



**COPIA
INFORMATIVA**



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia
Maribel FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/11/2018 12:23:37

22354

RJ.233421

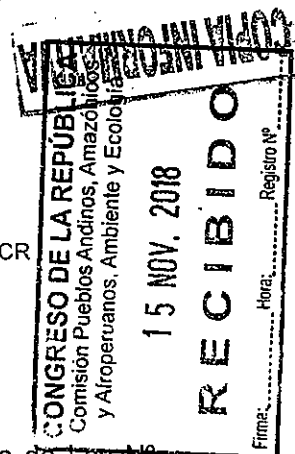


"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 408-2018-DP/AMASPP

Lima, 13 de noviembre de 2018

Señor
Alberto Eugenio Oliva Corrales
Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos
Congreso de la República
Plaza Bolívar, Edif. Víctor Raúl Haya de La Torre
Cercado de Lima.-



Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2785/2017-CR

Referencia: Oficio N° P.O. 789-2017-2018-CJDDHH/CR
(Ingreso N° 9375 de fecha 16 de mayo de 2018)

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo y, a la vez, referirme al Proyecto de Ley N° 2785/2017-CR, que tiene por objeto la protección y recuperación de las zonas forestales y formaciones boscosas de la quema, tala o cualquier daño provocado, a fin de garantizar la conservación de los bosques, proteger el ambiente y luchar contra el cambio climático.

Sobre el particular, cabe destacar que la Exposición de Motivos cita el caso de los incendios que habrían sido provocados por traficantes de tierras en la Conservación Privada Chaparri, administrada por la Comunidad Campesina Santa Catalina de Chongoyape, señalando que ésta es una práctica usual para tomar posesión de las tierras forestales y venderlas ilegalmente.

Ante ello, el artículo 4 del Proyecto de Ley propone la modificación del artículo 37 – referido a la prohibición de cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección– de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, en el siguiente sentido:

(...) Se prohíbe el cambio de zonificación de las áreas forestales que hayan sufrido un incendio; excepcionalmente se permitirá la reclasificación del área en caso de necesidad pública e interés general, reconocida por ley (...).

Sobre el cambio de zonificación de las tierras forestales

En relación a la "zonificación", la Exposición de Motivos recoge la definición del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible¹, que la define como el:

Instrumento técnico normativo de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo en el ámbito de actuación y/o intervención de los Planes de Desarrollo Urbano, en función a los objetivos de desarrollo sostenible, a la capacidad de soporte del suelo y a las normas pertinentes, para localizar actividades con fines sociales y económicos como vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como, la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones.

¹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.





ASANTO
AMITACION



Firmado digitalmente por:
ASANTO CABANILLAS Álica
Maribel PAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/11/2018 12:23:37

Al respecto, es importante señalar que el citado Reglamento clasifica el Área Urbana en: (i) Área Urbana apta para su consolidación; (ii) Área Urbana con restricciones para su consolidación; y, (iii) Área Urbana en situación de alto riesgo no mitigable². Asimismo, clasifica el Área Urbanizable en: (i) Área Urbanizable Inmediata; (ii) Área Urbanizable de Reserva; y, (iii) Área No Urbanizable³.

Respecto a las Áreas No Urbanizables, el Reglamento señala que éstas deben estar sujetas a un tratamiento especial y de protección por presentar, entre otras, las siguientes condiciones⁴:

- Ubicada en área de reserva natural o área protegida.
- Se encuentra dentro de un régimen especial de protección incompatible con su transformación urbana de acuerdo al Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) y de escala superior o planes y/o normativa sectorial pertinente, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales y agrícolas.
- Ubicada con actividades agrícolas, ganaderas, forestales y actividades análogas.

Asimismo, el mencionado Reglamento señala que cualquier intento de ocupación para usos urbanos del Área No Urbanizable debe ser controlado y reprimido mediante los mecanismos establecidos en la normatividad vigente sobre la materia. Asimismo, las ocupaciones en Área No Urbanizable no son materia de reconocimiento, ni de saneamiento físico - legal; y, no pueden acceder a los servicios públicos y equipamiento urbano básico⁵.

Bajo ese marco conceptual, el mencionado Reglamento indica que de acuerdo con las características determinadas en los estudios correspondientes, la zonificación se efectúa consignando "las zonas de uso del suelo para las Áreas Urbanas y Áreas Urbanizables Inmediatas"⁶. Es decir, la zonificación no puede realizarse sobre Áreas Urbanizables de Reserva ni en Áreas No Urbanizables.

En este punto, cabe recordar que, además de las condiciones y restricciones que presentan las Áreas No Urbanizables, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso del suelo a fines agropecuarios. Asimismo, prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados⁷.

De acuerdo con ello, las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, no son objeto de zonificación, por lo que al plantear "prohibirse el cambio de zonificación de las áreas forestales que

² Numeral 82.1 del artículo 82.

³ Numeral 82.2 del artículo 82.

⁴ Numeral 82.3 del artículo 82.

⁵ Artículo 85.

⁶ Numeral 100.1 del artículo 100.

⁷ Artículo 37.



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia
Marbel FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/11/2018 12:23:37

hayan sufrido un incendio” –según lo propuesto en el artículo 4 del Proyecto de Ley– no se estaría tomando en cuenta lo señalado y, por el contrario, se permitiría la zonificación urbana de este tipo de tierras, incorporándolas a las Áreas Urbanas y Áreas Urbanizables Inmediatas. Por este motivo, la Defensoría del Pueblo recomienda no considerar la modificación del artículo 37 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en dichos términos.

Sobre la Zonificación Forestal (ZF)

Según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y el Reglamento para la Gestión Forestal, a través de la Zonificación Forestal (ZF) se delimitan obligatoria, técnica y participativamente las tierras forestales⁸, en zonas de producción permanente, de protección y conservación ecológica, de recuperación, y de tratamiento especial, las cuales deben aplicarse de manera obligatoria⁹.

Este proceso se realiza bajo un enfoque ecosistémico, considerando los instrumentos de planificación y gestión territorial con los que cuenta la región, y respetando los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales, conforme a la Constitución Política del Perú y la ley¹⁰.

En esa línea, la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal¹¹, emitida por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), indica que una vez aprobada la ZF, el SERFOR –en coordinación con el Gobierno Regional– debe monitorear la aplicación de los usos que corresponden a cada una de las categorías de la ZF, así como su articulación con los diferentes instrumentos de planificación y gestión territorial, como el Plan de Desarrollo Concertado, el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Urbano, entre otros.

Posteriormente, el SERFOR evalúa los reportes de monitoreo, a fin de identificar, de la manera más sistemática y objetiva posible, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto del proceso de ZF. En base a los resultados de la evaluación, el Gobierno Regional, a través del Comité Técnico, realiza ajustes a la ZF y reformula la ZF.

De esta manera, y para el caso en concreto, si como resultado del monitoreo y de la evaluación de la ZF se advierte que la pérdida de la cobertura boscosa, podría colocar en riesgo la sostenibilidad de una unidad forestal, el Gobierno Regional, a través del Comité Técnico, podría realizar ajustes a la ZF otorgando al área afectada la categoría de “zonas de recuperación”, a fin de revertir dicho proceso.

De acuerdo con ello, mediante una adecuada implementación de la ZF es posible prevenir el cambio de uso de las tierras forestales, con o sin cobertura vegetal, y de ser el caso, contribuir a su recuperación.



⁸ Artículo 25 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y artículo 26 del Reglamento para la Gestión Forestal.

⁹ Artículos 25 y 27 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹⁰ Artículo 26 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹¹ Aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 168-2016-SERFOR-DE.



Sobre la reclasificación de tierras forestales

El artículo 5 del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor¹² señala que una unidad de tierra se reclasifica cuando los cambios de los parámetros edáficos o de relieve hayan incidido en el cambio de su capacidad de uso, producto de prácticas tecnológicas adecuadas como, irrigación, rehabilitación de condiciones salinas y mal drenaje, andenería y otras.

Es decir, la unidad de tierra solo puede ser reclasificada bajo criterios técnicos, únicamente aplicables cuando se hayan utilizado prácticas tecnológicas adecuadas sobre dicha unidad. Ello, a fin de promover y regular el uso sostenible del recurso suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación, según lo dispuesto por la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611¹³.

Actualmente, ni los referidos criterios técnicos, ni el proceso de reclasificación se encuentran regulados por el sector. Sin perjuicio de ello, queda claro que los incendios forestales, de origen natural o antropocéntrico, no se encuentran bajo el supuesto descrito en el párrafo anterior. En consecuencia, no es posible reclasificar las tierras forestales, aunque hayan sufrido un incendio, cualquiera sea el origen de éste.

En tal sentido, la declaratoria de necesidad pública e interés general de la reclasificación de tierras forestales, mediante Ley –propuesta por el Proyecto de Ley–, convertiría la reclasificación de tierras en un acto complementemente discrecional, que transgrede el ordenamiento jurídico que rige la materia, y vulnera el derecho fundamental de todos y todas a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de sus vidas.

De la mano con reconocer la imperante necesidad de frenar el tráfico de tierras forestales, incendiadas para tomar posesión de ellas e incorporarlas a esta actividad ilícita, es importante plantear iniciativas legislativas que se encuentren acorde con el marco jurídico especial y 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° 894/2017-CR, precisando que las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura forestal, son Áreas No Urbanizables y, a la vez, que la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre debe priorizar la Zonificación Forestal, a fin de recuperar la cobertura forestal de las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección que hayan sufrido incendios, de origen natural o antropogénico.



¹² Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2009-AG.

¹³ Artículo 91.



DEFENSORIA DEL PUEBLO



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia *
Membel FAU 20304117142 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/11/2018 12:23:37

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
Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)

LVN/tigl

Con copia:

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

Señor
Juan Carlos Guzmán Carfín
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.-

