



Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

COMISIÓN AGRARIA

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2019 – 2020

DICTAMEN 03

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión Agraria, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley 4412/2018-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, mediante el cual propone **modificar la Ley N° 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.**

La Comisión Agraria, en la **xxxx** sesión ordinaria, celebrada el **XXXXXX 2019**, del período anual de sesiones 2019 – 2020, acordó por **XXXXXXXX** de los presentes **XXXXX** el dictamen recaído sobre el Proyecto de Ley **4412/2018-PE**, **con el voto favorable** de los congresistas presentes **xxxxxxxx**

Con las licencias de los señores congresistas **XXXXX**

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley **4412/2018-PE** ingresó a Trámite Documentario el 03 de junio de 2019. Ha sido enviado a la Comisión Agraria el 05 de junio del mismo año, como única comisión dictaminadora.

1.2. OPINIONES E INFORMACIÓN

Oficios Remitidos

- Oficio N° 1641-2018-2019-CA/CR, remitido a la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA), el día 28 de junio de 2019, reiterado con Oficio N° 44-2019-2020-CA/CR, el día 26 de agosto de 2019.
- Oficio N° 1642-2018-2019-CA/CR, remitido a la Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (APECO), el día 28 de junio de 2019, reiterado con Oficio N° 42-2019-2020-CA/CR, el día 26 de agosto de 2019.
- Oficio N° 1643-2018-2019-CA/CR, remitido a la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER), el día 28 de junio de 2019, reiterado con Oficio N° 43-2019-2020-CA/CR, el día 26 de agosto de 2019
- Oficio N° 45-2019-2020-CA/CR, remitido al Consejo Directivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), el día 26 de agosto de 2019.
- Oficio N° 46-2019-2020-CA/CR, remitido al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el día 26 de agosto de 2019.
- Oficio N° 088-2019-2020-CA/CR, remitido al Ministerio del Ambiente, el día 26 de agosto de 2019.

Oficios Recibidos

Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

No se cuenta con respuesta a la fecha.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 4412/2018-PE, mediante el cual se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal, presentado por el Poder Ejecutivo, tiene por objeto buscar la aclaración de la competencia en materia forestal respecto al establecimiento de Bosques de Producción Permanente, que según el artículo 4 de la Ley Orgánica de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, aprobado por Decreto Legislativo 997, ha sido encargado a ese sector y no al Ministerio del Ambiente, como erróneamente se consignó en el artículo 29 de la ley materia de modificación.

De otro lado, la iniciativa consta de un (01) artículo y dos (02) disposiciones complementarias transitorias; según se detalla en el cuadro inferior la propuesta presenta los siguientes cambios:

CUADRO 01

LEY 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre	Proyecto de Ley 4412/2018-PE Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal
<p>Artículo 29. Bosques de producción permanente Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio del Ambiente, a propuesta del Serfor, en bosques de las categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.</p> <p>El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elabora, directamente o a través de terceros, y aprueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad de aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento.</p> <p>Son supervisados por el jefe de la correspondiente Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS)</p>	<p>Artículo 29.- Bosques de producción permanente Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio de Agricultura y Riego, a propuesta del SERFOR, en bosques de categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.</p> <p>El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elaborada, directamente o a través de terceros, y a prueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad de aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento.</p>
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS	
	<p>PRIMERA.- Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes. Suspéndase la obligación de contar con la zonificación forestal como condición para el otorgamiento de títulos habilitantes. Para la aplicación de la presente disposición, el Gobierno Regional debe acreditar ante el SERFOR avances en la implementación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, según lo siguiente</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Hasta por un año contado a partir de la publicación de la presente Ley, siempre que el Gobierno Regional haya instalado el Comité Técnico y cuente con el Plan de Implementación aprobado. b) Hasta por un año adicional al plazo mencionado en

Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

	<p>el literal anterior, siempre que se cuente con el expediente técnico de Zonificación Forestal listo para su socialización</p> <p>SEGUNDA.- Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes. Durante el periodo de suspensión de la zonificación forestal establecido en la primera Disposición Complementaria Transitoria, no se otorgan títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas de trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como en las áreas de trámites para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

III. MARCO NORMATIVO NACIONAL

- Constitución Política del Perú: artículo 66.
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre: artículo 29.
- Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales,
- Decreto Legislativo N° 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente
- Decreto Legislativo N° 997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura; en el artículo 4.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 4412/2018-PE, Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueban disposiciones complementarias, sobre la zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes, contiene tres aspectos:

- 1) Modifica su artículo 29, precisando que el ente competente para establecer los bosques de producción permanente es el Ministerio de Agricultura y Riego.
- 2) Suspende hasta por un año el requerimiento de zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes, siempre que el Gobierno Regional cumpla con: a) tener instalado un comité técnico y, cuente con el plan de implementación y, b) siempre que cuente con el expediente técnico de zonificación listo para su socialización, el plazo será adicional a un año.
- 3) Durante el periodo de suspensión de la zonificación forestal, no se otorgan títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas de trámite, reconocimiento, de titulación, o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como trámites e reservas territoriales.

Sobre la gestión forestal, nuestra Constitución Política del Perú, en el artículo 66 de la Constitución Política del Perú ha previsto que los bosques son recursos forestales y son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. Siendo así, la labor del Estado es de promover el uso sostenible de los recursos naturales, y de conservar la protección del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional.

Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

Por ello, hoy la gestión forestal ha sido encargada según competencias al Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Riego y Presidencia del Consejo de Ministros a través del OSINFOR.

En ese marco, el Estado ha promovido la Política Nacional del Ambiente a cargo del Ministerio del Ambiente en él se incluyó el Eje Temático “Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” a aplicarse por las entidades del Estado y los tres niveles de gobiernos que ostenten funciones en materia forestal, sin embargo, estando el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre –SERFOR- como órgano adscrito del Ministerio de Agricultura y Riego recayó en sus funciones el dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito entre estos lo previsto para la creación de Bosques de Producción Permanente conforme al artículo 4 del Decreto legislativo 997, Ley Organización y Funciones de Agricultura y Riego, modificado por la Ley 30048.

A. Gestión de bosques

Es evidente que existe una fuerte tendencia para el establecimiento de normas de protección ambiental cada vez más estrictas, a fin de preservar los bosques, la fauna silvestre, las aguas y los suelos forestales.¹

Por ello, es considerable mencionar que en dicha ley, establece las distintas categorías del ordenamiento dentro de lo que define como Patrimonio Forestal de la Nación. Para que a su vez el ordenamiento forestal no cuente solo con ciertas características, sino con su función forestal actual; también de poder contar primordialmente de los procesos de ordenamiento para que se evite los conflictos de superposición de títulos y usos inapropiados y se concilien los interés de conservación patrimonial, con el aprovechamiento de los recursos naturales, en determinación de la institución competente.

Del mismo modo, se ha identificado que la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, abarca una contradicción al expresar que el Ministerio del Ambiente es competente para desempeñar las unidades institucionales sobre el ordenamiento forestal, como es el caso de los bosques de producción permanente, siendo que la norma que regula sus funciones no le ha otorgado facultades sobre la misma, salvo aquella relacionada para administrar el patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales y lo ejerce a través del Servicio Nacional de áreas Naturales Protegidas, conforme al Decreto Legislativo 1013.

Que, la Ley 29763, en su artículo 28 y 29 no guarda la coherencia normativa dentro de su estructura legal, pues en la primera ha establecido que los bosques de producción permanente se establecen mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura y Riego, y en el artículo siguiente señala que estos son establecidos con Resolución Ministerial del Ministerio del Ambiente.

Es necesario precisar que la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ha señalado en su numeral 22.4 del artículo 22, que el ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de

¹ Proyecto Información y Análisis para el manejo forestal sostenible: Integrando esfuerzos nacionales e internacionales en 13 países tropicales en América Latina (GCP/RLA/133/EC)

Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Siendo así, queda claro que las competencias en materia forestal están delimitadas, conforme a sus Leyes de Organización y Funciones, ver detalle:

CUADRO 02

<p>Decreto Legislativo N° 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, expresa lo siguiente:</p>	<p>Decreto Legislativo N° 997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura; expresa lo siguiente:</p>
<p>Artículo 4.- Ámbito de competencia del Ministerio del Ambiente 4.1 El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas. 4.2 La actividad del Ministerio del Ambiente comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes.</p>	<p>“Artículo 4.- Ámbito de competencia El Ministerio de Agricultura y Riego tiene como ámbito de competencia las siguientes materias: 4.1 Tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria. 4.2 Recursos forestales y su aprovechamiento. 4.3 Flora y fauna. 4.4 Recursos hídricos 4.5 Infraestructura agraria. 4.6 Riego y utilización de agua para uso agrario. 4.7 Cultivos y crianzas. 4.8 Sanidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria.”</p>

pia

Una información relevante es la señalada por el Banco Mundial, que señala que los bosques cubren casi un tercio (31%) de la superficie de la Tierra, esto es un poco más de 4000 millones de hectáreas. Esta cifra equivale a la superficie combinada de Brasil, Canadá, China y Estados Unidos. Los bosques no solo abarcan una enorme parte del planeta, sino también cumplen un papel fundamental en la regulación del clima y son críticos para abordar los impactos del cambio climático.

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales, Ley 26821, establece que el Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.

De acuerdo a la Resolución Ministerial N° 0368-2018-MINAGRI, señala que la posibilidad de excluir áreas por la superposición de estos con las áreas naturales protegidas, las áreas de comunidades nativas y comunidades campesinas, las áreas de propiedad privada, y las superficies con otras formas de uso reconocidas por la autoridad competente. Para el caso de la superposición de comunidades nativas con los bosques de producción permanente, la Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI dispone, entre otros, que en caso el gobierno regional realice la actualización de la base cartográfica de las comunidades nativas titulares y confirme la superposición con áreas de los bosques de producción

Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

permanente, solicitara al SERFOR el respectivo redimensionamiento del bosque de producción permanente, al término de la distancia, presentando copia fedateada del expediente que sustentó el procedimiento administrativo.

En el siguiente cuadro, se muestra los títulos habilitantes otorgados por el Estado hasta el año 2016, de acuerdo a lo informado por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre. Por lo tanto, es preciso indicar que la información sobre la zonificación forestal facilita el proceso de identificación de las zonas para sistemas agroforestales, como una herramienta para orientar las cesiones de usos.

CUADRO 04

Región	2016
Total	3235
Amazonas	32
Ancash	70
Ayacucho	1
Cusco	28
Huánuco	48
Ica	1
Junín	35
Lambayeque	50
La Libertad	23
Lima	77
Loreto	520
Madre de Dios	1, 850
Pasco	59
Piura	21
San Martín	60
Tumbes	12
Ucavali	267

V. IMPACTO DE LA PROPUESTA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El texto sustitutorio producto del análisis del Proyecto de Ley 4412/2018-PE, impactará en la modificación al artículo 29 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aclarando que la competencia para crear los bosques de producción permanente está a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego.

Cabe indicar, que la ley materia de modificación –Ley 29763-, es una ley de desarrollo de la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, dentro del cual se ha previsto que los “bosques” son recursos naturales.

De otro lado, la modificación se este nuevo texto aclara la competencia institucional señalada en las Leyes de Organización y Funciones del Ministerio de Ambiente y Ministerio de Agricultura y Riego, para crear bosques de producción permanente en territorio nacional.

Adicionalmente, la propuesta del Ejecutivo, propone suspender hasta por un año el requerimiento de zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes, siempre que el Gobierno Regional cumpla con: a) tener instalado un comité técnico y, cuente con el plan de implementación y, b) siempre que cuente con el expediente técnico de zonificación listo para su socialización, el plazo será adicional a un año.

Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

La modificación se funda bajo los principios de separación de poderes, competencias, coherencia normativa y seguridad jurídica, garantizando que nuestras leyes guarden armonía entre ellas dentro del sistema normativa nacional.

Finalmente dispone, que durante el periodo de suspensión de la zonificación forestal, no se otorgan títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas de trámite, reconocimiento, de titulación, o de ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como trámites e reservas territoriales.

VI. ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO

La promulgación de la presente ley, no irroga gastos al erario público, por el contrario la ley dará coherencia a la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; asimismo, facilitará mayor predictibilidad a los procedimientos administrativos de otorgamientos de derechos.

Además la modificación permitirá realizar actos de seguimientos de cumplimiento de funciones de los entes responsables en la gestión forestal.

Conforme el principio de coherencia normativa la propuesta se ajusta a nuestro sistema normativo nacional.

VII. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión Agraria, con arreglo del literal b), del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** con **Texto Sustitutorio** del dictamen recaído en el Proyecto de **Ley 4412/2018-PE**, mediante el cual se propone la **“LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES SOBRE LA ZONIFICACIÓN FORESTAL”**.

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:

FÓRMULA LEGAL CON TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Y APRUEBA DISPOSICIONES SOBRE LA ZONIFICACIÓN FORESTAL

Artículo Único. Modificación del artículo 29 de la Ley 29763

Modifícase el artículo 29 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, con el siguiente término:

“Artículo 29.- Bosques de producción permanente

Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial a través del **Ministerio de Agricultura y Riego**, a propuesta del **SERFOR**. **Dichos bosques pertenecen** a bosques de categorías I y II, **cuyos fines son** de

Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

producción permanente de madera u otros productos forestales, así como de fauna silvestre y de provisión de servicios de los ecosistemas.

El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elabora, directamente o a través de terceros, y aprueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento.

Los bosques de producción permanente son supervisados por el jefe de la correspondiente Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS)”.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes

Suspéndese la obligación de contar con la zonificación forestal como condición para el otorgamiento de títulos habilitantes. Para la aplicación de la presente disposición, el Gobierno Regional debe acreditar ante el SERFOR avances en la implementación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, en los siguientes lapsos:

- a) Hasta por un año, contado a partir de la publicación de la presente Ley, siempre que el Gobierno Regional haya instalado el Comité Técnico y cuente con el Plan de Implementación aprobado.
- b) Hasta por un año, adicional al plazo mencionado en el literal a), siempre que se cuente con el expediente técnico de Zonificación Forestal listo para su socialización.

En cualquiera de los supuestos antes mencionados, la autoridad forestal y de fauna silvestre competente debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, aprobada por el SERFOR, prevé para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado.

Exclúyese de los alcances de la presente Disposición Complementaria Transitoria el otorgamiento de concesiones forestales maderables fuera de Bosques de Producción Permanente.

SEGUNDA. Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes

Durante el periodo de suspensión de la zonificación forestal establecido en la Primera Disposición Complementaria Transitoria, no se otorgan títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas de trámite de reconocimiento, de titulación o de aplicación de comunidades campesinas y nativas, así como en las áreas de trámites para el establecimiento de reservas territoriales para los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial u otros derechos existentes.

Dese cuenta.



Pre Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4412/2018-PE, por el que se propone modificar la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y se aprueban disposiciones sobre la zonificación forestal.

Sala de sesiones.

Lima, octubre de 2019.