovecho la ocasión para renovarle a usted las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



Alicia Abanto Cabanillas  
Adjunta Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,  
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)

LVN/tigl

Con copia:

Señor  
Federico Pariona Galindo  
Presidente de la Comisión Agraria  
Congreso de la República  
Plaza Bolívar, Edif. Víctor Raúl Haya de La Torre  
Cercado de Lima. -

Señor  
Juan Carlos Guzmán Carlin  
Director General de Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre  
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre  
Calle 7 N° 229, Urb. Rinconada Baja  
La Molina. -