

## **APORTES SUGERIDOS AL TEXTO SUSTITUTORIO DEL DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY N° 04141/2009-PE, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

Con fecha 15 de Diciembre del 2010, la Comisión Agraria y la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República aprobaron el Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE. Sin embargo, a fin de incorporar los aportes recogidos en el proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas, así como los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, otros actores del Sector Forestal y ciudadanos en general, la Comisión Agraria viene elaborando el Texto Sustitutorio al Dictamen del citado proyecto de ley.

Al amparo del derecho de participación ciudadana consagrado en la Constitución Política del Perú, cuyo ejercicio no puede ser prohibido o limitado bajo sanción de nulidad conforme a lo establecido en el artículo 31º de citado dispositivo, así como al artículo III del Título Preliminar y al artículo 46º de la Ley General del Ambiente, los cuales establecen que la participación ciudadana es un derecho de toda persona natural o jurídica para presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno, exhortamos al Congreso de la República tenga a bien recibir el aporte adjunto como parte de las opiniones o sugerencias que todo ciudadano se encuentra expedito de efectuar sobre proyectos normativos, en el presente caso, el Texto Sustitutorio al Dictamen del Proyecto de Ley N° 04141-2009/PE.

### **Artículo nuevo.- Prelación de derechos de uso del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación**

#### **APORTE**

Durante los últimos años se han incrementado las amenazas a la integridad y conservación de los ecosistemas forestales a nivel nacional debido a la ausencia de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y a la falta de una Concepción Estratégica de las actividades prioritarias y vitales para el país, el predominio de intereses económicos por encima del interés social y ambiental de la Nación, así como a la limitada coordinación intersectorial entre las instituciones del Estado en todos sus niveles.

En este sentido, y a propósito de las causas mencionadas, la afectación directa de los ecosistemas naturales por la superposición de derechos de uso hace evidente la necesidad de incorporar en la Legislación Forestal criterios para determinar la prelación de usos del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, el mismo que respete su condición natural por encima de otras actividades en virtud de su importancia para la sobrevivencia de las poblaciones locales y de la vida en el planeta.

La prelación de derechos de uso corresponde ser determinada por la Ley de la materia, esto es la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, conforme a lo indicado en el artículo 25º de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, aprobada por Ley N° 26821, el cual establece que cuando puedan concederse diversos títulos de

aprovechamiento sobre un mismo recurso natural, la ley deberá establecer la prelación de derechos y demás normas necesarias para el ejercicio efectivo de tales derechos.

En este orden de ideas, se recomienda incorporar inmediatamente después al artículo 4º, sobre el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, la siguiente previsión legal:

**“Artículo 5º - Prolación de derechos de uso del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación**

De acuerdo a lo establecido en los artículos 67º, 68º y 69º de la Constitución Política del Perú, el Estado prioriza el otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales y de fauna silvestre en atención al siguiente orden de prelación:

1. Conservación de Ecosistemas Forestales.
2. Servicios Ambientales y de Ecoturismo.
3. Aprovechamiento de Recursos Forestales No Maderables y de Fauna Silvestre.
4. Aprovechamiento de Recursos Maderables.
5. Otros usos que no tengan por fin el manejo forestal sostenible.”

**Artículo 17º.- Consejo Directivo del SERFOR**

*“El SERFOR está dirigido por un Consejo Directivo presidido por el representante del Ministerio de Agricultura e integrado por doce (12) representantes: cuatro (4) de los gobiernos nacional, regional y local; cuatro (4) de las comunidades -necesariamente uno (1) de las comunidades campesinas de la costa, uno (1) de las comunidades campesinas de la sierra y dos (2) de las comunidades nativas; y cuatro (4) de otras organizaciones de la sociedad civil.*

*Los miembros del Consejo Directivo son designados mediante resolución suprema por un periodo de cinco (5) años prorrogables y perciben dieta.*

*El SERFOR tiene un director ejecutivo nombrado por un periodo de cinco (5) años renovables, mediante resolución suprema refrendada por el Ministro de Agricultura a propuesta del Consejo Directivo”.*

**APORTE**

Dado que no se ha especificado la representación de ninguna de las entidades públicas y privadas, y a fin de garantizar un tratamiento equitativo a los actores vinculados al Sector Forestal, se sugiere definir en el Reglamento de Organización y Funciones del SERFOR a los integrantes del Consejo Directivo salvo en lo que respecta a su número<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> El artículo 15º de los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones - ROF por parte de las entidades de la Administración Pública, aprobado por Decreto Supremo Nº 043-2006-PCM, indica que la configuración del Consejo Directivo de una Entidad sólo procede en aquellos casos previstos por la Ley. Si la Ley no norma los integrantes y su número, así como sus funciones y demás características, éstos se deberán establecer en el ROF. De ser este el caso, el número de miembros del Consejo Directivo no podrá exceder de cinco (5).

En esta línea, se sugiere considerar en el presente artículo criterios de proporcionalidad para la determinación de los miembros del Consejo Directivo.

En virtud de lo anterior se proponen los siguientes criterios:

- Considerar un número impar de representantes a fin de facilitar los procesos de votación
- Concordar la presidencia del Consejo Directivo del SERFOR con el Sector al cual será adscrito
- Considerar que la representación de los sectores públicos y privados sea plural y descentralizada
- Definir la distribución de dicha representación en el Reglamento de Organización y Funciones del SERFOR a partir de una caracterización ponderada de la representatividad de los actores del Sector.

#### **Artículo 29°.- Categorías de Zonificación Forestal**

##### **APOORTE**

La “categorización” de Bosques Primarios en tres niveles: I, II y III, sugiere una jerarquía cualitativa en la cual los bosques de mejor calidad (Categoría I) se asignarían a usos intensivos o mecanizados, mientras que a los bosques residuales (Categoría III) se les asignan los usos de mayor importancia ecológica, ambiental, social y económica. Ello no solo constituye una contradicción en sí misma, sino un contrasentido al deber del Estado de garantizar la conservación de los ecosistemas forestales mediante la mejor asignación de usos sostenibles, sino que además vulnera el principio de sostenibilidad.

En esta línea, resulta necesario evaluar y replantear la categorización de la Zonificación Forestal, así como el sistema de concesiones propuesto, dado el bajo rendimiento y los altos costos para el manejo, de manera que se promueva un cambio de paradigma en la Gestión de los Bosques consecuente con el enfoque ecosistémico, del extractivismo primario de productos maderables, hacia la promoción de una economía de servicios y diversificación de usos de los bosques tropicales y subtropicales del Perú, debiendo priorizarse la estandarización de la producción forestal maderable en zonas degradadas o deforestadas.

#### **Artículo 38°.- Autorización de desbosque para actividades diferentes a las forestales**

*“El desbosque consiste en el retiro de la cobertura forestal, mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas bajo cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así como operaciones energéticas, hidrocarbúricas y mineras, requiere la autorización previa del SERFOR o de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre correspondiente, de acuerdo al nivel de evaluación ambiental exigible en cada caso, según lo dispuesto en el Sistema Nacional de*

*Evaluación de Impacto Ambiental y conforme a lo que se establezca en el Reglamento de la presente Ley. Si estos desbosques pudiesen afectar a las comunidades campesinas y nativas el SERFOR o la autoridad regional forestal y de fauna silvestre se regirán por el derecho a la Consulta Previa del Convenio 169 OIT.*

*Conjuntamente con la presentación de la solicitud, el titular de la actividad adjunta la evaluación de impacto ambiental, aprobada por la autoridad competente según la actividad a desarrollarse. Dicho estudio demostrará que la actividad propuesta no puede llevarse a cabo en otro lugar y que la alternativa técnica propuesta garantice el cumplimiento de estándares ambientales **legalmente requeridos**, así **como** asegurará que el área materia de desbosque sea la mínima posible y que se lleve a cabo con la mejor tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir al mínimo posible los impactos ambientales y sociales, incluyendo evitar las áreas de alto valor de conservación. Se indicará igualmente el destino de los productos forestales extraídos. No se autoriza desbosque en reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial*

*En el caso de proceder la autorización, se pagará por el valor de los recursos forestales a ser retirados, sobre la base de una valorización integral y de plazo adecuado, y en el caso de las actividades mencionadas en el primer párrafo del presente artículo se habilitará un área de compensación ecosistémica de dimensiones equivalentes a las áreas afectadas, en la forma que indique la autoridad forestal correspondiente. En el caso de que estos productos forestales sean materia de comercialización, se paga adicionalmente el derecho de aprovechamiento. El Reglamento establecerá las condiciones aplicables.”*

#### **APORTE**

Si bien el desbosque constituye una figura administrativa que viabiliza el desarrollo de proyectos vinculados a otros sectores, no debería desvincularse de la finalidad de la norma que la contiene, esto es, promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su aprovechamiento con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación.

Con este objeto, se recomienda que el desbosque guarde coherencia y concordancia con los objetivos y categorías del Ordenamiento y Zonificación Forestal al interior de la misma norma, no pudiendo aplicarse de manera indistinta a cualquier categoría del Patrimonio Nacional Forestal, y/o de su ordenamiento, tales como:

##### Respecto al Patrimonio Nacional Forestal:

1. Las tierras de Protección
2. Los bosques u otros ecosistemas forestales en Áreas Naturales Protegidas

##### Respecto a la Zonificación Forestal:

- 1.- Las Concesiones de Conservación y/o Ecoturismo de las Zonas de Producción Permanente
2. Las Zonas de Protección y Conservación Ecológica, que incluyen los ecosistemas frágiles
3. Las Zonas de Recuperación
4. Las Zonas de Tratamiento Especial

Respecto a las Unidades de Gestión Forestal:

1. Los Bosques Protectores
2. Los Bosques en tierras de comunidades nativas y campesinas

Asimismo, atendiendo al carácter excepcional de la autorización de desbosque, ésta debe estar sujeta a condiciones específicas<sup>2</sup> para su otorgamiento.

Finalmente, conforme al artículo 25<sup>3</sup> del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS, se sugiere enumerar, para identificar y facilitar su citado, cada uno de los enunciados normativos contenidos en el presente artículo de acuerdo a la siguiente propuesta de fórmula legal:

**“Artículo 38.- Desbosque para actividades diferentes a las forestales**

- 38.1 El desbosque consiste en el retiro de la cobertura forestal, mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en las zonas de producción permanente a excepción de los bosques protectores y aquellas áreas otorgadas en Concesión para Conservación y/o Ecoturismo, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras, requiere la autorización previa del SERFOR o de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre correspondiente, de acuerdo al nivel de evaluación ambiental exigible en cada caso, según lo dispuesto en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y conforme a lo que se establezca en el Reglamento de la presente Ley.
- 38.2 Si estos desbosques pudiesen afectar a las comunidades campesinas y nativas el SERFOR o la autoridad regional forestal y de fauna silvestre se registrarán por el derecho a la Consulta Previa del Convenio 169 OIT.
- 38.3 Conjuntamente con la presentación de la solicitud, el titular de la actividad adjunta la evaluación de impacto ambiental, aprobada por la autoridad competente según la actividad a desarrollarse.
- 38.4 Dicho estudio debe demostrar que:
- a) La actividad propuesta respeta las condiciones relacionadas con el ordenamiento forestal
  - b) El desarrollo de la actividad propuesta no pueda llevarse a cabo en otro lugar ni cuenta con otras alternativas de mejor calidad que garanticen el cumplimiento de los estándares ambientales legalmente requeridos.

<sup>2</sup> CIRELLI, Maria Teresa y SCHMITHÜSEN, Franz. *Tendencias Del Derecho Forestal: Europa Occidental*. Estudio legislativo de la FAO en línea Nº 10, Junio 2000, pág. 25. Disponible en: <http://www.fao.org/legal/prs-ol/lpo10-s.pdf>.

<sup>3</sup> **Artículo 25.- División del artículo.**

25.1. Si el artículo tiene más de un enunciado normativo debe dividirse en párrafos que son enumerados.  
(...)

- c) El área materia de desbosque sea la mínima posible y se lleve a cabo con la mejor tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir al máximo posible los impactos ambientales y sociales.
  - d) El desbosque no se realiza en áreas de alto valor de conservación, ecosistemas frágiles, áreas de alto endemismos de especies, hábitats críticos para especies amenazadas, únicas o endémicas.
  - e) La valorización de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales sea integral, y en el largo plazo; de manera que el análisis de las alternativas financieras refleje la real magnitud del valor actual y potencial de los ecosistemas naturales; así como los costos de oportunidad de sus modificaciones.
  - f) Se respetan los intereses de la protección de la biodiversidad, la naturaleza y el paisaje.
  - g) Se respetan las áreas de interés cultural, científico, espiritual entre otras de importancia para la humanidad, las comunidades locales y los pueblos indígenas.
- 38.5 En la evaluación de impacto ambiental se indicará igualmente el destino de los productos forestales extraídos. No se autoriza desbosque en reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.
- 38.6 En el caso de proceder la autorización, se pagará por el valor de los recursos forestales a ser retirados, conforme al literal e) del acápite 38.4, y se habilitará un área intangible de compensación ecosistémica de dimensiones equivalentes a las áreas afectadas, en la forma y condiciones que indique el reglamento de la presente ley y la autoridad forestal correspondiente. En el caso de que estos productos forestales sean materia de comercialización, se paga adicionalmente el derecho de aprovechamiento. El Reglamento establecerá las condiciones aplicables.”

#### **Artículo 40º.- Uso de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes con cobertura forestal actual.**

*“Cuando exista cobertura boscosa en tierras de dominio público técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, según el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el SERFOR podrá autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios, respetando la zonificación ecológico económica, de nivel meso o superior, aprobada por el gobierno regional o gobierno local correspondiente y previa opinión vinculante del Ministerio del Ambiente, de acuerdo al procedimiento administrativo que aprueben ambas autoridades para tal fin.*

*Autorizado el cambio uso actual, para realizar el retiro de la cobertura boscosa se procede según lo establecido en el artículo referido a desbosque en lo que corresponda.*

*En los casos de predios **privados** cuya cobertura vegetal actual contenga masa boscosa, el cambio de uso requiere autorización de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentada en un estudio técnico de microzonificación. En todos los casos en cada predio o unidad productiva se reserva un mínimo de treinta por ciento (30%) de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola **además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección.**”*

## APORTE

La presión de la industria nacional para la producción de biocombustibles, a partir de los cultivos agroenergéticos, ha propiciado una serie de reformas normativas orientadas a la apertura y fortalecimiento de su mercado. Así tenemos de una parte, la creación de una demanda artificial mediante el establecimiento de plazos perentorios para la mezcla obligatoria<sup>4</sup> de biocombustibles, como el alcohol carburante<sup>5</sup> y el biodiesel<sup>6</sup>, con los combustibles líquidos derivados de los hidrocarburos a efectos de su comercialización; y, de otro lado, la ampliación de apertura de áreas de bosques para habilitar tierras de cultivo para palma aceitera, en especial, de aquellas ubicadas en la llanura amazónica peruana, que por sus características edafológicas favorables son afectadas para dicho fin.

Respecto a lo segundo, se cuenta como antecedente inmediato el Decreto Legislativo N° 1090, actualmente derogado, “por el cual se pretendía facilitar la conversión de tierras forestales para favorecer proyectos que (como el cultivo de la palma aceitera) sean declarados de interés nacional y cuya demanda de derogatoria por parte de los Pueblos Indígenas desencadenó los lamentables sucesos acaecidos en Bagua el 5 de junio de 2009”<sup>7</sup>.

El desarrollo de “monocultivos de especies agroindustriales y/o agroenergéticas pueden generar graves impactos ambientales puesto que tienen el potencial de incentivar la deforestación, generar contaminación de los suelos y los cursos de agua [en el caso de la palma aceitera debido a los tratamientos intensivos que requiere con productos pesticidas y agroquímicos], pérdida de la cobertura vegetal, pérdida de biodiversidad, incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero [por el cambio de uso del suelo], entre otros”<sup>8</sup>.

Asimismo, es necesario precisar que “es un mito que el uso de biocombustibles es de por sí energéticamente eficiente y ambientalmente sustentable [en comparación con el uso de los combustibles fósiles], si no que existen muchos factores condicionantes entre los cuales uno de los más riesgosos es el cambio de uso del suelo forestal. Un estudio llevado a cabo en Perú demostró que la deforestación aportó en el año 2007 el 47% de las emisiones en el Perú y una de las principales causas de la deforestación es la apertura de tierras agrícolas.”<sup>9</sup>

Si bien la propuesta de Ley señala una expresa prohibición de cambio de uso de tierras de capacidad de uso mayor de producción forestal y de protección a fines agropecuarios, también es cierto que, en su mayoría, las tierras ubicadas en la Amazonía no cuentan con una clasificación previa o, de tenerla para fines agropecuarios, no estima el potencial impacto ambiental por el retiro de la cobertura forestal así como la liberación de los gases de efecto invernadero almacenado en ellas no obstante la política nacional para hacer frente al cambio climático.

<sup>4</sup> Artículo 8º y 9º del Reglamento para la comercialización de biocombustibles aprobado por Decreto Supremo N° 021-2007-EM.

<sup>5</sup> Es obtenido a partir de caña de azúcar, sorgo, maíz, yuca, papa, arroz y otros cultivos agrícolas.

<sup>6</sup> Sustancia oleaginosa obtenida a partir del aceite de palma, higuera, piñón, soya, colza, girasol y otros vegetales oleaginosos, así como grasas animales y aceites comestibles usados.

<sup>7</sup> Pautrat, Lucila y Segura, Frida. Riesgo de incorporación del cultivo de *Elaeis guineensis* en la normatividad forestal - Aspectos Técnicos y Jurídicos. Fecha de consulta: 30 de mayo de 2011. [http://www.spde.org/documentos/conservacion-y-gestion/publicaciones/consulta-previa/Palma\\_Aceitera\\_SPDE.pdf](http://www.spde.org/documentos/conservacion-y-gestion/publicaciones/consulta-previa/Palma_Aceitera_SPDE.pdf)

<sup>8</sup> Íbidem.

<sup>9</sup> Íbidem.



Atendiendo a la necesidad de los cultivos en limpio o permanentes para fines alimentarios así como a los impactos ambientales de los cultivos agroindustriales o agroenergéticos, se recomienda precisar el artículo bajo comentario tal como sigue:

“Cuando exista cobertura boscosa en tierras de dominio público técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, según el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el SERFOR podrá autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios, agroforestales, silvopastoriles o plantaciones forestales, con excepción de las especies y/o monocultivos agroindustriales o agroenergéticos destinados a la producción de biocombustibles, respetando la zonificación ecológico económica, de nivel meso o superior, aprobada por el gobierno regional o gobierno local correspondiente y previa opinión vinculante del Ministerio del Ambiente, de acuerdo al procedimiento administrativo que aprueben ambas autoridades para tal fin.

Autorizado el cambio uso actual, para realizar el retiro de la cobertura boscosa se procede según lo establecido en el artículo referido a desbosque en lo que corresponda.

En los casos de predios **privados** cuya cobertura vegetal actual contenga masa boscosa, el cambio de uso requiere autorización de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentada en un estudio técnico de microzonificación. En todos los casos en cada predio o unidad productiva se reserva un mínimo de treinta por ciento (30%) de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola **además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección.**”

#### TIERRAS POSESIONADAS (Artículos 63º y 86º)

*“Para el acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre en tierras de comunidades, nativas y campesinas, sean tituladas, posesionadas o bajo cesión en uso, la comunidad solicita permiso de aprovechamiento a la autoridad regional forestal.*

*A la solicitud se acompaña el acta de la asamblea comunal y el plan de manejo. Dicha acta acredita la representatividad del solicitante y el acuerdo respecto al plan de manejo.*

*Para el aprovechamiento de recursos forestales maderables, el plan de manejo se basa en la zonificación interna aprobada por la asamblea comunal, en esta zonificación se determina el área destinada a producción permanente de madera o bosque comunal de producción.*

*El Reglamento establece las condiciones para el otorgamiento de permisos de acuerdo a la intensidad de uso.*

*El aprovechamiento para uso doméstico, autoconsumo o fines de subsistencia siempre que se realicen en escala apropiada de acuerdo al reglamento de la presente ley, y para actividades de ecoturismo no requiere ningún permiso.”*



## APORTE

Como parte de la técnica legislativa corresponde incorporar en el cuerpo de la Ley aquellas situaciones jurídicas pasibles de una regulación permanente y por disposiciones complementarias transitorias, aquellas que merecen una regulación autónoma y diferente de la establecida por la nueva y la antigua norma para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición<sup>10</sup>.

No obstante el carácter transitorio de las tierras de comunidades nativas y campesinas posesionadas, conforme así lo reconoce la transitoriedad de la nueva disposición complementaria<sup>11</sup>, en el artículo bajo comentario se observa la introducción de tal categoría con un carácter permanente, lo cual si bien busca reconocer el derecho de posesión de los Pueblos Originarios a las tierras que ocupan, podría constituirse en un riesgo a la integridad de dichos territorios de no contarse con los mecanismos y salvaguardas adecuados que impidan la invasión y especulación de áreas de bosque por parte de terceros que pudieran posesionarse sobre áreas alegando una supuesta identidad cultural indígena.

En ese sentido, se sugiere remitir expresamente el alcance (jurídico, administrativo, temporal) del término “posesionadas” a la referida disposición complementaria transitoria, ello con el fin de evitar que en el futuro dicha categoría pueda interpretarse en un sentido más amplio que el alcance planteado por los pueblos indígenas:

### **“Artículo 63°.- Permisos de aprovechamiento forestal en tierras de comunidades nativas y campesinas**

Para el acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre en tierras de comunidades, nativas y campesinas, sean tituladas, posesionadas o bajo cesión en uso, la comunidad solicita permiso de aprovechamiento a la autoridad regional forestal.

A la solicitud se acompaña el acta de la asamblea comunal y el plan de manejo. Dicha acta acredita la representatividad del solicitante y el acuerdo respecto al plan de manejo.

<sup>10</sup> El artículo 28º del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS, señala lo siguiente:

“Las disposiciones complementarias transitorias tienen como finalidad facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. Deben incluir preceptos que establezcan:

1. Una regulación autónoma y diferente de la establecida por la norma nueva y la antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
2. La ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
3. La aplicación inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.
4. La ultraactividad de la norma antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición para facilitar su aplicación definitiva.
5. Una regulación de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva norma para facilitar su aplicación definitiva.”

<sup>11</sup> “Nueva Disposición Transitoria

En relación a los artículos 63 y 86 de la presente Ley y en concordancia con el derecho a la posesión reconocida en el Convenio 169 de la OIT, las comunidades en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación territorial pueden solicitar el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre para su conducción directa. El Reglamento deberá especificar las condiciones para este otorgamiento por parte de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre.”



Para el aprovechamiento de recursos forestales maderables, el plan de manejo se basa en la zonificación interna aprobada por la asamblea comunal, en esta zonificación se determina el área destinada a producción permanente de madera o bosque comunal de producción.

El Reglamento establece las condiciones para el otorgamiento de permisos de acuerdo a la intensidad de uso.

El aprovechamiento para uso doméstico, autoconsumo o fines de subsistencia siempre que se realicen en escala apropiada de acuerdo al reglamento de la presente ley, y para actividades de ecoturismo no requiere ningún permiso.

Por tierras de comunidades nativas y campesinas posesionadas deberán entenderse sólo aquellas previstas en la ... disposición complementaria transitoria de la presente Ley."

#### **"Artículo 86°.- Áreas de manejo de fauna silvestre en predios privados y en predios de comunidades nativas o campesinas**

"En territorios de comunidades nativas o campesinas, sea en tierras tituladas, posesionadas o cedidas en uso, así como en predios privados, a solicitud del titular, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre otorga permisos para áreas de manejo de fauna silvestre. En el caso de estas comunidades la solicitud es aprobada de manera previa por la asamblea de la comunidad de acuerdo a la ley de la materia, su estatuto y sus usos y costumbres.

Por tierras de comunidades nativas y campesinas posesionadas deberán entenderse sólo aquellas previstas en la ... disposición complementaria transitoria de la presente Ley."

#### **Artículo 106°.- Promoción de plantaciones forestales.**

*"El Estado promueve las plantaciones con especies forestales sobre tierras que no cuenten con cobertura de bosques primarios ni bosques secundarios, debido a que contribuyen a la producción de madera, productos no maderables, contribuyen al mejoramiento del suelo y la aceleración de la sucesión vegetal, permiten la recuperación de áreas degradadas, la estabilización de laderas, la recuperación de ecosistemas, el mantenimiento del régimen hídrico, el mejoramiento de hábitats para la fauna silvestre, la mitigación y la adaptación al cambio climático, la provisión de energía de biomasa forestal, entre otros.*

*El Estado facilita las condiciones necesarias para promover la instalación y manejo de plantaciones forestales con fines productivos, de protección y de recuperación de ecosistemas forestales en costa, sierra y selva preferentemente con especies nativas de cada zona.*

**APORTE**

Si bien las plantaciones forestales tienen como fin la recuperación de la cobertura arbórea, la conservación del suelo, la producción de bienes y servicios ambientales, entre otras funciones de gran valor, en algunos casos su instalación puede afectar otros ecosistemas forestales de igual o mayor importancia ecológica, económica y social, de cuyo mantenimiento y funcionalidad dependen procesos vitales como la captación y mantenimiento de recursos hídricos, o la salud, alimentación y actividades económicas de poblaciones rurales, o la supervivencia de otras especies importantes. Ello se da principalmente en las zonas altoandinas, bosques montanos, o tierras bajas de la Amazonía, donde existen ecosistemas forestales que no necesariamente constituyen bosques primarios o secundarios, y que podrían ser removidos o afectados para la instalación de plantaciones, tales como los bofedales, yaretales, pastizales, páramos, rodales de puyas, áreas de concentración de plantas medicinales, áreas de endemismos, áreas de habitats críticos para la fauna, queñoales, entre otros. Por ello resulta necesario precisar que la acción de promoción de las plantaciones forestales por el Estado no afectará no solo a los bosques primarios o secundarios, sino también tendrá en consideración la no afectación o remoción de los ecosistemas forestales antes mencionados, debido a su importancia y prioridad de mantenimiento.

Cabe señalar que para efectos de la presente precisión sería insuficiente lo previsto en el artículo 113º de la propuesta del Dictamen, en tanto la determinación de criterios técnicos por parte del SERFOR se encuentra condicionada materialmente a las tierras sin cobertura descritas en el artículo 106º.

En tal sentido se propone la siguiente fórmula legal:

“El Estado promueve las plantaciones con especies forestales sobre tierras que no cuenten con cobertura de bosques primarios ni bosques secundarios ni otros ecosistemas forestales de importancia ecológica y social de acuerdo a los criterios y precisiones que defina el reglamento de la presente ley, debido a que contribuyen a la producción de madera, productos no maderables, contribuyen al mejoramiento del suelo y la aceleración de la sucesión vegetal, permiten la recuperación de áreas degradadas, la estabilización de laderas, la recuperación de ecosistemas, el mantenimiento del régimen hídrico, el mejoramiento de habitats para la fauna silvestre, la mitigación y la adaptación al cambio climático, la provisión de energía de biomasa forestal, entre otros.

El Estado facilita las condiciones necesarias para promover la instalación y manejo de plantaciones forestales con fines productivos, de protección y de recuperación de ecosistemas forestales en costa, sierra y selva preferentemente con especies nativas de cada zona.”

## Artículo 142°.- Monitoreo, control y vigilancia comunal

*“Al interior de las comunidades, sus miembros realizan actividades de monitoreo, control y vigilancia de los recursos forestales y de fauna silvestre, bajo la supervisión de sus autoridades comunales, en coordinación con la autoridad forestal regional, otras entidades públicas responsables y las organizaciones nativas y campesinas. Los miembros de la comunidad designados por la Asamblea Comunal y registrados ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, pueden constituirse como Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario, actuando en su ámbito como custodios del patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre.*

*En su calidad de custodios del Patrimonio Forestal Nacional, los Comités pueden intervenir los productos forestales y de fauna silvestre, hallados o transportados al interior de su comunidad, para luego informar a la dependencia más cercana de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sobre cualquier eventual incumplimiento de la normatividad forestal y de fauna silvestre que hayan detectado en el desarrollo de sus tareas de custodia, a efectos que dicha autoridad realice las investigaciones necesarias, pudiendo ejercer, si corresponde, su potestad administrativa sancionadora.*

*La forma de organización de los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario, se rige por el estatuto y reglamentos internos de la comunidad.*

*Para los fines expresados en el presente artículo los Comités de Vigilancia pueden solicitar el inmediato auxilio a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, la Policía Nacional del Perú y a las Fuerzas Armadas, según corresponda, sin perjuicio de las facultades de las autoridades competentes del sector forestal.*

*Fuera de las tierras comunales, las organizaciones indígenas, comunidades y población local participan en el control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el marco de los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.*

*En atención a las tareas de control que éstas desarrollan, el Estado promueve la participación de las comunidades campesinas y nativas en los beneficios generados a partir de los proyectos sobre conservación de bosques.”*

### APORTE

Dada la extensión del presente artículo y atendiendo al artículo 25<sup>o</sup><sup>12</sup> del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, se sugiere enumerar, para identificar y facilitar su citado, cada uno de los enunciados normativos contenidos en el presente artículo.

Se sugiere efectuar lo propio, respecto a otros artículos cuya extensión pueda dificultar su organización o citado.

<sup>12</sup> **Artículo 25.- División del artículo.**

25.1. Si el artículo tiene más de un enunciado normativo debe dividirse en párrafos que son enumerados.  
(...)

### **Nueva disposición complementaria final: Evaluación Integral del Sistema de Concesiones Forestales**

*“El SERFOR, en coordinación con el OSINFOR y los Gobiernos Regionales, en el plazo de un año contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, presentará un Informe de Auditoría y Diagnóstico Detallado sobre el Diseño, Conducción, Implementación y Estado actual del Proceso de otorgamiento de Concesiones Forestales y su funcionamiento; que incluya una evaluación objetiva de la determinación, estado actual y necesidades de redimensionamiento y/o acondicionamiento de los Bosques de Producción Permanente a los procesos de Zonificación Ecológica Económica en las regiones; así como un balance del estado actual y avances en la implementación de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a fin de mejorar los procesos futuros de concursos públicos de nuevas concesiones forestales en el marco del proceso de descentralización.”*

### **Nueva Disposición Transitoria**

*“En concordancia con el derecho de posesión reconocido en el Convenio 169 de la OIT, la autoridad competente en materia de reconocimiento, titulación y ampliación territorial de tierras comunales elabora y administra la Base de datos oficial e integrada de comunidades poseionarias que se encuentren en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación territorial.”*

#### **APORTE**

En la actualidad, la información disponible sobre la tierra agraria otorgada en propiedad a las comunidades se encuentra desarticulada de la información histórica relacionada a los Contratos de Cesión en Uso suscritos para el otorgamiento de derechos en tierras de producción forestal y de protección a favor de las Comunidades Campesinas y Nativas así como de la Base de Datos Oficial de identificación e información demográfica de los Pueblos Indígenas a nivel nacional.

Esta desarticulación y la ausencia de coordinación entre las autoridades de alcance nacional competentes, ocasiona que el Estado no tenga una visión clara, completa e integral de la problemática entorno al saneamiento físico – legal de las tierras de los Pueblos Indígenas. La situación descrita, además de haber repercutido en el avance de su formalización, representa un pasivo a ser transferido a los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización, esto es, como autoridades competentes para el reconocimiento, titulación y ampliación territorial de tierras comunales, tanto en lo que respecta al saneamiento físico-legal de la tierra agraria otorgada en propiedad<sup>13</sup> como a las tierras de producción forestal y de protección otorgadas bajo cesión en uso<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> El literal n) del artículo 51º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aprobada por Ley N° 27867, señala como función de los Gobiernos Regionales 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>14</sup> El artículo 71º de la propuesta de Ley establece expresamente dicha función.



Por lo anterior, resulta imprescindible definir y encargar a la Autoridad Competente, en materia de defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas, la recopilación, sistematización, gestión, actualización y difusión de una Base de Datos Integrada que muestre el estado y avance del saneamiento físico-legal de las tierras comunales, a efectos ponerla a disposición del Estado, en especial de la autoridad forestal y de fauna silvestre, y de cualquier usuario para así garantizar reconocimiento de derechos forestales y evitar su superposición respecto a otros derechos.

En este sentido, se sugiere establecer un único ente encargado de centralizar y actualizar permanentemente la información vinculada a los Pueblos Indígenas, no sólo en lo que corresponde al procedimiento de titulación de tierras en propiedad sino también a aquellas cedidas en uso.

Al respecto es preciso señalar que el literal m) del artículo 76º del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo Nº 001-2011-MC, establece que la Dirección General de Interculturalidad y Derechos de los Pueblos del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura tiene como función **coordinar las acciones necesarias para culminar con los procesos de saneamiento físico legal territorial de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos.**