

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre la Autógrafa de "Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal"

Referencia : a) PROVEIDO N° D003658-2022-PCM-OGAJ (19JUL2022)
b) PROVEIDO N° D003605-2022-PCM-OGAJ (15JUL2022)
c) PROVEIDO N° D003601-2022-PCM-OGAJ (15JUL2022)
d) Oficio Múltiple N° 000112-2022-DP/SCM

Fecha Elaboración: **Lima, 20 de julio de 2022**

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual el Secretario del Consejo de Ministros remite la Autógrafa de "Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal", y solicita la opinión de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sobre el particular, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL:

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.4. Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA¹:

- 2.1. La Autógrafa de Ley puesta a consideración tiene su origen en los siguientes proyectos de ley:

- **Proyecto de Ley N° 649/2021-CR**, "Ley que modifica el artículo 29 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre e incorporan disposiciones transitorias para su actualización de los límites del bosque de producción permanente"; corresponde a una iniciativa perteneciente a la Congersista de la República Elizabeth Sara Medina Hermosilla, perteneciente al Grupo Parlamentario Perú Libre; el mismo que fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de

¹ De acuerdo a la Ficha de Seguimiento del Portal Institucional del Congreso de la República <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>

Documentos el 05 de noviembre de 2021 y fue decretado para su estudio a la Comisión Agraria el 09 de noviembre de 2021.

- **El Proyecto de Ley N° 894/2021-CR**, "Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la Zonificación Forestal" presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa de la congresista Lady Mercedes Camones Soriano; fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos con fecha 06 de diciembre de 2021, y decretado a la Comisión Agraria como única comisión dictaminadora con fecha 10 de diciembre de 2021.
- 2.2. Con fecha 09 de mayo de 2022, la Comisión Agraria del Congreso de la República presentó el Texto Sustitutorio consensuado recaído en el Proyecto de Ley N° 649/2021-CR y en el Proyecto de Ley N° 849/2021-CR.
- 2.3. Asimismo, con fecha 07 de julio de 2022, el referido Texto Sustitutorio fue debatido por el Pleno del Congreso de la República, aprobándose en primera votación y siendo exonerada de la segunda votación en la misma fecha. En dicha fecha se acumuló el Proyecto de Ley N° 2315/2021-CR "Ley que facilita las condiciones para la promoción de las inversiones en el sector agrario, afectadas por la pandemia y prevenir la crisis alimentaria".
- 2.4. En consecuencia, se advierte que, en lo señalado precedentemente, el procedimiento de aprobación de la Autógrafa de "Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal", se sujetó a lo establecido en el artículo 105² de la Constitución Política del Perú, así como en lo dispuesto en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República³.
- 2.5. Asimismo, cabe precisar que conforme al artículo 108 de la Constitución Política del Perú, y al artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, "*La autógrafa de la proposición de ley aprobada será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles*", por lo cual, habiéndose recibido la mencionada Autógrafa de Ley en el Despacho Presidencial con fecha 14 de julio de 2022, el plazo mencionado vencerá el 08 de agosto de 2022.

III. ANÁLISIS:

- 3.1. Mediante Oficio Múltiple N° 000112-2022-DP/SCM, el Secretario del Consejo de Ministros del Despacho Presidencial solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros emitir opinión respecto de la Autógrafa de "Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal"; la cual consta de dos (02) artículos, dos (02) Disposiciones Complementarias Transitorias y una (01) Disposición Complementaria Final.

² Constitución Política del Perú:

"Artículo 105.- Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia".

³ Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República:

"Artículo 73.- El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación.

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso".

- 3.2. De conformidad con el inciso g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.*

Al amparo de dicho marco legal se precisa lo siguiente:

3.3. **Contenido de la Autógrafa de Ley**

La Autógrafa de Ley, tiene por objeto modificar los artículos 29 y 33 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, con la finalidad de promover el desarrollo del proceso de zonificación forestal en las diferentes regiones del país, de acuerdo al siguiente texto:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, con la finalidad de promover el desarrollo del proceso de zonificación forestal en las diferentes regiones del país.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Modifícanse los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, quedando redactados de la siguiente manera:

"Artículo 29. Bosques de producción permanente

Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del Serfor, sobre bosques de categorías I y II de la zonificación forestal, 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.

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).

Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal

La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del Serfor y en base al expediente técnico elaborado por el gobierno regional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Suspéndase la obligatoriedad de exigir la Zonificación Forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes. Para la implementación de la presente disposición, el Gobierno Regional acreditará ante el Serfor los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, según los criterios que se indican a continuación:

- a) Hasta por dos años, contabilizados a partir de la publicación de la presente ley, siempre que el gobierno regional haya instalado el comité técnico.*
- 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, el gobierno regional debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, aprobada por el Serfor, para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado.

Lo dispuesto en la presente disposición complementaria transitoria no se aplica para el otorgamiento de concesiones forestales maderables.

SEGUNDA. Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes

Durante el periodo de suspensión de la exigencia de la Zonificación Forestal establecido en la primera disposición complementaria transitoria, no se otorgarán títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas; así como en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes.

Los predios rústicos con título de propiedad o constancia de posesión, emitidos por autoridad competente hasta la entrada en vigencia de la presente ley o estén dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, contarán con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM) para desarrollar cultivos en limpio, permanentes o pastos; y, estarán exceptuados del cumplimiento de las reglas sobre cambio de uso a que se refiere el artículo 38 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, siempre que en esas áreas estén desarrollando exclusivamente actividades agropecuarias con anterioridad."

3.4. Sustento del Dictamen de la Comisión Agraria del Congreso de la República

El Dictamen de la Comisión Agraria del Congreso de la República, aprobado por unanimidad, recaído en los Proyectos de Ley N° 649/2021-CR y N° 894/2021-CR, señala que, la Constitución Política del Perú, señala en su artículo 88, que *"El estado apoya preferentemente el desarrollo agrario(...)"*; es decir, por dicha obligación el Estado a través de sus poderes o niveles de gobierno -debe generar e impulsar instrumentos técnicos y jurídicos que coadyuven a la mejora productiva y competitiva de los hombres y mujeres del campo.

Asimismo, señala que, debemos partir de la problemática generada por la demora y dilación del proceso de zonificación forestal que impide resaltar el valor ecosistémico de las áreas y de esa manera determinar las áreas integrantes del ordenamiento forestal que permita dar valor al patrimonio forestal y al recurso forestales en beneficio de la sociedad es que se propone establecer

un mecanismo que permita agilizar el proceso de zonificación forestal a cargo de las autoridades competentes establecidas en la Ley y su reglamento.

Así también, señala que es necesario y oportuno dotar de un mecanismo adecuado que permita la aprobación de la zonificación forestal y por consiguiente la culminación de la preparación, formulación y aprobación previstas en la normativa, más aún, cuando la toma de decisiones en lo que respecta a las primeras fases se desarrolla a través del Comité Técnico para la Zonificación Forestal en la que participa el Gobierno Regional, Serfor, Ministerio del Ambiente, entre otros.

En ese sentido, indica que, la propuesta normativa permitirá que el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales dinamicen y asignen valor a sus acciones que permitan contar con la aprobación de la Zonificación Forestal a nivel nacional lo que permitirá asignar valor al patrimonio forestal y los recursos forestales y fauna silvestre y de esa forma dar cumplimiento al mecanismo previsto en la legislación especial.

3.5. **Opinión de la Secretaría de Descentralización**

Mediante el Informe N° D000165-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, emite opinión sobre la Autógrafa de "Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal", señalando lo siguiente:

"(...)

2.2.- Comentarios a la Autógrafa de Ley

De la revisión al contenido de la Autógrafa de Ley y sus antecedentes, si bien podemos estar de acuerdo con el objeto del mismo, se ha podido observar los siguientes aspectos:

A) *Al respecto, se debe tomar en cuenta la importancia de legislar tomando en cuenta el marco competencial y las funciones de las entidades públicas. Para lo cual, resulta necesario que toda propuesta normativa recoja sobre todo la opinión de las entidades que estén directamente relacionadas con las materias a legislar. En ese sentido, teniendo en consideración la materia que se está regulando, corresponderá principalmente al Ministerio de Ambiente, opinar sobre la Autógrafa de Ley materia de análisis, más aún si se está regulando que sea el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y ya no el Ministerio de Ambiente, quien establezca por resolución ministerial, a propuesta del Serfor, sobre bosques de categorías I y II de la zonificación forestal, con fines de producción permanente de manera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.*

B) *En lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, **se advierte la falta de mayor justificación y fundamentación de la Autógrafa de Ley, toda vez que las medidas normativas deben estar debidamente justificadas, sobre todo lo relacionado a la participación y el rol que se le está asignando a los gobiernos regionales.***

*Así, **no se explica el por qué se está modificando el artículo 33 de la Ley 29763, asignándose específicamente un rol técnico a los gobiernos regionales, en tanto que se ha eliminado la disposición de que Serfor coordine con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. Ello, merece una debida justificación a fin de advertir que no se está afectando la autonomía y competencias de los gobiernos regionales.***

Asimismo, se advierte una falta de justificación para regular la suspensión de la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el

otorgamiento de títulos habilitantes. Además, el por qué el gobierno regional debe acreditar ante el Serfor los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, según los criterios que se indican a continuación: a) Hasta por dos años, contabilizados a partir de la publicación de la presente ley, siempre que el gobierno regional haya instalado el comité técnico, 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

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en materia de descentralización se ha reconocido los principios de irreversibilidad y gradualidad, a través de las cuales se establece que las disposiciones que regulan las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados deben asegurar progresividad y evitar la duplicidad de esfuerzos. Por ello, **se requiere que toda propuesta normativa debe sustentarse en la naturaleza y las competencias de los gobiernos regionales en materia forestal en el marco de un sistema nacional, pero también tomar en cuenta las capacidades institucionales de dicho nivel de gobierno, a fin de asegurar su cumplimiento.**

C) Finalmente, resulta necesario que se corrija en la Autógrafa de Ley la mención al término "región o regiones" por "departamento o departamentos", toda vez que de acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política, las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles. El proceso de regionalización se inicia eligiendo gobiernos en los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Estos gobiernos son gobiernos regionales. En ese sentido, de acuerdo al marco constitucional, la creación de las regiones se da sobre los ámbitos territoriales denominados departamentos, salvo en el caso de la provincia Constitucional del Callao.

III) Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que corresponderá principalmente al Ministerio de Ambiente opinar sobre la presente Autógrafa de Ley.

Sin perjuicio de ello, en lo que corresponde a las competencias de la Secretaría de Descentralización, se advierte la falta de mayor justificación y fundamentación de las disposiciones que regulan la participación de los gobiernos regionales. (...) (Énfasis agregado)"

3.6. **Opinión del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR**

Mediante Informe Legal N° 00067-2022-OSINFORE/04.2, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, señala lo siguiente:

"Comentarios a la Autógrafa de Ley"

a) Sobre la autoridad administrativa que establece los bosques de producción permanente

15. En el artículo 2 de la Autógrafa de Ley, proponen la modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N° 29763, conforme se señala a continuación:

(...)

16. Ahora bien, se debe tener en cuenta que conforme a lo regulado en el artículo 26 de la Ley N° 29763, la zonificación forestal busca integrar aspectos ecológicos incorporados en la capacidad de uso mayor de la tierra, la clasificación de tipos de bosque (mapa forestal), la cobertura vegetal actual, las condiciones de fragilidad relativa de los

ecosistemas, la distribución de la biodiversidad forestal y de fauna silvestre y su estado de conservación, con los aspectos económicos, sociales y culturales vinculados a la ocupación del territorio y los dispositivos legales, incluyendo los distintos escenarios socioambientales y ecológicos referidos a la intensidad de ocupación y actividad humana en los ecosistemas naturales y las diferentes condiciones o estado de naturalidad o de transformación de los paisajes forestales.

17. En virtud de ello, se ha concebido a **la zonificación forestal como un proceso técnico y participativo, el mismo que debe estar articulado con: (i) la Zonificación Económica Ecológica (ZEE), (ii) el ordenamiento territorial, y, (iii) la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, conforme lo establece la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.**
18. **Teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, se advierte que las propuestas de modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N° 29763, considerando su aspecto sectorial y que se enmarcan dentro Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), deben contar con la opinión técnica del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR.**

b) Sobre la Única Disposición Complementaria Final de la autógrafa de ley

19. Por otro lado, la Única Disposición Complementaria Final, consignada en Autógrafo de Ley, señala lo siguiente:
(...)
20. Respecto a esta Disposición se advierte que la misma **podría originar una mayor afectación sobre los bosques de la Amazonía, siendo que, el proceso de formalización y titulación de predios rústicos, así como el otorgamiento de constancias de posesión, debe desarrollarse posterior al proceso técnico de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor; por lo cual,** resulta necesario que se garantice que este proceso se realice cumpliendo la prohibición de otorgar estos derechos en tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección.
21. Es decir, la Disposición bajo comentario da a entender que tanto **los predios privados con título y constancia de posesión ya no van a tener el requisito de la zonificación forestal para el cambio de uso de suelo, sino que solo se van a basar en la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM). Dicha propuesta representa una amenaza y pone en peligro la existencia de los bosques en la Amazonía, toda vez que dicha clasificación no asegura la inexistencia de cobertura arbórea de áreas para agricultura y ganadería, dado que esta clasificación se basa en capacidades de uso mayor;** esto quiere decir que, sin un predio rural que en general viene siendo utilizado para agricultura y ganadería, y adicionalmente tenga una parte de bosque, también podrá ser utilizado para estas actividades, es decir podrá ser talado y quemado para su cambio de uso. En consecuencia, la deforestación de estos pequeños relictos (partes) de bosque, en suma, se convertirán en una deforestación masiva y de gran extensión; lo cual afectará los recursos forestales y de fauna silvestre, al legalizar el cambio de uso no autorizado de tierra, que forman parte del patrimonio forestal de nuestro país.
22. Igualmente, resulta necesario que se cuente con una línea base de los predios rústicos que buscaría amparar dicha disposición, pues dicha información resulta imprescindible para tomar una postura normativa, pues de lo contrario la norma generaría un efecto perverso, promoviendo la inseguridad jurídica.
23. Aunado a ello, es fundamental contar con la opinión del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI y del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, en su condición de ente rector del Sistema Nacional de gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) y Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

III. CONCLUSIONES

24. Las propuestas de modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N° 29763, considerando su aspecto sectorial y que se enmarca dentro Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), deben ser consultadas al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, emitan opinión técnica especializada sobre las propuestas de modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N° 29763.
25. La propuesta del contenido de la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, constituye una amenaza que permitiría impactos negativos en el bosque, como la masiva deforestación y afectación de los recursos forestales y de fauna silvestre, ya que estaría dando apertura a la legalidad del cambio de uso no autorizado de tierras que forman parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre. (Énfasis agregado)"

3.7. Sobre la opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica

La presente Autógrafa de Ley, propone la modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referidos a bosques de producción permanente y aprobación de la zonificación forestal; asimismo, se propone la suspensión de la zonificación forestal y actualización de los límites de los bosques de producción permanente como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes; asimismo, regula aspectos sobre la clasificación de tierras y las reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias.

Respecto a los derechos y deberes fundamentales relacionados con el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, el artículo 1 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que toda persona tiene el derecho de acceder al uso, aprovechamiento y disfrute del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación de acuerdo a los procedimientos establecidos por la autoridad nacional y regional y a los instrumentos de planificación y gestión del territorio; además de participar en su gestión; asimismo, señala que toda persona tiene el deber de contribuir con la conservación de este patrimonio y de sus componentes respetando la legislación aplicable.

Falta de justificación de la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley

En cuanto a la modificación del artículo 33 de Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Autógrafa de Ley dispone que la zonificación forestal sea aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del Serfor y en base al expediente técnico elaborado por el gobierno regional.

Conforme se aprecia, la propuesta normativa está asignando específicamente un rol técnico a los gobiernos regionales, en tanto que se propone eliminar la disposición de que el Serfor coordine con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre; en ese sentido, no se ha cumplido con justificar debidamente si dicha medida podría afectar la autonomía y competencias de los gobiernos regionales.

Por otra parte, la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Autógrafa de Ley, suspende la obligatoriedad de exigir la Zonificación Forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes, para lo cual dispone que el Gobierno Regional acredite ante el Serfor los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, según los siguientes criterios: a) Hasta por dos años, contabilizados a partir de la publicación de la presente ley, siempre que el gobierno regional haya instalado el comité técnico; y, 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.

Sobre el particular, se advierte una falta de justificación de las razones por las cuales se propone la suspensión de la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes, teniendo en consideración que, la zonificación forestal es un proceso técnico y participativo, el mismo que debe estar articulado con la Zonificación Económica Ecológica (ZEE), el ordenamiento territorial, y, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, conforme lo establece la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, constituyendo así, un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales.⁴

Aunado a ello, no se ha justificado las razones por las cuales el gobierno regional debe acreditar ante el Serfor los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal; por lo que, de acuerdo con lo señalado por la Secretaría de Descentralización, debe tenerse en cuenta que en materia de descentralización se ha reconocido los principios de irreversibilidad y gradualidad, a través de las cuales se establece que las disposiciones que regulan las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados deben asegurar progresividad y evitar la duplicidad de esfuerzos; razones por las cuales, se requiere que toda propuesta normativa debe sustentarse en la naturaleza y las competencias de los gobiernos regionales en materia forestal en el marco de un sistema nacional, pero también tomar en cuenta las capacidades institucionales de dicho nivel de gobierno, a fin de asegurar su cumplimiento.

Por otro lado, en cuanto a la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, se dispone que los predios rústicos con título de propiedad o constancia de posesión, emitidos por autoridad competente hasta la entrada en vigencia de la ley o estén dentro de los alcances de la Ley N° 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales, contarán con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCYM) para desarrollar cultivos en limpio, permanentes o pastos; y estarán exceptuados del cumplimiento de las reglas sobre cambio de uso a que se refiere el artículo 38 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, siempre que en esas áreas estén desarrollando exclusivamente actividades agropecuarias con anterioridad.

Como puede observarse, la propuesta contenida en la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley propone que tanto los predios privados con título y constancia de posesión estarían exceptuados del requisito de la zonificación forestal para el cambio de uso de suelo, sino que solo se van a basar en la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTCUM).

Sobre dicha disposición, en línea con lo señalado por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, observamos que no se ha cumplido con justificar que dicha propuesta no afecta a los bosques de la Amazonía, siendo que, el proceso de formalización y titulación de predios rústicos, así como el otorgamiento de constancias de posesión, debe desarrollarse de manera posterior al proceso técnico de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor; por lo cual, resulta necesario que se garantice que este proceso se realice cumpliendo la prohibición de otorgar estos derechos en tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección.

En efecto, se advierte que dicha propuesta carece de sustento técnico, al no haberse evaluado los posibles riesgos de la existencia de los bosques en la Amazonía, toda vez que dicha clasificación no asegura la inexistencia de cobertura arbórea de áreas para agricultura y ganadería, dado que esta clasificación se basa en capacidades de uso mayor; esto implica que, sin un predio rural que en general viene siendo utilizado para agricultura y ganadería, y adicionalmente tenga una parte de bosque, también podrá ser utilizado para estas actividades, es decir podrá ser talado y quemado para su cambio de uso; en consecuencia, la deforestación de estos pequeños relictos (partes) de

⁴ Artículo 26 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

bosque, en suma, se convertirán en una deforestación masiva y de gran extensión; lo cual afectará los recursos forestales y de fauna silvestre, al legalizar el cambio de uso no autorizado de tierra, que forman parte del patrimonio forestal de nuestro país.

En ese sentido, se observa que la Autógrafa de Ley no cuenta con el análisis de los posibles impactos negativos en el bosque, como la masiva deforestación y afectación de los recursos forestales y de fauna silvestre, ya que estaría dando apertura a la legalidad del cambio de uso no autorizado de tierras que forman parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

De otro lado, la iniciativa legislativa, no ha sustentado técnicamente, cuál es la línea base de los predios rústicos que buscaría amparar con la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, pues dicha información resulta importante a los efectos de evaluar el impacto en la afectación de los recursos forestales y de fauna silvestre, al legalizar el cambio de uso no autorizado de tierras, que forman parte del patrimonio forestal de nuestro país.

Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁵ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, *"en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio (ACB) "es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia"⁶. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁷.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria"⁸.

⁵ Manual de Técnica Legislativa del Congreso, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR. Página 54.

⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁸ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"⁹.

Afectación al principio de coherencia normativa

En adición a lo antes indicado, se advierte que, la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, al proponer que ya no se exija a los predios con título o constancia de posesión, el requisito de la zonificación forestal para el cambio de uso de suelo, sino que solo se van a basar en la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, arriesgando la existencia de los bosques en la Amazonia del país, contraviene lo establecido en el artículo 1 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual prescribe que toda persona tiene el deber de contribuir con la conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación de acuerdo a los procedimientos establecidos por la autoridad nacional y regional y a los instrumentos de planificación y gestión del territorio.

En línea con lo indicado, debemos tener en consideración la definición del principio de coherencia normativa establecida por el Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico N°48 de la Sentencia EXP. N°047-2004-AI/TC, que señala:

*"48.De lo dicho se concluye que la normatividad sistémica descansa en la **coherencia normativa**. Dicha noción implica la existencia de la unidad sistémica del orden jurídico, lo que, por ende, indica la existencia de una relación de armonía entre todas las normas que lo conforman.*

Asimismo, presupone una característica permanente del ordenamiento que hace que este sea tal por constituir un todo pleno y unitario.

Ella alude a la necesaria e imprescindible compenetración, compatibilidad y conexión axiológica, ideológica, lógica, etc., entre los deberes y derechos asignados; amén de las competencias y responsabilidades establecidas que derivan del plano genérico de las normas de un orden constitucional".

(El subrayado es nuestro)

Por tanto, como consecuencia de contravenir lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Única Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley contraviene el principio de coherencia normativa, al no tomar en consideración la sostenibilidad del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación y el marco normativo vigente que lo regula.

- 3.8. En virtud de antes indicado, y en concordancia con lo señalado por la Secretaría de Descentralización y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre-OSINFOR, se puede colegir que la Autógrafa de "Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal" **no resulta viable**, sin perjuicio de la opinión que emita el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministerio del Ambiente, en el marco de sus competencias establecidas en Ley N°

⁹ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y en el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente aprobado por Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM¹⁰.

IV. CONCLUSIÓN Y SUGERENCIA:

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica considera que la Autógrafa de "Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal"; **no es viable**, sin perjuicio de la opinión que emita el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego; y, el Ministerio del Ambiente, en el marco de sus competencias.
- 4.2 Se sugiere remitir el presente informe al Secretario del Consejo de Ministros del Despacho Presidencial para conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

¹⁰ **Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego**

Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Artículo 5. Ámbito de competencia del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

El Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego ejerce competencia en las siguientes materias:

- a. Tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria.
- b. Agricultura y ganadería.
- c. Recursos forestales y su aprovechamiento sostenible.
- d. Flora y fauna silvestre.
- e. Sanidad, inocuidad, investigación, extensión, transferencia de tecnología y otros servicios vinculados a la actividad agraria.
- f. Recursos hídricos.
- g. Riego, infraestructura de riego y utilización de agua para uso agrario.
- h. Infraestructura agraria.

Ministerio del Ambiente

Resolución Ministerial N° 167-2021-MINAM, que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

Artículo 3.- Competencias y Funciones Generales

El Ministerio del Ambiente ejerce a nivel nacional en el ámbito de sus competencias, las siguientes materias: Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales, Diversidad Biológica y las Áreas Naturales Protegidas, Calidad Ambiental, Cambio Climático, Gestión y Manejo de Residuos Sólidos, Manejo de Suelos, Gobernanza Ambiental y las demás materias que se establecen por ley, en coordinación con los sectores competentes, según corresponda.