



Lucila Pautrat <lpautrat@gmail.com>

[MPD Congreso de la República] Notificación de Registro de Documento**Notificaciones Congreso de la República** <app0002@congreso.gob.pe>
Para: LPAUTRAT@gmail.com

2 de octubre de 2026 a las 15:14

Estimado(a) **ANGELA LUCILA PAUTRAT OYARZUN:**

Mediante la presente, queremos hacerle saber que su nuevo trámite en Mesa de Partes Digital del Congreso de la República, con asunto **SE REMITE OPINIÓN TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY N.º 00088/2026-2031-CD, "LEY DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS EN LA AMAZONÍA"**, ha sido **REGISTRADO** de manera satisfactoria con el **RU N° 34052-CD** y con los siguientes destinatarios:

	Destinatario
1	COMISION DE MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
2	COMISION DE CONSTITUCION REGLAMENTO Y RELACIONES EXTERIORES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
3	COMISION DE DESARROLLO AGRARIO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Para ver el estado del documento, inicie sesión en el siguiente enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/mpv/#/login>

Saludos cordiales,
Congreso de la República
Un Congreso Para Todos



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Lima, 2 de octubre de 2026

CARTA N.º 012-2026-KENÉ

Señor Diputado

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA

Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Sostenibilidad

Cámara de Diputados del Congreso de la República

Presente. -

ASUNTO: *Se remite Opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N.º 00088/2026-2031-CD, "Ley de Desarrollo Sostenible de las Actividades Agrarias en la Amazonía".*

De nuestra consideración consideración:

KENÉ Instituto de Estudios Forestales y Ambientales¹, organización de la sociedad civil dedicada al estudio y la defensa de los ecosistemas forestales y de los derechos de los pueblos indígenas, en ejercicio del derecho de petición (art. 2.20 de la Constitución) y del derecho de participación ciudadana en la gestión ambiental (art. III del Título Preliminar de la Ley 28611),

¹ KENÉ - Instituto de Estudios Forestales y Ambientales es una organización privada sin fines de lucro dedicada a promover la conservación de los bosques amazónicos, así como a la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos peruanos y de los Pueblos Indígenas en el Perú. Kené se encuentra inscrita en la Partida Electrónica N.º 13554515 del Registro de Personas Jurídicas de Lima, mediante el Título N.º 2015-01188873 de fecha 21 de diciembre de 2015, con RUC 20600972902, y registrada en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI.

se dirige a su Despacho, y por su intermedio a los señores miembros de la Comisión que preside, a fin de remitir el **Informe N.º 005-2026-KENÉ**, con el propósito de contribuir a la evaluación técnica del Proyecto de Ley de la referencia. Sus conclusiones principales se sintetizan a continuación:

1. **El otorgamiento de propiedad sobre tierras forestales y de protección es incompatible con la Constitución, porque recae sobre bienes que integran el patrimonio de la Nación y que el Estado no puede enajenar.** El art. 66 de la Constitución declara que los recursos naturales, renovables y no renovables, **son patrimonio de la Nación**. El Tribunal Constitucional ha fijado el alcance de este mandato en la **Sentencia 0048-2004-PI/TC: los recursos naturales, in totum, constituyen una universalidad patrimonial de todas las generaciones de peruanos, sujeta al dominio eminente del Estado, que se traduce en la potestad soberana de legislar, administrar y resolver sobre su aprovechamiento, y no en un derecho de propiedad; por ello, se proscribe su goce exclusivo y particular** (ff. 29).

El Tribunal precisó, además, que **estos bienes integran el dominio público, están excluidos del régimen de la propiedad civil y son indisponibles, inalienables e imprescriptibles** (ff. 98; art. 73 de la Constitución); que el Estado “no ostenta una situación subjetiva de propietario” sobre ellos (ff. 100); y que su otorgamiento a particulares solo confiere su aprovechamiento temporal, nunca el dominio del recurso en su fuente (ff. 101 y 102). **Las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección son recursos naturales** (art. 3.b de la Ley 26821; ff. 43), **integran el patrimonio forestal de la Nación con o sin bosque** (art. 4 de la Ley 29763) **y la ley prohíbe su titulación y cambio de uso** (art. 37). Si el Estado no es propietario de estos bienes, carece de título para transferirlos en propiedad: **la titulación que el Proyecto generaliza no sería un acto legítimo de disposición, sino la sustracción de bienes de dominio público del patrimonio de la Nación**. La Sentencia 88/2025 confirmó que la clasificación de tierras identifica ese patrimonio aun sin cobertura boscosa (ff. 95).

-
2. *El Proyecto se aparta de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 88/2025 sobre la Ley 31973. En ella, el Tribunal declaró inconstitucional la suspensión de la zonificación forestal, por constituir una amenaza cierta para el patrimonio forestal, y la reconoció como instrumento vinculante de la Constitución ecológica. El Proyecto sustituye la zonificación forestal por un mapa aprobado por el Poder Ejecutivo en 30 días y exime de la autorización de cambio de uso, con lo que reproduciría, por una vía distinta, el efecto que el Tribunal ya declaró contrario a la Constitución.*
 3. *El Proyecto no ha sido sometido a consulta previa, pese a regular expresamente aspectos que afectan derechos colectivos de pueblos indígenas. En la misma Sentencia 88/2025, el Tribunal Constitucional estableció que una ley cuyos destinatarios expresamente indicados son pueblos indígenas debe ser consultada, y declaró fundada la demanda también por esa razón. La omisión configura un vicio de forma y de fondo (Convenio 169 de la OIT, art. 6; Ley 29785).*
 4. *El Proyecto no ha sido sometido a control de constitucionalidad, de convencionalidad ni de calidad regulatoria. Su exposición de motivos se limita a citar los artículos 68 y 69 de la Constitución para afirmar que la propuesta “no vulnera la norma constitucional”, sin examinar los artículos 66, 67, 73, 88 y 89, la Sentencia 88/2025, el Convenio 169 de la OIT ni la jurisprudencia interamericana que el Congreso está obligado a observar. Tampoco cuenta con un análisis de impacto regulatorio ni con un análisis costo-beneficio que cuantifique sus efectos. Contrariamente, afirma que la norma “no genera gasto”, pese a crear beneficios crediticios, exoneraciones y nuevas obligaciones cartográficas a cargo del Estado, y generar incommensurables pérdidas irreversibles del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación.*
 5. *El Proyecto comprometería obligaciones internacionales vinculantes del Estado peruano en materia comercial, ambiental y de derechos humanos. Conforme al principio pacta sunt servanda, todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser*

cumplido de buena fe, sin que pueda invocarse el derecho interno para justificar su incumplimiento (arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados). El Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos prohíbe debilitar o reducir la protección de la legislación ambiental como medio para promover el comercio o la inversión (art. 18.3), y su Anexo sobre Manejo del Sector Forestal (Anexo 18.3.4) contiene obligaciones plenamente exigibles². Estas cláusulas, junto con el Título IX del Acuerdo Comercial con la Unión Europea, expresan el principio de no regresión: el nivel de protección ambiental alcanzado no puede reducirse para favorecer intereses económicos.

En el mismo sentido, el Reglamento (UE) 2023/1115, aplicable desde el 30 de diciembre de 2026, prohíbe comercializar en la Unión Europea café, cacao, palma aceitera, madera y otros productos procedentes de tierras deforestadas después del 31 de diciembre de 2020. El Perú ha sido clasificado como país de riesgo estándar, y una norma que legaliza conversiones posteriores a esa fecha comprometería el acceso de sus exportaciones a ese mercado y su aspiración a la categoría de riesgo bajo. Por último, la Corte IDH, en la OC-32/25, exige a los Estados una debida diligencia reforzada frente a la emergencia climática, la protección de los sumideros de carbono y la abstención de toda conducta que genere un retroceso en la protección de los derechos frente al cambio climático (párr. 221). Un Estado que, mediante incentivos normativos, promueve la conversión de sus bosques incumple esos deberes. El Proyecto tampoco considera los estándares de la OCDE, organización a la que el Perú se encuentra en proceso de adhesión.

6. *El Proyecto no cuenta con una base científica y cartográfica suficiente para diferenciar la “Zona Forestal Amazónica” de la “Zona Agropecuaria Amazónica”. La propuesta divide la Amazonía en dos zonas sin disponer de:*

² Con base en él, los Estados Unidos bloquearon la importación de madera de exportadores peruanos en 2017 y 2019, y en 2019 activaron las primeras consultas ambientales del Acuerdo frente a una norma que afectaba la independencia del OSINFOR, las cuales concluyeron con la reversión de la medida.

-
- (i) *un catastro forestal consolidado e integrado al catastro rural, que individualice predios, ocupantes y títulos habilitantes;*
 - (ii) *estudios de suelos y de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor a nivel detallado o de microzonificación (la propia exposición de motivos señala que se empleó información del INRENA de 2000 y 2006 a escala 1:1 000 000, de nivel exploratorio); y*
 - (iii) *una zonificación forestal culminada en todas las regiones amazónicas y otras regiones con bosques y ecosistemas forestales. El insumo previsto en el Proyecto de Ley es un mapa satelital Landsat de 30 m, diseñado para el monitoreo de la pérdida de cobertura y no para la asignación de derechos prediales. En estas condiciones, el Estado no estaría en capacidad de acreditar, predio por predio, si la deforestación no autorizada ocurrió antes o después del 31 de diciembre de 2020, o entre 2020 y 2022, quién la ejecutó ni cuál era la aptitud del suelo antes de la intervención. Esta limitación es especialmente relevante, pues de acuerdo con los datos oficiales del MINAM, el año 2020 registró la mayor pérdida de bosque húmedo amazónico desde el año 2000 (203 272 ha).*

7. *El régimen propuesto promueve un escenario de impunidad frente a la deforestación no autorizada, así como incentivos económicos para mayor pérdida de bosques y tráfico de tierras. El texto no establece una fecha de corte general. Adicionalmente, admite ocupaciones hasta 2024 y 2025; contempla la inscripción mediante aprobación automática; exime de la autorización de cambio de uso; y reconoce a quienes intervinieron sin autorización, beneficios como la titulación prioritaria, el crédito público, cesiones transferibles a un costo muy reducido y exoneraciones, todo ello contraviniendo la legislación forestal, ambiental, administrativa y tributaria. La experiencia comparada muestra que las regularizaciones sin un corte firme y verificable generan la expectativa de que la deforestación futura también podrá ser formalizada.*

-
8. *El Proyecto agravaría la principal fuente de emisiones del país, en un contexto de emergencia climática y de un evento El Niño extraordinario. Según el último Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (MINAM, 2024), el sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura aporta el 43,5 % de las emisiones GEI nacionales – con un promedio de 49 % entre 2010 y 2021 –, principalmente por la conversión de bosques en tierras agropecuarias.*

Sin reducir la deforestación, el Perú no podrá cumplir su Contribución Determinada a Nivel Nacional, que en su versión 3.0 fija un máximo de 179 MtCO₂eq al 2035. A ello se suma que el ENFEN prevé un evento El Niño de magnitud extraordinaria entre septiembre de 2026 y enero de 2027; en la Amazonía, estos eventos se asocian a sequías extremas e incendios forestales. Un régimen que estimule la deforestación irregular mediante la habilitación de tierras forestales y de protección incrementaría el riesgo de quemas no controladas, pérdida de bosques y emisiones, cuando el deber estatal de prevención exige, precisamente, la mayor cautela.

9. *El Proyecto se inscribe en un patrón reiterado de iniciativas orientadas a flexibilizar la protección de los bosques. Desde los Decretos Legislativos 1090 y 1064 de 2008 –derogados en 2009, tras los hechos de Bagua, luego de advertirse su incompatibilidad con la Constitución y con el Convenio 169 de la OIT–, pasando por la Ley Antiforestal, Ley N° 31973 declarada parcialmente inconstitucional en 2025, y los PL 9653/2024-CR y 10700/2024-CR, se han sucedido propuestas que, con distintas denominaciones, persiguen un mismo resultado: generar escenarios de impunidad a la deforestación y el tráfico de tierras con el fin de habilitar la titulación de tierras forestales y de protección para regularizar la deforestación ya ocurrida. Esta reiteración beneficia, en los hechos, principalmente a quienes ocupan y convirtieron bosques y tierras forestales vulnerando las normas, entre ellos los cultivos agroindustriales en expansión que la propia exposición de motivos identifica como impulsores de la*

deforestación, antes que a la integridad de los bosques, que es el bien constitucional que debe primar.

Corresponde que el Congreso ponga término a este patrón de iniciativas inconstitucionales, de acuerdo con el ordenamiento parlamentario. El Reglamento de la Cámara de Diputados, con naturaleza de ley orgánica, dispone que los diputados actúan con sujeción a la Constitución y promueven la defensa del orden constitucional (art. 4), y les impone los deberes funcionales de cumplir y hacer cumplir la Constitución y de formular proposiciones debidamente estudiadas y fundamentadas conforme a ella (art. 26, literales b y e). Exige, además, que toda iniciativa sustente el problema público con evidencia y presente un análisis costo-beneficio que incluya sus impactos presupuestales y ambientales (art. 106), y prohíbe las que creen o aumenten gasto público (art. 107.a). El Proyecto no cumple estas exigencias: no evalúa impacto ambiental alguno y sostiene que “no genera gasto”, pese a crear programas, créditos y exoneraciones. Para estos casos, el Reglamento faculta a la comisión competente a calificar la admisibilidad de la iniciativa y a rechazarla de plano o archivarla (arts. 107 y 114). La inviolabilidad parlamentaria protege las opiniones y votos de los diputados (art. 93 de la Constitución), pero no los exime de estos deberes ni limita la potestad de la Comisión de ejercer dichos filtros frente a la reiteración de propuestas contrarias a lo resuelto por el Tribunal Constitucional.

10. *En un escenario de cambio climático urge, en primer lugar, garantizar la cobertura forestal mediante una ley que declare la intangibilidad de todos los bosques amazónicos, ecosistemas forestales y garantizar el respeto a la prohibición de cambio de uso de todas las tierras forestales y de protección, con o sin bosque. En segundo lugar, urge restaurar las áreas deforestadas mediante proyectos públicos o apoyados por la cooperación internacional, mediante concesiones orientadas a la gestión integral de los recursos forestales, o contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales (CCUSAF), concebidos como derechos de uso intransferibles, sujetos a metas verificables de restauración con especies nativas y sin transferencia de propiedad.*

En consecuencia, se solicita respetuosamente a la Comisión **emitir pronunciamiento desfavorable y recomendar el archivamiento del Proyecto**, en atención a los vicios de inconstitucionalidad advertidos y en ejercicio de su facultad de calificar la admisibilidad de las iniciativas y archivarla por incumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados (art. 114).

Agradeciendo la gentil atención dispensada, hacemos propicia la ocasión para expresar nuestros respetos.

Atentamente,

08510b71- Firmado
0958-48ba- digitalmente por
a- 08510b71-0958-48b
a3c4-5e6b5 a3c4-5e6b57c0a216
7c0a216 Fecha: 2026.10.02
15:25:07 -05'00'

Lucila Pautrat Oyarzún

**KENÉ – INSTITUTO DE ESTUDIOS
FORESTALES Y AMBIENTALES**

E-mail: lpautrat@keneamazon.net

Cel.: 965100252

Se acompaña:

Se acompaña: Informe N.º 005-2026-KENÉ, Análisis del Proyecto de Ley N.º 00088/2026-2031-CD, "Ley de Desarrollo Sostenible de las Actividades Agrarias en la Amazonía" (102 folios)



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

2006 – 2026: VEINTE AÑOS DE CAPTURA REGULATORIA SOBRE LOS BOSQUES AMAZÓNICOS

CRONOLOGÍA DE LAS INICIATIVAS NORMATIVAS Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA ORIENTADOS

A DESAFECTAR LAS TIERRAS FORESTALES Y QUE PROPICIAN LA DEFORESTACIÓN

N.º	Año	Iniciativa	Impulsor	Qué buscaba	Resultado
1	2006	PL 840/2006-PE y PL 690/2006-CR («Ley de la Selva») , que modificaban los arts. 2 y 7 de la Ley 28852, ley especial complementaria de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre 27308	Poder Ejecutivo (Gobierno de Alan García)	Sustituir el régimen de concesión por la venta, adjudicación en propiedad y a perpetuidad, mediante subasta pública, de tierras forestales sin cubierta boscosa o eriazas de dominio del Estado (estimadas por INRENA en 9,7 millones de ha), sin catastro de tierras deforestadas. Alteraba el régimen de concesiones de la Ley 27308 y contravenía el art. 66 de la Constitución y la reserva de ley orgánica, pues modificaba por ley ordinaria las condiciones de otorgamiento a particulares de recursos naturales (las tierras de capacidad de uso mayor forestal fijadas por la Ley 26821, que solo admite su aprovechamiento mediante títulos que no transfieren la propiedad del recurso en su fuente).	No aprobado por el Congreso tras el rechazo de las organizaciones indígenas y protestas de los Gobiernos Regionales.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

N.º	Año	Iniciativa	Impulsor	Qué buscaba	Resultado
2	2007	«El síndrome del perro del hortelano» (El Comercio, 28.10.2007) y «Receta para acabar con el perro del hortelano» (El Comercio, 25.11.2007)	Alan García Pérez, presidente de la República	Delinear, desde la Presidencia de la República, una política de apertura de la Amazonía a la inversión a gran escala que calificaba como «ociosos» los recursos naturales (incluidos los bosques y las tierras comunales) no incorporados al mercado, en una lógica de neocolonización de la Amazonía y de sus recursos.	Lineamientos de política que constituyeron el antecedente inmediato de los decretos legislativos de 2008.
3	2008	D.L. 1090 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre) y D.L. 1064 (régimen de tierras de uso agrario)	Poder Ejecutivo, mediante facultades delegadas (Ley 29157)	Retomar los contenidos de la «Ley de la Selva» y flexibilizar el régimen de las tierras forestales, sin consulta previa.	Suspendidos por la Ley 29376 y derogados por la Ley 29382 (junio de 2009), tras el conflicto de Bagua.
4	2021-2024	PL 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021-CR → Ley 31973 («Ley Antiforestal»)	Congresistas de Perú Libre y Alianza para el Progreso	Sustituir la clasificación de tierras por una declaración legal en tierras deforestadas con uso agropecuario, eximir del cambio de uso y suspender la exigencia de zonificación forestal.	Observada por el Ejecutivo; aprobada por insistencia (14.12.2023). Declarada parcialmente inconstitucional por la Sentencia 88/2025 del TC.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

N.º	Año	Iniciativa	Impulsor	Qué buscaba	Resultado
5	2024-2025	PL 9653/2024-CR y 10700/2024-CR	Congresista Jeny López Morales (Fuerza Popular) y otros legisladores	Formalizar actividades agrarias en tierras de aptitud forestal mediante el REPAAS y la división ZFA/ZAA, sin autorización de cambio de uso.	Texto sustitutorio aprobado por la Comisión Agraria; quedó en el Orden del Día al concluir el periodo 2021-2026.
6	2026	PL 00088/2026-2031-CD («Ley de Desarrollo Sostenible de las Actividades Agrarias en la Amazonía»)	Diputados Royser Castro Grández y Jaime Abensur Pinasco (Fuerza Popular)	Reproduce íntegramente el texto sustitutorio de los PL 9653 y 10700/2024-CR.	En trámite: sustentado ante las Comisiones de Medio Ambiente y Sostenibilidad (28.09.2026) y de Desarrollo Agrario (29.09.2026).

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de Ley 840/2006-PE; leyes 26821, 27308 y 28852; García Pérez (2007a, 2007b); Servindi (2007); Inforegión (2025); leyes 29376, 29382 y 31973; Tribunal Constitucional del Perú (2025), Sentencia 88/2025; Proyecto de Ley 00088/2026-2031-CD; Congreso de la República, Departamento de Comunicaciones e Imagen Institucional (2026).

La expresión “**Captura regulatoria**” (Stigler, 1971)¹ se usa para designar el proceso por el cual **la regulación se diseña en función de los intereses de los sectores que debería regular**. La vinculación de estas iniciativas con la expansión agroindustrial se sustenta en la propia exposición de motivos del PL 00088/2026-2031-CD, que reconoce la expansión de cultivos agroindustriales: palma aceitera, café y cacao en áreas no categorizadas, y en el pronunciamiento de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), que advirtió que el PL 9653/2024-CR favorecía a grupos de palma aceitera con el otorgamiento de derechos sin autorización de cambio de uso del suelo.

¹ Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21. <https://doi.org/10.2307/3003160>.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY N.º 00088/2026-2031-CD, “LEY DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS ACTIVIDADES AGRARIAS EN LA AMAZONÍA”

Informe N.º 005-2026-KENÉ

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento examina el Proyecto de Ley N.º 00088/2026-2031-CD¹ (“el Proyecto”): 22 artículos, nueve disposiciones complementarias finales (DCF) y dos disposiciones complementarias modificatorias (DCM). Según su nota 1, la fórmula legal reproduce “en su integridad” el segundo texto sustitutorio recaído en los PL 9653/2024-CR y 10700/2024-CR del periodo 2021-2026, sin que conste un reexamen técnico ni nuevas opiniones sectoriales. El análisis se efectúa desde un doble parámetro: **(i) jurídico**, integrado por la “Constitución ecológica” (arts. 2.22, 66 a 69, 73, 88 y 89), el bloque de constitucionalidad ambiental e indígena y los estándares internacionales vinculantes; y **(ii) técnico-científico**, conforme a la mejor evidencia disponible sobre bosques tropicales, biodiversidad y cambio climático.

Aun cuando el Proyecto de Ley se presenta con una aparente motivación de desarrollo agrario, en la realidad configura un régimen de regularización *ex post* del cambio de uso del suelo ilegal en tierras de aptitud forestal y de protección, que:

- a) habilita la transferencia en propiedad de tierras forestales y de protección, en contravención del art. 66 de la Constitución y del régimen del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación;

¹Castro Grandez, R. y Abensur Pinasco, J. A. (2026). *Proyecto de Ley N.º 00088/2026-2031-CD, Ley de Desarrollo Sostenible de las Actividades Agrarias en la Amazonía*. Cámara de Diputados del Congreso de la República.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- b) se aparta de lo resuelto en la Sentencia 88/2025 del Tribunal Constitucional, al sustituir la zonificación forestal por un mapa aprobado en 30 días;
 - c) incide en derechos colectivos de los pueblos indígenas sin consulta previa;
 - d) no ha sido sometido a control de constitucionalidad, de convencionalidad ni de calidad regulatoria, y es incompatible con tratados ambientales y comerciales suscritos por el Perú y con estándares de la OCDE;
 - e) sustituye el control ambiental previo por aprobaciones automáticas y fiscalización orientativa;
 - f) permitiría convalidar la deforestación ocurrida hasta 2024-2025 y, al carecer de fecha de corte general, podría incentivar la deforestación futura, en un país cuya principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero es el cambio de uso de tierras forestales por actividades agropecuarias y agroindustriales;
 - g) carece de base catastral, edafológica y cartográfica idónea y sustituye los instrumentos vinculantes de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor (CUM) y zonificación forestal (ZF) por un mapa satelital de nivel exploratorio;
 - h) reproduce un patrón legislativo reiterado, iniciado con los Decretos Legislativos 1090 y 1064 de 2008, y la Ley 31973, llamada Ley Antiforestal, orientados a generar regímenes de impunidad a la deforestación y tráfico de tierras para habilitar la titulación y el mercado de bosques y tierras forestales;
y
 - i) este proyecto de ley se debatiría en coincidencia con un evento El Niño de magnitud extraordinaria, que eleva el riesgo de sequía e incendios forestales en la Amazonía.

Estas observaciones tienen carácter estructural, por lo que no podrían subsanarse en sede reglamentaria.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

II. ARQUITECTURA NORMATIVA DEL PROYECTO

El Proyecto descansa sobre cuatro pilares.

- (a) **Régimen de Promoción de Actividades Agrarias Sostenibles (REPAAS, arts. 5-8):** registro del MIDAGRI de acceso “por única vez”, vigencia de cinco años y **aprobación automática**, con verificación posterior por teledetección; otorga titulación prioritaria, crédito de Agrobanco y asistencia técnica, e impone la obligación de no deforestar solo después de la inscripción.
- (b) **Zonificación binaria (arts. 9-11 y Tercera DCF):** la Zona Forestal Amazónica (ZFA) se define por tres mapas en “prelación preclusiva” (bosque al 31 de diciembre de 2020, pendientes mayores de 25 % sin bosque y ecosistemas hidromórficos); la Zona Agropecuaria Amazónica (ZAA) es residual y en ella procede la titulación de la totalidad del predio y “cualquier actividad agraria” sin estudios ni autorizaciones adicionales.
- (c) **Legalización ex post de la deforestación ilegal (arts. 12-15):** títulos con condición resolutoria, compensación “progresiva” de la reserva mínima del 30 %, inaplicación de la autorización de cambio de uso del art. 38 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS), titulación en pendientes mayores de 25 % y CCUSAF de hasta 100 ha por 40 años renovables, heredables y transferibles.
- (d) **Reformas legales:** modificación de los arts. 25, 27, 36, 37, 38, 39 y 63 de la LFFS y de la Ley 29338, de Recursos Hídricos; priorización vial (Octava DCF) y redefinición de “cobertura boscosa” (Novena DCF).



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

III. AUSENCIA DE CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD, DE CONVENCIONALIDAD Y DE CALIDAD REGULATORIA

III.1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La preeminencia de la Constitución (art. 51) y el deber de respetarla y defenderla (arts. 38 y 45) imponen al legislador verificar, antes de aprobar una ley, su compatibilidad con la Norma Fundamental. El art. 102.2 atribuye expresamente al Congreso el deber de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes. Ese análisis comprende el bloque de constitucionalidad integrado por la “Constitución ecológica” (arts. 2.22 y 66 a 69), el régimen de los bienes de dominio público (art. 73), la identidad cultural y la propiedad comunal (arts. 2.19, 88 y 89), la reserva de ley orgánica (arts. 66 y 106), la prohibición de iniciativa parlamentaria de gasto (art. 79) y las leyes que desarrollan dichos mandatos.

Este examen no es una facultad discrecional del legislador, sino una exigencia que deriva del carácter normativo de la Constitución y de la fuerza vinculante de la jurisprudencia de su supremo intérprete. En efecto, el Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución (art. 201), sus sentencias de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada y vinculan a todos los poderes públicos (art. 81 del Nuevo Código Procesal Constitucional), y las leyes deben interpretarse y aplicarse conforme a los preceptos y principios constitucionales, según la interpretación que de ellos resulte de las resoluciones del Tribunal (art. VI del Título Preliminar del mismo código). De ello se sigue que el Congreso, al legislar, no solo debe confrontar el Proyecto con el texto de la Constitución, sino también con el contenido que el Tribunal ha atribuido a sus disposiciones.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Dicho contenido ha sido desarrollado con particular amplitud en materia ambiental. El Tribunal Constitucional ha denominado **“Constitución ecológica”** al conjunto de disposiciones de la Carta Fundamental que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente, y le ha reconocido una triple dimensión: como principio que irradia todo el ordenamiento jurídico, en tanto es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, exigible por diversas vías; y como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares².

A su vez, ha precisado que el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado (art. 2.22) comprende tanto el derecho a disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica, como el derecho a que ese ambiente se preserve, lo que impone a los poderes públicos el deber de mantener los bienes ambientales en condiciones adecuadas para su disfrute, y que su protección se rige por los principios de desarrollo sostenible, conservación, prevención, restauración, mejora, precautorio y compensación³. En consecuencia, cualquier ley que incida sobre los bosques y las tierras forestales debe superar un examen reforzado de compatibilidad con estas tres dimensiones y con los principios que las informan.

Sin embargo, la sección VIII de la exposición de motivos de **la propuesta normativa (“Efecto de la norma en la legislación nacional”)** se limita a citar los **artículos 68 y 69 de la Constitución para concluir que la propuesta “no vulnera**

²Tribunal Constitucional del Perú. (2008). *Sentencia recaída en el Expediente 03610-2008-PA/TC*, fundamentos jurídicos 33 y 34. Consulta en el portal del Tribunal Constitucional: <https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/>

³Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC (Caso Regalía Minera)*, fundamentos jurídicos 17 y 18. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

la norma constitucional”, sin examinar los artículos 66, 67, 73, 88 y 89, ni la jurisprudencia constitucional sobre recursos naturales, bosques y pueblos indígenas, y en particular, la Sentencia 0048-2004-PI/TC, que define la naturaleza jurídica de los recursos naturales como patrimonio de la Nación sujeto al dominio eminente del Estado; la Sentencia 03343-2007-PA/TC, sobre la protección de los ecosistemas forestales amazónicos; la Sentencia 0022-2009-PI/TC, sobre el derecho a la consulta previa; y, de manera decisiva, la Sentencia 88/2025, dictada sobre la misma ley que el Proyecto pretende modificar, con autoridad de cosa juzgada y efecto vinculante para todos los poderes públicos.

Estas omisiones resultan especialmente graves porque la jurisprudencia constitucional sobre la materia es abundante, consistente y directamente aplicable al Proyecto de Ley. **Respecto de la naturaleza jurídica de los recursos naturales, el Tribunal ha establecido que estos, *in totum*, constituyen una universalidad patrimonial de la Nación sujeta al dominio eminente del Estado, cuyo goce exclusivo y particular está proscrito; que integran el dominio público y son, por tanto, inalienables e imprescriptibles; que el Estado no ostenta sobre ellos una situación de propietario, sino un deber de garantía; y que su otorgamiento a particulares solo confiere su aprovechamiento temporal⁴. Este criterio fue reiterado en la Sentencia 00012-2019-PI/TC, que, además, desarrolla el contenido del derecho al ambiente equilibrado y los deberes estatales que de él derivan⁵.**

⁴Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC (Caso Regalía Minera)*, fundamentos jurídicos 29 y 97-102. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

⁵Tribunal Constitucional del Perú. (2020). *Sentencia 343/2020, recaída en el Expediente 00012-2019-PI/TC (demanda contra la Ordenanza 014-2018-MPSCH)*, fundamentos jurídicos 14-22 y 31; criterio recogido en Tribunal Constitucional del Perú (2025), Sentencia 88/2025, fj. 26. Consulta en el portal del Tribunal Constitucional: <https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

En segundo lugar, en cuanto a la **protección de los ecosistemas forestales amazónicos**, la **Sentencia 03343-2007-PA/TC (caso Cordillera Escalera)** aplicó la **Constitución ecológica** a la conservación de un área de bosques de cabecera de cuenca, **afirmó la vinculación de los particulares al derecho al ambiente** y **dio operatividad al principio precautorio** frente a actividades que amenazan **ecosistemas frágiles**⁶.

En materia de pueblos indígenas, **el Tribunal ha reconocido que el territorio comunal goza de protección constitucional reforzada**, aun cuando no se encuentre titulado, en razón de su vínculo con la identidad y la subsistencia de los pueblos⁷; **ha definido el contenido del derecho a la consulta previa y las categorías de medidas legislativas que deben ser consultadas**⁸; y ha declarado que dicho derecho es exigible desde la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT, en 1995⁹.

Respecto de los controles ambientales, **el Tribunal ha advertido que la simplificación de los procedimientos y el privilegio de los controles posteriores, sin supervisión previa, materializan un daño o riesgo potencial al**

⁶Tribunal Constitucional del Perú. (2009). *Sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC (Caso Cordillera Escalera)*, de 20 de febrero de 2009. Consulta en el portal del Tribunal Constitucional: <https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/>

⁷Tribunal Constitucional del Perú. (2012). *Sentencia recaída en el Expediente 01126-2011-HC/TC (Caso Comunidad Nativa Tres Islas)*, fundamentos jurídicos 22 y 25; criterio recogido en Tribunal Constitucional del Perú (2025), Sentencia 88/2025, ff. 42-45. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.html>

⁸Tribunal Constitucional del Perú. (2010). *Sentencia recaída en el Expediente 0022-2009-PI/TC*, fundamentos jurídicos 17-37. Consulta en el portal del Tribunal Constitucional: <https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/>

⁹Tribunal Constitucional del Perú. (2010). *Sentencia recaída en el Expediente 05427-2009-PC/TC (Caso AIDSESP)*, fundamentos jurídicos 46 y 57. Consulta en el portal del Tribunal Constitucional: <https://www.tc.gob.pe/consultas-de-causas/>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ambiente, criterio que aplicó para declarar inconstitucional la suspensión de la zonificación forestal¹⁰.

Posteriormente, en la Sentencia 88/2025 el Tribunal sintetizó y aplicó todas estas líneas al régimen forestal: reconoció a la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor como el instrumento que identifica el patrimonio forestal aun sin cobertura boscosa, calificó a la zonificación forestal como herramienta vinculante de la Constitución ecológica, y estableció que una ley cuyos destinatarios son pueblos indígenas debe ser consultada¹¹.

Ninguna de estas líneas jurisprudenciales es mencionada en la exposición de motivos del proyecto de ley, aun cuando todas ellas resultan afectadas, como se evidencia al contrastarlo con las leyes de desarrollo de la Constitución ecológica y con los derechos y principios constitucionales comprometidos. En tal sentido, el examen omitido habría revelado que el Proyecto entra en conflicto con las siguientes leyes:

- (a) **Ley 26821, Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.** Desarrolla el art. 66 de la Constitución y dispone que los recursos naturales mantenidos en su fuente son patrimonio de la Nación (art. 4), que su otorgamiento a particulares se efectúa mediante las modalidades previstas en las leyes especiales (art. 19) y que todo aprovechamiento genera una retribución económica (art. 20). **No obstante,**

¹⁰Tribunal Constitucional del Perú. (2023). *Sentencia 319/2023, recaída en el Expediente 01692-2018-PA/TC (Caso IDLADS contra Osinergmin)*; criterio recogido en Tribunal Constitucional del Perú (2025), Sentencia 88/2025, f.j. 77-78. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2023/01692-2018-AA.pdf>

¹¹Tribunal Constitucional del Perú. (2025). *Sentencia 88/2025, Expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC (acumulados)*, fundamentos jurídicos 66-78, 82-85 y 95-99, y punto resolutivo 3. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00002-2024-AI.pdf>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

el Proyecto de Ley dispone la titulación de tierras de aptitud forestal y exonera la retribución por ley ordinaria, alterando por esa vía las condiciones fijadas por la ley orgánica. Esta conclusión se ve reforzada por la doctrina constitucional según la cual los recursos naturales en su fuente integran el dominio público, son inalienables y solo pueden otorgarse a particulares para su aprovechamiento temporal (STC 0048-2004-PI/TC, fj. 98-102).

(b) **Ley 28611, General del Ambiente.** Establece los principios de prevención, precautorio y de responsabilidad ambiental (arts. VI, VII y IX), los cuales exigen actuar antes del daño y aun en condiciones de incertidumbre. El art. 99 de la LGA reconoce la fragilidad de los bosques de neblina y relictos. Pese a ello, el Proyecto de ley invierte esa lógica tutelar: primero habilita el acceso a áreas irregularmente ocupadas para verificar después el cumplimiento de requisitos mínimos, a la vez que limita la protección de los ecosistemas frágiles a aquellos establecidos por norma expresa. Esa inversión contraviene los principios de prevención y precautorio que, según el Tribunal Constitucional, integran el contenido del derecho al ambiente equilibrado (STC 0048-2004-PI/TC, fj. 18; STC 03343-2007-PA/TC).

(c) **Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.** Es la ley de desarrollo de los artículos 66 a 69 de la Constitución en materia forestal, y sus reglamentos fueron aprobados tras un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas. Establece que **el Estado ejerce el dominio eminencial sobre el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación** (art. II.8 del Título Preliminar) y que las normas sobre otras actividades que puedan afectarlo deben concordar con la legislación forestal (art. II.12). **El Proyecto de ley**



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

sustituye, mediante una ley sectorial agraria, el régimen jurídico del patrimonio forestal en su conjunto, sin una reforma integral ni consulta previa. Esta vulneración se manifiesta en seis niveles:

- i. **Patrimonio forestal.** El art. 4 integra al patrimonio forestal los ecosistemas forestales, los recursos forestales mantenidos en su fuente y las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, con o sin bosque. **El Proyecto incide sobre cada uno de esos componentes: reduce la prohibición de cambio de uso del art. 37 a las tierras “de dominio público”, lo que deja sin protección a todas las tierras forestales y de protección; excluye del concepto de desbosque a los bosques secundarios menores de diez años (art. 36); admite el cambio de uso de los bosques remanentes (art. 38); y convierte en “listas indicativas” la identificación de los ecosistemas frágiles y de los hábitats críticos (art. 39).**

- ii. **Régimen jurídico de las tierras forestales y de protección.** La ley vigente determina la condición de estas tierras mediante la clasificación por capacidad de uso mayor, que el Tribunal Constitucional reconoce como el instrumento que identifica el patrimonio forestal aun sin cobertura boscosa (Sentencia 88/2025, fj. 95). El Proyecto sustituye la Clasificación de Tierras por la Capacidad de Uso Mayor del Suelo, por una cartografía de cobertura forestal al 31 de diciembre de 2020, de modo que las tierras forestales deforestadas antes de esa fecha con pendiente de hasta 25 % pasan a la Zona Agropecuaria Amazónica y pueden titularse (art. 10.2), al igual que las de mayor pendiente con uso agropecuario al 31 de diciembre de 2024 (art. 14.5).



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

- iii. **Zonificación forestal.** Los arts. 25 y 26 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre determinan que la **zonificación forestal es obligatoria, técnica, participativa y vinculante**. El Proyecto de ley, por el contrario, restringe su objeto a las “tierras bajo usos forestales”, alterando la naturaleza jurídica de los recursos forestales y reemplaza la Zonificación Forestal por un mapa discrecional aprobado por el Poder Ejecutivo en 30 días, prescindiendo del Catastro Forestal que el art. 34 declara de observancia obligatoria para el otorgamiento de derechos sobre el recurso forestal.

- iv. **Unidades de ordenamiento y títulos habilitantes vigentes.** Los bosques de producción permanente, las concesiones forestales y de conservación, los bosques locales y los bosques protectores (arts. 29 a 32, 51 y 56 a 59 de la Ley 29763) **no figuran entre las áreas excluidas (art. 3.3)**. En consecuencia, el Proyecto de ley abre una doble vía para legalizar las invasiones dentro de estas unidades: las áreas deforestadas antes de 2021 pasan a la Zona Agropecuaria Amazónica y pueden titularse en su totalidad, y las ocupadas entre 2021 y 2024 pueden calificarse como “zonas de tratamiento especial” y recibir contratos de cesión en uso hereditarios (art. 15.1). Ello desconoce la exclusividad de las concesiones, que impide otorgar otros títulos habilitantes en el área concesionada (art. 51), la intangibilidad funcional de los bosques destinados a la producción forestal permanente, y genera un incentivo directo a la ocupación ilegal y deforestación.

- v. **Controles sobre el retiro de la cobertura forestal.** El Proyecto exige de la autorización de cambio de uso (art. 13.3), limita la autorización de desbosque agropecuario a superficies mayores de cien hectáreas



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

(art. 36) y relativiza la reserva mínima del 30 % de la masa boscosa (art. 38), que pasa a ser compensable de forma progresiva y sin plazo.

- vi. **Cesión en uso.** El art. 63 de la Ley Forestal concibe la cesión en uso como un derecho excepcional, temporal y sujeto a salvaguardas en zonas de producción agroforestal o de recuperación. El Proyecto de Ley la convierte en un derecho real hereditario y transferible, **otorgable de oficio a partir de la mera ocupación agropecuaria de tierras de dominio público en la Zona Forestal Amazónica.**

En conjunto, estas modificaciones **desnaturalizan la Ley 29763 al configurar una reforma encubierta del régimen del patrimonio forestal de la Nación, realizada al margen de la propia ley forestal, de su proceso de consulta. Desconocen, además, la doctrina constitucional sobre el dominio eminente del Estado sobre los recursos naturales, desarrollada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0048-2004-PI/TC, así como el control de constitucionalidad que este ejerció sobre la Ley 31973 en la Sentencia 88/2025.** Las antinomias descritas en el capítulo VI son solo la manifestación formal de esa sustitución sustantiva, cuyo detalle se presenta en el Anexo 1.

- (d) **Ley 29785, del Derecho a la Consulta Previa.** Obliga a consultar las medidas legislativas que afectan directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas (arts. 2 y 9). El Proyecto de Ley incide directamente sobre las tierras tituladas y los territorios de las comunidades nativas, así como sobre el entorno de las reservas indígenas (arts. 3.3, 6.1.c, 6.2, 14.1 y Cuarta DCF), sin haber sido consultado, en contravención del criterio



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

fijado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 88/2025. Dicho criterio prolonga una línea jurisprudencial consolidada, que define las medidas legislativas sujetas a consulta (STC 0022-2009-PI/TC, fj. 21) y reconoce la exigibilidad de este derecho desde 1995 (STC 05427-2009-PC/TC).

- (e) **Ley 28736, para la Protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial.** Declara **intangibles las reservas indígenas, cuya eficacia depende también de la protección de sus entornos y corredores.** La priorización vial de la Octava DCF del proyecto de ley, y la omisión de los corredores territoriales incrementan el riesgo de contacto y de invasión de las reservas que protegen poblaciones vulnerables.
- (f) **Ley 26834, de Áreas Naturales Protegidas.** Sus zonas de amortiguamiento existen para garantizar la conservación de las áreas protegidas (art. 25). El Proyecto solo las excluye cuando coinciden con zonas de recuperación, con lo que abre el entorno de las ANP a la ocupación informal y deforestación.
- (g) **Ley 26839, sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.** Prioriza la conservación *in situ* de ecosistemas y especies. El Proyecto de ley **no incorpora capas de exclusión para hábitats críticos, corredores de conectividad ni ecosistemas de alto endemismo.**
- (h) **Ley 27446, del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.** **Prohíbe iniciar actividades sin certificación ambiental (art. 3) y somete**



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

las políticas, planes y programas a evaluación ambiental estratégica (art. 2). El Proyecto de ley admite la continuidad de actividades con la sola presentación del instrumento de gestión ambiental y ordena **priorizar carreteras sin evaluación estratégica**.

- (i) **Ley 29325, del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.** Atribuye al OEFA funciones de fiscalización y sanción. El Proyecto de ley le ordena “**priorizar supervisiones orientativas**”, lo que **debilita la capacidad disuasiva del sistema frente a la deforestación**.
- (j) **Ley 29338, de Recursos Hídricos.** Califica como **bienes de dominio público hidráulico a los cauces, riberas y fajas marginales** (arts. 6, 7 y 74). El Proyecto de ley **excluye las zonas inundables de ese régimen por ley ordinaria**.
- (k) **Ley 30754, Marco sobre Cambio Climático.** Su reglamento (D.S. 013-2019-MINAM) establece que los instrumentos de gestión integral del cambio climático, incluidas las medidas de la NDC, son vinculantes para las autoridades competentes. **El Proyecto de ley incentiva el principal factor de emisiones de gases de efecto invernadero del país, en contradicción con el objetivo prioritario de reducir las emisiones del sector Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura, de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático 2050** (D.S. 012-2024-MINAM).
- (l) **Ley 27867, Orgánica de Gobiernos Regionales, y D.L. 22175.** Las competencias regionales en materia agraria, forestal y de ordenamiento territorial (arts. 51 y 53 de la Ley 27867) y el régimen de cesión en uso de las tierras comunales de aptitud forestal (art. 11 del D.L. 22175) resultan



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

desplazados por la propuesta del proyecto de ley de **definir la Zona Forestal Amazónica mediante un mapa nacional de nivel exploratorio aprobado de manera discrecional por el MIDAGRI en 30 días.**

En síntesis, se concluye que el Proyecto de ley es incompatible con el texto de la Constitución ecológica, con el contenido que el Tribunal Constitucional le ha atribuido en una jurisprudencia uniforme durante más de dos décadas y con las leyes orgánicas y especiales que la desarrollan. Al tratarse de criterios que vinculan a todos los poderes públicos, su desconocimiento no constituye una mera divergencia de política legislativa, sino un apartamiento del parámetro de validez al que el Congreso se encuentra sometido en el ejercicio de su función legislativa (arts. 45, 51 y 102.2 de la Constitución).

III.2 CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

Los tratados celebrados por el Estado forman parte del derecho nacional (art. 55 de la CPP), y los derechos constitucionales se interpretan de conformidad con los tratados de derechos humanos y con las decisiones de los tribunales internacionales de los que el Perú es parte (Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución; art. VIII del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional).

Asimismo, la Corte IDH ha precisado que el **control de convencionalidad corresponde de oficio a todos los órganos del Estado, y que la protección de los derechos humanos constituye un límite a la regla de mayorías que alcanza también a la actividad legislativa**¹². Pese a ello, el Proyecto de Ley omite toda

¹²Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (Serie C N.º 158), párr. 128; Corte



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

referencia al Convenio 169 de la OIT; a la Convención Americana y al Protocolo de San Salvador (art. 11); al CDB y al Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal; a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al Acuerdo de París (art. 5); a la Convención de Ramsar; y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 26, 29 y 32).

Estas omisiones resultan especialmente relevantes, por cuanto los estándares jurídicos aplicables a la materia han sido precisados en fecha reciente, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En el plano interno, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la misma materia en la Sentencia 88/2025, la cual, al haber resuelto un proceso de inconstitucionalidad, tiene autoridad de cosa juzgada y vincula a todos los poderes públicos, conforme al artículo 81 del Nuevo Código Procesal Constitucional¹³. En el plano interamericano, por su parte, la Corte IDH ha ido consolidando, a través de los casos Saramaka, Sarayaku, Kaliña y Lokono y Lhaka Honhat, así como de las Opiniones Consultivas OC-23/17 y OC-32/25, un conjunto de **estándares sobre el territorio indígena, la consulta previa, el derecho a un ambiente sano y la debida diligencia reforzada que exige la emergencia climática**¹⁴. A ello se suma que, a

Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y reparaciones* (Serie C N.º 221), párr. 239.

¹³Tribunal Constitucional del Perú. (2025). *Sentencia 88/2025, Expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC (acumulados), Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00002-2024-AI.pdf>

¹⁴Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (Serie C N.º 172); Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones* (Serie C N.º 245); Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Fondo, reparaciones y costas* (Serie C N.º 309); Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, reparaciones y costas* (Serie C N.º 309).



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

nivel global, **la Corte Internacional de Justicia ha establecido que los Estados se encuentran obligados a actuar con una diligencia debida estricta, obligación que comprende la regulación de la conducta de los actores privados¹⁵.**

En consecuencia, toda vez que el Perú es Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Convenio 169 de la OIT, así como de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París, los estándares interamericanos e internacionales antes señalados integran el parámetro de control de convencionalidad que **el Congreso de la República está obligado a observar en el ejercicio de su función legislativa.**

III.2.1 Alcances de la Opinión Consultiva OC-32/25 sobre bosques y cambio climático.

La OC-32/25, adoptada el 29 de mayo de 2025, fija estándares que inciden directamente sobre el Proyecto de ley. En primer lugar, la Corte IDH calificó la situación actual como una **emergencia climática que solo puede atenderse mediante acciones urgentes y eficaces, con perspectiva de derechos humanos** (párrs. 183-184). Asimismo, reafirmó que el **derecho autónomo al ambiente sano protege a los bosques, ríos y demás componentes del ambiente como intereses jurídicos en sí mismos**, aun en ausencia de certeza sobre el riesgo para las personas (párr. 273), y **reconoció a la Naturaleza como sujeto de derechos**, con el derecho a mantener sus procesos ecológicos esenciales (párr. 279).

400); Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Medio ambiente y derechos humanos* (Opinión Consultiva OC-23/17, Serie A N.º 23); Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *Emergencia climática y derechos humanos* (Opinión Consultiva OC-32/25, Serie A N.º 32).

¹⁵Corte Internacional de Justicia. (2025). *Obligations of States in respect of Climate Change* (Opinión consultiva de 23 de julio de 2025).



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Adicionalmente, la Corte IDH estableció un **estándar de debida diligencia reforzada frente a actividades que implican riesgos de daño grave o irreversible**, que obliga a los Estados no solo a mitigar las emisiones, sino también a **proteger los sumideros de carbono bajo su jurisdicción, entre los cuales los bosques amazónicos son los más relevantes del país**. En tal sentido, dispuso que los Estados deben abstenerse de todo comportamiento que genere un retroceso, ralentice o trunque las medidas necesarias para proteger los derechos humanos frente al cambio climático (párr. 221), lo que **proscribe la regresión normativa en la protección forestal**, y que deben adecuar su derecho interno para enfrentar las causas del cambio climático e imponer obligaciones de debida diligencia a los particulares y empresas (párrs. 246 y 348).

Finalmente, atribuyó carácter de *jus cogens* a las prohibiciones derivadas de la obligación de preservar el ecosistema común, incluida la de no incurrir en conductas que atenten de forma irreversible contra el equilibrio vital de los ecosistemas (párrs. 291-292)¹⁶. Un **proyecto de ley que regulariza la deforestación, incentiva la conversión de bosques –principal sumidero de carbono del país y su principal fuente de emisiones cuando se destruyen– y debilita los controles previos en plena emergencia climática y ante un evento El Niño extraordinario resulta difícilmente conciliable con estos estándares, que integran el parámetro de convencionalidad exigible al Congreso**.

III.2.2 Tratados sobre bosques, biodiversidad y clima.

El control de convencionalidad no se limita a los tratados de derechos humanos. Comprende también las obligaciones asumidas por el Perú en materia de

¹⁶Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *Emergencia climática y derechos humanos* (Opinión Consultiva OC-32/25, Serie A N.º 32), párrs. 183-184, 221, 246, 273, 279, 291-292 y 348.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

bosques, biodiversidad y clima, cuya observancia se rige por el principio *pacta sunt servanda* y por la prohibición de invocar el derecho interno para justificar su incumplimiento (arts. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

La desregulación que propone el Proyecto es difícilmente compatible con:

- i. el Convenio de Diversidad Biológica, que obliga a integrar la conservación en las políticas sectoriales y a conservar los ecosistemas *in situ* (arts. 6 y 8), y el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal;
- ii. la CMNUCC, que obliga a conservar y reforzar los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, incluidos los bosques (art. 4.1.d), y el Acuerdo de París, que exige contribuciones nacionales de ambición progresiva (art. 4.3) y la conservación de los bosques (art. 5.1);
- iii. la Convención de Ramsar, que impone el uso racional de los humedales (art. 3.1);
- iv. el Tratado de Cooperación Amazónica, que compromete la conservación y utilización racional de los recursos naturales amazónicos, y la Declaración de Belém de 2023, en la que los Estados amazónicos se propusieron evitar que la Amazonía alcance el punto de no retorno; y
- v. la Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra, suscrita por el Perú, que compromete detener y revertir la pérdida de bosques al 2030¹⁷.

¹⁷Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), arts. 6 y 8; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), art. 4.1.d; Acuerdo de París (2015), arts. 4.3 y 5.1; Convención de Ramsar (1971), art. 3.1; Tratado de Cooperación Amazónica (1978), art. I; Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2023). *Declaración de Belém*; COP26. (2021). *Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra*.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

III.2.3 Acuerdos comerciales, regulación de los mercados de destino y estándares de la OCDE.

La desregulación ambiental compromete también obligaciones de naturaleza comercial. El Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos obliga a las Partes a aplicar efectivamente su legislación ambiental y les prohíbe dejarla sin efecto o derogarla de manera que debilite o reduzca la protección que otorga, como medio para promover el comercio o la inversión (art. 18.3). Además, incorpora un anexo sobre el manejo del sector forestal (Anexo 18.3.4) destinado a combatir la tala ilegal y fortalecer la gobernanza forestal.

El capítulo ambiental del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos contiene obligaciones exigibles, sujetas al mecanismo de consultas ambientales (art. 18.12) y al de solución de controversias del Acuerdo (capítulo 21). Prueba de ello es que la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR) ha recurrido en reiteradas ocasiones a estos mecanismos para activar el bloqueo a la importación de madera de exportadores peruanos en 2017 y 2019; y en 2019 solicitó las primeras consultas ambientales del Acuerdo frente a una norma que afectaba la independencia del OSINFOR exigida por el Anexo Forestal, consultas que concluyeron con la reversión de dicha norma¹⁸.

¹⁸Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. (2017, 19 de octubre). *USTR announces unprecedented action to block illegal timber imports from Peru* [Comunicado de prensa]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/october/ustr-announces-unprecedented-action>; Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. (2019a, 4 de enero). *USTR requests first-ever environment consultations under the U.S.-Peru Trade Promotion Agreement (PTPA)* [Comunicado de prensa]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/ustr-requests-first-ever>; Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. (2019b, 26 de julio). *USTR announces enforcement action to block illegal timber imports from Peru* [Comunicado de prensa]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/july/ustr-announces-enforcement-action>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Esta experiencia adquiere especial relevancia a la luz de los antecedentes del propio Acuerdo. Paradójicamente, en 2008, el Poder Ejecutivo solicitó al Congreso de la República delegación de facultades para legislar la implementación del APC Perú – Estados Unidos, las cuales fueron otorgadas mediante Ley 29157. En este contexto, el Ejecutivo **emitió los Decretos Legislativos 1090 y 1064, que flexibilizaron el régimen de las tierras forestales sin consulta previa a los pueblos indígenas, cuando el Anexo Forestal exigía lo contrario: fortalecer la gobernanza forestal y combatir la tala ilegal. Esa interpretación regresiva desencadenó el conflicto de Bagua, con la pérdida de vidas humanas, y obligó al Congreso a derogar ambos decretos en 2009.**

La Ley 29763, aprobada con posterioridad mediante un proceso participativo y consultado, constituye el marco que el Perú construyó para cumplir sus compromisos nacionales e internacionales en materia forestal. Sin embargo, **el Proyecto de Ley que ahora se discute, reproduce el error de 2008 al debilitar la protección de los bosques en nombre del desarrollo agrario, en contravención de lo que el Acuerdo efectivamente exige, y expone al país tanto a sanciones comerciales como a una nueva conflictividad social en la Amazonía.**

El **Acuerdo Comercial con la Unión Europea** contiene, por su parte, un título sobre comercio y desarrollo sostenible (Título IX) que **compromete a las Partes a no reducir sus niveles de protección ambiental para fomentar el comercio y a promover la conservación y el manejo sostenible de los bosques**¹⁹. A ello se suma el **Reglamento (UE) 2023/1115 (EUDR), cuyo sistema de evaluación**

¹⁹Gobierno de la República del Perú y Gobierno de los Estados Unidos de América. (2006). *Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos*, art. 18.3 y Anexo 18.3.4; Unión Europea y sus Estados miembros, Colombia y Perú. (2012). *Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra*, Título IX.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

comparativa de países (art. 29) considera, entre otros criterios, la tasa de deforestación y la existencia de legislación y de medidas efectivas para prevenir y sancionar la deforestación. El Perú fue clasificado en mayo de 2025 como país de riesgo estándar, con controles sobre el 3% de los importadores²⁰, y el propio MIDAGRI ha señalado como objetivo alcanzar la categoría de riesgo bajo. Una regresión normativa que legalice conversiones posteriores al 31 de diciembre de 2020 comprometería ese objetivo, expondría a los exportadores a controles más estrictos y restaría credibilidad a la trazabilidad nacional.

Finalmente, el Perú se encuentra en proceso de adhesión a la OCDE, cuya hoja de ruta (2022) incluye la evaluación del Comité de Política Ambiental. En dicho contexto, la Evaluación del Desempeño Ambiental del Perú (2016) recomendó **fortalecer la gobernanza forestal y reducir la deforestación**, y la Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola recomienda **debida diligencia frente a la deforestación y a los derechos sobre la tierra**²¹. Una propuesta de norma que habilita la titulación de tierras forestales y regulariza la deforestación sería difícilmente compatible con estos estándares.

²⁰Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2025, 22 de mayo). *MIDAGRI: The European Commission has classified Peru as a standard risk country under the EUDR* [Nota de prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/1173367-midagri-the-european-commission-has-classified-peru-as-a-standard-risk-country-under-the-eudr>

²¹Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú 2016*. OECD Publishing; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). *Hoja de ruta para la adhesión del Perú a la Convención de la OCDE* [C/MIN(2022)24/FINAL]; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2016). *Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola*. OECD Publishing.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

III.3 CONTROL DE CALIDAD REGULATORIA

La Ley 26889 y el Reglamento de la Cámara de Diputados exigen que toda iniciativa legislativa identifique el problema público que pretende resolver y la evidencia que lo sustenta, las normas que modifica o deroga, y un análisis costo-beneficio que comprenda a los actores afectados, sus efectos monetarios y no monetarios, su impacto presupuestal y, cuando corresponda, sus impactos ambientales (art. 106, literales b, e y f). Asimismo, las proposiciones deben observar los criterios de calidad y técnica legislativa que adopte la Cámara (art. 106, último párrafo) y no pueden crear ni aumentar gasto público (art. 107.a). A su vez, la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (D.L. 1565) y su reglamento (D.S. 023-2025-PCM), cuyo ámbito obligatorio es el Poder Ejecutivo pero cuyos instrumentos pueden ser adoptados por las demás entidades públicas, recogen el estándar recomendado por la OCDE de evaluar ex ante el impacto de las normas, incluidas las de rango legal²².

Pese a ello, **el Proyecto de ley no contiene análisis de impacto regulatorio, evaluación de alternativas, identificación de riesgos ni cuantificación de costos, y su análisis costo-beneficio afirma que la norma “no genera gasto”, pese a crear beneficios crediticios, exoneraciones y obligaciones cartográficas.** Las únicas opiniones sectoriales citadas (MIDAGRI y SERNANP), se emitieron en 2025 sobre las iniciativas del periodo anterior. No constan opiniones del Ministerio de Cultura, de la ANA ni del MEF. Conforme al Reglamento, las proposiciones que incumplen estos requisitos pueden ser rechazadas de plano o

²²Presidencia de la República. (2023). *Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria*. Diario Oficial El Peruano; Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). *Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565*. Diario Oficial El Peruano; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. OCDE.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

archivadas por la comisión competente, a la que corresponde calificar su admisibilidad (arts. 107, último párrafo, y 114).²³

III.3.1 Refutación de los fundamentos de la exposición de motivos.

La exposición de motivos sustenta el Proyecto de ley en un conjunto de afirmaciones que, sin embargo, no resisten el contraste con el ordenamiento jurídico ni con la evidencia técnica disponible.

CONTRASTE ENTRE LOS FUNDAMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS	
FUNDAMENTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS
<i>“[La propuesta] fortalece la implementación de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y limita la expansión descontrolada de las actividades agropecuarias y actividades de tala ilegal”.</i> (Sección VIII, Efecto de la norma en la legislación nacional)	Lejos de fortalecer la Ley Forestal, el Proyecto modifica artículos en sentido contrario a sus fines: libera la intervención de las purmas y habilita la titulación de tierras forestales en la Zona Agropecuaria Amazónica. Además, no incorpora medida alguna de control de la tala ilegal, puesto que la fiscalización se reduce a supervisiones “orientativas” del OEFA (art. 17). En consecuencia, su efecto previsible no es limitar la expansión agropecuaria sobre los bosques, sino legalizarla y estimularla.
<i>“La propuesta normativa no vulnera la norma constitucional”, conclusión que se apoya</i>	La exposición de motivos invoca dos artículos que, correctamente interpretados, conducen a la conclusión opuesta. El artículo 69 no habilita cualquier legislación

²³Congreso de la República del Perú. (2025). *Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2025-2026-CR, que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados*. Diario Oficial El Peruano, 13 de noviembre de 2025, arts. 2, 4, 23, 26, 106, 107, 112 y 114.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

CONTRASTE ENTRE LOS FUNDAMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS	
FUNDAMENTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS
exclusivamente en los artículos 68 y 69 de la Constitución. (Sección VIII)	sobre la Amazonía, sino una “legislación adecuada” a su desarrollo sostenible, y el Tribunal Constitucional ha precisado que este mandato impulsa y prioriza la sostenibilidad de las actividades económicas en la región (Sentencia 88/2025, fj. 20). Del mismo modo, el artículo 68 obliga al Estado a promover la conservación de la diversidad biológica, por lo que invocarlo para sustentar la titulación de tierras forestales invierte su contenido. Por lo demás, el análisis omite los artículos 66, 67, 73, 88 y 89, así como la jurisprudencia constitucional examinada en la sección III.1.
<i>“El limitado alcance de la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor en la Amazonía”,</i> que se presenta como justificación para sustituir dicho instrumento por una zonificación cartográfica. (Sección III, Justificación de la propuesta)	La insuficiencia de los estudios de suelos constituye una razón para completarlos, no para prescindir de ellos. Así lo confirma el Tribunal Constitucional, que ha reconocido a la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor como el instrumento que identifica el patrimonio forestal de la Nación aun cuando se haya perdido la cobertura boscosa (Sentencia 88/2025, fj. 95). En consecuencia, suplir esa carencia con un mapa de cobertura forestal a nivel exploratorio equivale, en la práctica, a conjeturar la aptitud agropecuaria de toda tierra deforestada, con independencia de sus condiciones edáficas, de su pendiente y fragilidad.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

CONTRASTE ENTRE LOS FUNDAMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS	
FUNDAMENTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS
<i>“No genera gasto” y la formalización “mejorará la recaudación tributaria”.</i> (Sección VII, Análisis costo-beneficio)	La afirmación es inexacta, puesto que el Proyecto de ley crea beneficios crediticios a través de Agrobanco, exonera la retribución económica que corresponde a la Nación por el aprovechamiento de sus recursos e impone al Estado nuevas obligaciones de cartografía, monitoreo satelital y asistencia técnica. A ello se suma que el análisis omite los costos de las emisiones de gases de efecto invernadero, de la pérdida de servicios ecosistémicos y del riesgo comercial asociado al reglamento europeo sobre productos libres de deforestación. Como ninguna de las proyecciones de producción o de recaudación se encuentra cuantificada, el análisis costo-beneficio del proyecto de ley no satisface lo exigido por el artículo 106 del Reglamento de la Cámara de Diputados y, al crear gasto por iniciativa parlamentaria, incurre en la prohibición del artículo 79 de la Constitución.
El REPAAS tiene por objeto <i>“evitar la deforestación”.</i> (Artículo 5.1 de la fórmula legal)	El diseño del régimen produce el incentivo contrario al declarado. En efecto, un régimen sin fecha de corte, con aprobación automática y con beneficios para quien deforestó sin autorización transmite a los ocupantes de tierras forestales la expectativa de que la deforestación futura también será regularizada. La experiencia del Código Forestal brasileño de 2012, que la propia exposición de motivos invoca, confirma este riesgo: redujo al 58 % la deuda legal de



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

CONTRASTE ENTRE LOS FUNDAMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS	
FUNDAMENTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS
	restauración y consolidó la expectativa de nuevas regularizaciones ²⁴ .
La legislación comparada de Brasil (Código Forestal y Catastro Ambiental Rural) y de Colombia (Ley 2294, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026). (Sección V, Legislación comparada)	Ninguno de los ordenamientos invocados avala la titulación de tierras forestales. El Código Forestal brasileño mantiene la obligación de conservar una reserva legal que, en los inmuebles ubicados en áreas de bosque de la Amazonía Legal, alcanza el 80 % de su superficie, y condiciona la regularización ambiental al cumplimiento de compromisos de restauración²⁵. Colombia, por su parte, no solo ha tipificado como delitos la deforestación y la apropiación ilegal de baldíos de la Nación²⁶, sino que ha desarrollado una de las protecciones jurídicas más avanzadas de la región. En efecto, la Corte Suprema de Justicia reconoció a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos y ordenó al Estado adoptar planes para reducir la deforestación, al constatar que su avance

²⁴Soares-Filho, B., Rajão, R., Macedo, M., Carneiro, A., Costa, W., Coe, M., Rodrigues, H. y Alencar, A. (2014). Cracking Brazil's Forest Code. *Science*, 344(6182), 363-364. <https://doi.org/10.1126/science.1246663>

²⁵República Federativa del Brasil. (2012). *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Código Florestal)*, arts. 12 (reserva legal) y 59 (Programas de Regularización Ambiental). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm

²⁶Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2111 de 2021, por medio de la cual se sustituye el Título XI "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la Ley 599 de 2000*. Diario Oficial.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

CONTRASTE ENTRE LOS FUNDAMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS	
FUNDAMENTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS
	vulneraba los derechos de las generaciones presentes y futuras frente al cambio climático²⁷. Sobre esa base jurisprudencial, y previa consulta con los pueblos indígenas, el Gobierno colombiano declaró en 2026 la totalidad del bioma amazónico como zona de reserva de recursos naturales renovables, excluida de nuevas concesiones mineras y de nuevos contratos de exploración y explotación de hidrocarburos²⁸. Ambas experiencias, por tanto, apuntan a reforzar la protección de los bosques amazónicos y no a flexibilizarla, de modo que el Proyecto de ley se aparta precisamente de los modelos que invoca para justificarse.
La vinculación de la iniciativa con la Política de Estado 23 del Acuerdo Nacional, referida al desarrollo agrario y rural. (Sección IX, Relación con el Acuerdo Nacional)	La exposición de motivos se limita a la política agraria y omite las Políticas de Estado 19, sobre desarrollo sostenible y gestión ambiental, y 34, sobre ordenamiento y gestión territorial, que obligan a compatibilizar el desarrollo productivo con la conservación del patrimonio natural y con un

²⁷Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala de Casación Civil. (2018, 5 de abril). *Sentencia STC4360-2018* (Radicación 11001-22-03-000-2018-00319-01).

²⁸Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2026). *Resolución 0961 de 2026, por la cual se declara el bioma amazónico como zona de reserva de recursos naturales renovables*. Véase El Espectador. (2026). Declaran la Amazonia como reserva: no se otorgarán nuevos contratos mineros ni de petróleo. <https://www.elespectador.com/ambiente/amazonas/declaran-como-reserva-la-amazonia-no-se-otorgaran-nuevos-contratos-mineros-ni-de-petroleo/>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

CONTRASTE ENTRE LOS FUNDAMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS	
FUNDAMENTO DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS
	ordenamiento territorial técnicamente sustentado²⁹. En la medida en que prescinde de la zonificación forestal y de la clasificación de tierras, el Proyecto resulta incompatible con ambas políticas.
El compromiso con la Agenda 2030 y su Objetivo de Desarrollo Sostenible 15, “ <i>Vida de ecosistemas terrestres</i> ”. (Sección V)	La invocación resulta contradictoria, ya que la meta 15.2 de la Agenda 2030 compromete a los Estados a promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación y recuperar los bosques degradados³⁰. El Proyecto de ley, al habilitar la titulación de tierras forestales y la regularización de la deforestación, apunta precisamente en la dirección opuesta a ese compromiso.

En suma, la ausencia simultánea de los controles de constitucionalidad, de convencionalidad y de calidad regulatoria no constituye un defecto meramente formal. Por el contrario, priva a la Comisión de los elementos de juicio necesarios para ponderar la iniciativa y explica que el Proyecto reitere, por una vía distinta, intereses cuya incompatibilidad con la Constitución ya fue declarada por el Tribunal Constitucional.

²⁹Acuerdo Nacional. (2002). *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*, Políticas 19 (Desarrollo sostenible y gestión ambiental) y 23 (Política de desarrollo agrario y rural); la Política 34 (Ordenamiento y gestión territorial) fue aprobada en 2013. <https://acuerdonacional.pe/>

³⁰Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), meta 15.2. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

IV. VULNERABILIDADES DE ORDEN CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

IV.1 TRANSFERENCIA EN PROPIEDAD DEL PATRIMONIO FORESTAL

El artículo 10.2 define la Zona Agropecuaria Amazónica por exclusión. Dado que la Zona Forestal Amazónica solo comprende el bosque existente al 31 de diciembre de 2020, las pendientes superiores al 25 % sin bosque y los ecosistemas hidromórficos (art. 11.1), **toda tierra de capacidad de uso mayor forestal (F) o de protección (X) que hubiera sido deforestada antes de 2021 y cuya pendiente no exceda el 25 % pasaría a la Zona Agropecuaria Amazónica y, con ello, saldría del patrimonio forestal de la Nación.** Más aún, por efecto del artículo 14.5, ese mismo destino alcanzaría incluso a las tierras de mayor pendiente. Este resultado es incompatible con el artículo 66 de la Constitución, según el cual los recursos naturales son patrimonio de la Nación y su otorgamiento a particulares se rige por ley orgánica, así como con los artículos 4 y 19 de la Ley 26821 y con los artículos 4 y 37 de la LFFS, que integran al patrimonio forestal las tierras F y X “con bosques o sin ellos” y prohíben expresamente su **titulación**. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha precisado que la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor cumple la función constitucional de identificar ese patrimonio aun cuando se haya deforestado la totalidad de la masa boscosa³¹, y que los beneficios derivados de los recursos de la Nación **no admiten un goce exclusivo y particular**³².

³¹Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamento jurídico 95.

³²Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamento jurídico 26, que reitera la Sentencia 00012-2019-PI/TC, f. 31.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

IV.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS NATURALES: DOMINIO EMINENTE Y DOMINIO PÚBLICO.

La incompatibilidad señalada es estructural, puesto que **deriva de la naturaleza jurídica que la Constitución asigna a los recursos naturales**. Conforme a la interpretación vinculante del Tribunal Constitucional, los recursos naturales, *in totum*, son patrimonio de la Nación, esto es, una universalidad patrimonial reconocida a los peruanos de todas las generaciones, cuya explotación no puede separarse del interés nacional y cuyo goce exclusivo y particular se encuentra proscrito. Sobre ellos el Estado ejerce un **dominio eminente**, que no constituye un derecho de propiedad, sino la expresión jurídica de su soberanía, es decir, la potestad de legislar, administrar y resolver las controversias relativas a su mejor aprovechamiento, en nombre y en beneficio de la Nación.

Posteriormente, el Tribunal actualizó y precisó esta doctrina en tres sentidos. En primer lugar, calificó a los **recursos naturales como bienes del dominio público cuyo titular es la Nación**, y por ello, **indisponibles, inalienables e imprescriptibles** (art. 73 de la Constitución), lo que los excluye del régimen de la propiedad civil. En segundo lugar, declaró que **el Estado no ostenta sobre ellos una situación subjetiva de propietario, sino un deber de garantía y de protección orientado al bienestar general**. En tercer lugar, estableció que solo los frutos y productos pueden ingresar al dominio privado, mientras que el recurso en su fuente permanece en el patrimonio de la Nación y únicamente puede otorgarse para su aprovechamiento temporal, mediante títulos subordinados al interés público³³. Esta **doctrina, reiterada en las Sentencias 03343-2007-PA/TC y**

³³Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC (Caso Regalía Minera)*, fundamentos jurídicos 29, 43, 45 y 97-102. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048->



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

00012-2019-PI/TC, resulta plenamente aplicable a las tierras forestales y de protección, toda vez que la Ley 26821, ley orgánica de desarrollo del artículo 66, las incluye expresamente entre los recursos naturales (art. 3.b), tal como lo recogió el propio Tribunal (fj. 43).

De acuerdo con lo manifestado, **el Estado no puede transferir lo que no le pertenece**. De la doctrina expuesta se sigue una consecuencia ineludible, que se expresa en el principio *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*, según el cual nadie puede transferir a otro más derechos de los que tiene. **En efecto, si el Estado no es propietario de los recursos naturales, sino su garante en nombre de la Nación, carece de título para enajenarlos y, en consecuencia, el legislador no puede habilitar su transferencia en propiedad sin desnaturalizar el artículo 66 y vaciar de contenido la cláusula de inalienabilidad del artículo 73.**

Por tanto, **la titulación de tierras forestales y de protección no constituye una modalidad válida de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales, sino una desafectación encubierta del patrimonio de la Nación, que convierte un bien de dominio público en propiedad privada disponible en el mercado**. Precisamente por esa razón, la Ley 29763 solo admite sobre estas tierras títulos habilitantes temporales –concesiones, permisos, autorizaciones y cesiones en uso– y prohíbe expresamente su titulación y el reconocimiento de posesiones (art. 37). Así lo confirma la propia Sentencia 88/2025, en cuyo fundamento 95 el Tribunal reconoció que la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor identifica el patrimonio forestal de la Nación aun cuando se haya deforestado la

2004-AI.pdf. Doctrina reiterada en las Sentencias 03343-2007-PA/TC (Caso Cordillera Escalera) y 00012-2019-PI/TC, fj. 31, esta última recogida en Tribunal Constitucional del Perú (2025), fj. 26.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

totalidad de la masa boscosa, **de modo que la pérdida de la cobertura no altera la condición jurídica de estas tierras.**

El Proyecto de ley desconoce frontalmente este régimen. En efecto, **al habilitar la titulación de ocupaciones sin título y de áreas desboscadas hasta 2024 y 2025, y al exonerar de la autorización de cambio de uso del artículo 38 de la LFFS (art. 13.3), pretende convertir en propiedad privada bienes que la Constitución, la Ley Orgánica 26821 y la Ley Forestal declaran inalienables.** Ninguna fecha de corte, condición de ocupación previa o actividad agropecuaria en curso puede alterar esa naturaleza jurídica, puesto que la pérdida de la cobertura boscosa no sustrae a las tierras forestales y de protección del patrimonio de la Nación³⁴. Por consiguiente, la transferencia en propiedad que el Proyecto habilita resulta **inconstitucional**. A ello se suma el artículo 4.1, que declara la "firmeza jurídica de los actos administrativos en la Amazonía" sin delimitación objetiva, subjetiva ni temporal. Al carecer de límites, esta cláusula podría interpretarse como una convalidación genérica de las constancias y títulos expedidos sobre tierras forestales, cuya emisión prohíbe el artículo 37 de la LFFS bajo responsabilidad funcional, y operaría además como un límite práctico a la nulidad de oficio (art. 202 del TUO de la Ley 27444, aprobado por D.S. 006-2026-JUS).

IV.3 APARTAMIENTO DE LA SENTENCIA 88/2025

Las sentencias del Tribunal Constitucional en procesos de inconstitucionalidad tienen autoridad de cosa juzgada y vinculan a todos los poderes públicos (art. 81 del Nuevo Código Procesal Constitucional). En consecuencia, el legislador no puede adoptar soluciones normativas que reproduzcan, por otra vía, los efectos

³⁴ Tribunal Constitucional del Perú (2025), Sentencia 88/2025, fundamento jurídico 95; Tribunal Constitucional del Perú (2005), Sentencia 0048-2004-PI/TC, fundamentos jurídicos 98-102.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

de una disposición declarada inconstitucional. Así, en la **Sentencia 88/2025**, el **Tribunal declaró inconstitucional la suspensión de la exigencia de zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes, por considerar que la zonificación forestal es una herramienta vinculante de la Constitución ecológica, que determina las alternativas de uso sostenible del patrimonio forestal, y que su suspensión permitía aprovechar los recursos sin considerar su impacto en el territorio, lo que configuraba una “amenaza cierta” para los recursos forestales y de fauna silvestre³⁵.**

No obstante, el Proyecto de ley se aparta de ese criterio al sustituir la zonificación forestal como un proceso técnico, participativo y obligatorio (LFFS, arts. 25 y 26), por un mapa de nivel exploratorio, aprobado de manera discrecional por el Poder Ejecutivo en un plazo de 30 días (Tercera DCF), cuyos efectos prácticos equivalen a los de la suspensión ya declarada inconstitucional. Por consiguiente, aprobar el Proyecto supondría adoptar una norma con alto riesgo de ser declarada inconstitucional, con la consiguiente inseguridad jurídica para los propios productores a quienes pretende beneficiar.

IV.4 OMISIÓN DE CONSULTA PREVIA

El Proyecto de ley busca regular de modo específico la situación jurídica de los pueblos indígenas en, al menos, tres disposiciones. Por una parte, la Cuarta DCF incorpora “de manera excepcional” a las comunidades nativas al REPAAS; por otra, los artículos 3.3, 6.1.c y 6.2 delimitan su ámbito de aplicación por referencia a las reservas indígenas, a las solicitudes de reserva y a las “áreas en posesión de pueblos indígenas”; y, finalmente, la Primera DCM modifica disposiciones de la

³⁵Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamentos jurídicos 66-78 y punto resolutivo 3; Nuevo Código Procesal Constitucional, art. 81.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

LFFS relativas a las reservas PIACI, a las tierras comunales y a la consulta frente al desbosque (arts. 27.d.1, 36, 37 y 63). Ello sitúa al Proyecto en uno de los supuestos que el Tribunal Constitucional identificó al delimitar las medidas legislativas sujetas a consulta: el de las normas de alcance general que contienen disposiciones referidas específicamente a los pueblos indígenas y que, por tanto, modifican de manera directa su situación jurídica. En tales casos, según el Tribunal, esas disposiciones deben ser consultadas, aun cuando el resto de la norma tenga alcance general³⁶.

Precisamente por ello, en la Sentencia 88/2025 el Tribunal sostuvo que una ley cuyos destinatarios expresamente indicados son pueblos indígenas debió ser consultada, y estimó la demanda también por esa razón³⁷. La observación se refuerza porque la exclusión de la posesión indígena opera *ex post*, mediante una verificación posterior y una mera “articulación” con el Ministerio de Cultura (art. 6.2), y recae sobre territorios no titulados que integran el territorio constitucionalmente protegido³⁸. A ello se suma que la Primera DCM modifica siete artículos de la LFFS, cuyos reglamentos también fueron aprobados tras un proceso de consulta previa, de modo que alterar sin consulta un marco normativo que sí fue consultado desconoce el principio de consulta previa, libre e informada que la propia LFFS consagra (art. II.3 del Título Preliminar).

³⁶Tribunal Constitucional del Perú. (2010). *Sentencia recaída en el Expediente 0022-2009-PI/TC*, fundamentos jurídicos 19-21.

³⁷Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamentos jurídicos 82-85.

³⁸Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamentos jurídicos 42-45, que recogen las Sentencias 01126-2011-HC/TC (fj. 22 y 25) y 03326-2017-PA/TC (fj. 77); Convenio 169 de la OIT, arts. 13-15 y 18; Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* (Serie C N.º 172), párrs. 129-137; Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (Serie C N.º 245), párrs. 177-211.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

La Cuarta DCF es, además, incompatible con el artículo 11 del D.L. 22175, según el cual las tierras comunales de aptitud forestal se ceden en uso y no se titulan. Insertar estas tierras en este régimen podría inducir a la invasión, conversión de los bosques comunales, y tráfico de tierras, en un contexto en el que el 19 % de la pérdida de bosque registrada en 2021 ya se produjo en comunidades nativas tituladas³⁹. La evidencia empírica indica, por el contrario, que es la seguridad territorial colectiva, y no la parcelación individual, la que reduce la deforestación en la Amazonía peruana⁴⁰. Por otro lado, la expansión de la frontera agraria y agroindustrial sobre territorios no titulados intensifica los conflictos por la tierra y la exposición de los defensores ambientales indígenas a la violencia asociada al tráfico de tierras, frente a lo cual la OC-32/25 exige deberes reforzados de protección. Por todo lo expuesto, se configuraría un vicio de inconstitucionalidad tanto por la forma como por el fondo (arts. 2.19, 88 y 89 de la Constitución; art. 6 del Convenio 169; arts. 2 y 9 de la Ley 29785).

IV.5 SUSTITUCIÓN DEL CONTROL AMBIENTAL PREVIO: AFECTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y PRECAUCIÓN

El Proyecto de ley sustituye el control ambiental previo por un conjunto de controles posteriores o meramente orientativos. Así, la inscripción en el REPAAS es de **aprobación automática** (art. 5.3) y sus requisitos esenciales solo se verifican después (art. 6.2). Del mismo modo, el artículo 6.1.g exige únicamente

³⁹Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. (s. f.). *Cobertura y pérdida de bosque húmedo amazónico 2021*. Ministerio del Ambiente. https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/descargas_geobosque/perdida/documentos/Reporte_Cobertura_y_Perdida_de_Bosque_Humedo_Amazonico_2021.pdf, p. 4.

⁴⁰Blackman, A., Corral, L., Lima, E. S. y Asner, G. P. (2017). Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(16), 4123-4128. <https://doi.org/10.1073/pnas.1603290114>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

la **presentación (sin evaluación) del instrumento de gestión ambiental**, mientras que el artículo 8.1.g **difiere su aprobación, de manera que la actividad continúa sin certificación ambiental, en contra de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 27446**. A su vez, propone que el OEFA debe “priorizar supervisiones orientativas” (art. 17).

De otro lado, la propuesta de modificación del artículo 36 de la LFFS **califica como desbosque el retiro de cobertura con fines agropecuarios solo en superficies mayores de 100 ha, de modo que, por debajo de ese umbral, la conversión quedaría sujeta al régimen de cambio de uso que el artículo 13.3 de la misma propuesta declara inexigible**. Esta exclusión es particularmente grave si se considera que más del 80 % de la deforestación ocurre en polígonos menores de 5 ha⁴¹ y que con ello vulnera todo el sistema de fiscalización y control ambiental. Finalmente, la Novena DCF libera de autorización las purmas menores de 10 años, las áreas con cobertura arbórea inferior al 30 % y las que presenten “evidencia de uso agropecuario previo”. Frente a este diseño, el Tribunal Constitucional ha establecido que privilegiar los controles posteriores sin supervisión previa materializa un daño o riesgo potencial, y declaró inconstitucional la suspensión de la zonificación forestal precisamente por constituir una “amenaza cierta” para el patrimonio forestal⁴².

IV.6 RIESGO DE INCENTIVOS ADVERSOS Y REGRESIVIDAD

El Proyecto de ley reúne los elementos que la doctrina asocia a los regímenes de amnistía ambiental. En primer lugar, **carece de fecha de corte en su ámbito de**

⁴¹Castro Grandez y Abensur Pinasco (2026), exposición de motivos, sección II, con cita de la ENBCC (D.S. 007-2016-MINAM).

⁴²Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamentos jurídicos 77-78, que recogen la Sentencia 01692-2018-PA/TC.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

aplicación (art. 3.1), pese a que el PL 9653/2024-CR la fijaba en el 31 de diciembre de 2022 y fue el texto sustitutorio el que la suprimió⁴³. En segundo lugar, **la obligación de no deforestar solo es exigible “con posterioridad” a la incorporación al régimen** (art. 8.1.a), lo que supone tolerar las intervenciones previas. En tercer lugar, **admite una compensación “progresiva” de la reserva del 30 %, sin plazo ni línea de base**, e incluso acepta los sistemas agroforestales como sustitutos de la cobertura natural (art. 13.1). En cuarto lugar, fija **fechas de corte móviles (31 de diciembre de 2024 y 1 de enero de 2025, arts. 14.1, 14.5 y 15.1), posteriores a la línea base cartográfica de 2020**.

Desde la perspectiva jurídica, el régimen **afectará los principios de prevención, precautorio y de responsabilidad ambiental** (LGA, arts. VI, VII y IX), así como los principios de **conservación, restauración y equidad intergeneracional reconocidos por el Tribunal Constitucional**⁴⁴. Afectaría, asimismo, el **principio de no regresión ambiental**⁴⁵ acogido por la OC-32/25 mediante el estándar de **debida diligencia reforzada frente a riesgos de daño grave o irreversible**⁴⁶. Por si fuera poco, **el artículo 7 reconocería titulación prioritaria y crédito público a conductas potencialmente subsumibles en los delitos contra los bosques (arts. 310 y siguientes del Código Penal)**, sin que la exclusión prevista en el artículo 3.4 pueda evitarlo, pues la ilegalidad difícilmente podría verificarse en un procedimiento de aprobación automática.

⁴³Castro Grandez y Abensur Pinasco (2026), cuadro comparativo de la exposición de motivos, art. 3.1.

⁴⁴Tribunal Constitucional del Perú. (2005). *Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC*, fundamento jurídico 18; Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamentos jurídicos 21-22.

⁴⁵Prieur, M. y Sozzo, G. (Dirs.). (2012). *La non régression en droit de l'environnement*. Bruylant.

⁴⁶Corte IDH (2025).



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

IV.7 DESAFECTACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO HÍDRICO

La Segunda DCM busca establecer que **las zonas inundables de la Amazonía Baja destinadas a la agricultura tradicional “no se consideran” cuerpos de agua ni bienes asociados a estos**. Sin embargo, **los cauces, las riberas y las fajas marginales son bienes de dominio público hidráulico, inalienables e imprescriptibles** (art. 73 de la Constitución; arts. 6, 7 y 74 de la Ley 29338; art. 3 de la R.J. 332-2016-ANA), y el artículo 115.1 del Reglamento de la Ley 29338 (D.S. 001-2010-AG) **prohíbe expresamente su uso agrícola**. Por ello, su exclusión mediante una ley ordinaria, supeditada además a estudios futuros, carece de sustento técnico suficiente. Del mismo modo, la faja fija de 20 metros, que incluso puede reducirse (art. 8.1.f), resulta inadecuada para ríos meándricos de alta migración lateral, cuya delimitación debe basarse en la máxima crecida y en criterios hidrológicos y geomorfológicos. **Estas omisiones son graves, toda vez que las llanuras de inundación sostienen la pesquería amazónica, base proteica de la población, regulan las crecidas y almacenan carbono en suelos hidromórficos.**

IV.8 INICIATIVA DE GASTO, ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO Y RESERVA DE LEY ORGÁNICA

La exoneración del derecho de aprovechamiento (art. 15.3), que constituye la retribución económica debida a la Nación (art. 20 de la Ley 26821), los beneficios crediticios y programas (arts. 7, 16 y 18 a 20, y Sexta DCF) y las obligaciones de cartografía e interoperabilidad (art. 11.4 y Tercera DCF) **comportan gasto público y renuncia de ingresos**. En esa medida, entran en tensión con el **artículo 79** de la Constitución, que **priva a los representantes del Congreso de iniciativa para crear o aumentar el gasto público**. Pese a ello, el análisis costo-beneficio del



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

proyecto de ley se limita a afirmar que la norma “no genera gasto”, **sin cuantificar sus externalidades (emisiones de GEI, pérdida de servicios ecosistémicos, pérdida de bosques y fauna, pérdida de suelos y riesgo comercial)**, lo que no se ajusta al deber de sustentar la iniciativa previsto en la Ley 26889 y en el artículo 106.f del Reglamento de la Cámara de Diputados. Además, **contraviene la prohibición reglamentaria de proponer la creación o el aumento del gasto público (art. 107.a), cuyo incumplimiento habilita el rechazo de plano de la iniciativa**⁴⁷. Por último, al fijar las condiciones de otorgamiento a particulares de tierras de aptitud forestal, que son recursos naturales conforme al artículo 3.b de la Ley 26821, el Proyecto incide en una materia reservada a ley orgánica por el artículo 66 de la Constitución, por lo que requeriría la votación calificada prevista en el artículo 106 de la Carta Magna⁴⁸.

IV.9 COMPETENCIAS REGIONALES Y DERECHO DE PARTICIPACIÓN

La Tercera DCF ordena aprobar en 30 días el mapa de la ZFA y la ZAA, con lo cual desplaza la zonificación forestal como proceso “obligatorio, técnico y participativo” que se desarrolla con comités técnicos regionales (LFFS, arts. 25 y 26)⁴⁹, y la zonificación ecológica y económica (D.S. 087-2004-PCM). De este modo, **afecta las competencias regionales en materia agraria, forestal y de ordenamiento territorial** (Ley 27867, arts. 51 y 53), así como el **derecho de participación ambiental** (LGA, art. III). A ello se añade que el plazo previsto resulta técnicamente insuficiente, ya que no parece factible validar en 30 días, a

⁴⁷El Reglamento de la Ley 26889, aprobado por D.S. 007-2022-JUS, rige para las entidades del Poder Ejecutivo; para el Congreso opera como estándar técnico de referencia, junto con el reglamento parlamentario aplicable.

⁴⁸Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamento jurídico 71.

⁴⁹Tribunal Constitucional del Perú (2025), fundamentos jurídicos 66-74.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

escala predial, una cartografía de nivel exploratorio que comprende 67.9 millones de hectáreas de bosque húmedo amazónico⁵⁰.

IV.10 ÁMBITO DE EXCLUSIÓN INCOMPLETO Y OMISIÓN DE LOS ILÍCITOS VINCULADOS A LA DEFORESTACIÓN

El Proyecto de ley excluye de su ámbito las áreas naturales protegidas establecidas a perpetuidad, las zonas de recuperación superpuestas a zonas de amortiguamiento, los sitios Ramsar ubicados fuera de áreas naturales protegidas, y los ecosistemas frágiles “establecidos por norma expresa”. En el caso de las reservas indígenas y territoriales y las solicitudes de reserva vigentes a su entrada en vigor, la omisión radica en que la protección no alcanza a sus zonas de amortiguamiento, a sus corredores territoriales ni a las solicitudes que se presenten después de la entrada en vigor de la ley.

La omisión más grave, sin embargo, concierne a las **unidades de ordenamiento forestal y a los títulos habilitantes vigentes**, puesto que **no figuran entre las capas de exclusión los bosques de producción permanente** (art. 29 de la LFFS), **las concesiones forestales maderables, para productos diferentes a la madera, de ecoturismo y de conservación** (arts. 56 a 59), **los bosques locales** (art. 30), **los bosques protectores** (art. 31) ni **los bosques en reserva** (art. 32). Esta omisión contraviene el artículo 51 de la LFFS, que prohíbe otorgar otros títulos habilitantes en áreas concesionadas, y su artículo 34, que declara el Catastro Forestal de observancia obligatoria para el otorgamiento de cualquier derecho sobre el recurso forestal. Tampoco se excluyen las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección de libre disponibilidad del Estado —los denominados bosques no categorizados—, que concentraron cerca del 30 % de

⁵⁰PNCBMCC (s. f.), p. 3.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

la pérdida de bosque húmedo amazónico en 2021⁵¹ y que constituyen el principal frente del tráfico de tierras. Más aún, la omisión de las unidades de ordenamiento forestal, combinada con los artículos 10.2, 11.1 y 15.1, **abre una doble vía para legalizar las invasiones, el tráfico de tierras y la deforestación en su interior**. Por un lado, las áreas de un bosque de producción permanente o de una concesión deforestadas antes de 2021 pasarían a la Zona Agropecuaria Amazónica y podrían titularse en su totalidad; por otro, las ocupadas entre 2021 y 2024 podrían calificarse como zonas de tratamiento especial y recibir contratos de cesión en uso hereditarios. Se genera así un incentivo directo para ocupar los bosques destinados a la producción forestal permanente y las áreas concesionadas.

La exclusión se limita a los predios en los que “se desarrollen” cultivos ilícitos, tala ilegal, minería ilegal u otra actividad contraria al orden legal. Esta fórmula resulta insuficiente, toda vez que, al emplear el tiempo presente, **no alcanza a quienes deforestaron ilegalmente en el pasado y hoy desarrollan una actividad agraria de apariencia lícita**, que es precisamente el supuesto que el Proyecto de ley regulariza. Asimismo, **omite los tipos penales directamente vinculados a la apropiación de tierras forestales, como la usurpación agravada sobre bienes del Estado o de comunidades nativas** (art. 204.4 del Código Penal), la colocación de hitos, cercos o demarcaciones para lotizar (art. 204.6 del CP) y la entrega o validación indebida de documentos o actos de posesión sobre terrenos del Estado (art. 204.10), conducta que tipifica el núcleo del tráfico de tierras. **Omite también los delitos contra los bosques, que sancionan a quien destruye, quema, daña o tala bosques sin autorización** (arts. 310 a 310-C del Código Penal) y que

⁵¹Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. (s. f.). *Cobertura y pérdida de bosque húmedo amazónico 2021*. Ministerio del Ambiente, p. 4.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

comprenden, por tanto, **los incendios provocados con fines de habilitación agrícola.**

Tampoco contempla el acaparamiento de tierras mediante testaferros ni el establecimiento de monocultivos agroindustriales sin autorización de cambio de uso, supuestos que han sido objeto de investigaciones fiscales y de procesos penales en la Amazonía.

El único filtro subjetivo (art. 6.1.e) exige una condena firme con calidad de cosa juzgada. En consecuencia, **quienes se encuentran bajo investigación fiscal, proceso penal, medida cautelar o procedimiento administrativo sancionador por hechos de deforestación podrían inscribirse, con aprobación automática, y acceder a títulos, ya que la referencia del artículo 4.2 al tráfico de tierras solo preserva las responsabilidades, pero no impide el acceso a los beneficios.** Por todo ello, **esta omisión resulta incompatible con el principio de origen legal (art. II.10 de la LFFS), con el deber estatal de prevenir y sancionar los delitos ambientales⁵², y con el estándar de debida diligencia reforzada establecido en la OC-32/25.**

IV.11 APROBACIÓN AUTOMÁTICA DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REPAAS:

INCOMPATIBILIDAD CON LA LPAG

El artículo 5.3 del Proyecto de ley califica como de aprobación automática la inscripción en el REPAAS. **Esta calificación no se ajusta al régimen de los procedimientos administrativos establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.**

⁵²Poder Ejecutivo. (1991). *Decreto Legislativo N.º 635, Código Penal*, arts. 204 (incisos 4, 6 y 10), 310, 310-A y 310-C; Congreso de la República del Perú. (2013). *Ley N.º 30077, Ley contra el crimen organizado*.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

En efecto, el TUO de la Ley 27444 establece que las **solicitudes que pueden afectar significativamente el interés público e inciden, entre otros bienes jurídicos, en el medio ambiente y en los recursos naturales**⁵³ **constituyen procedimientos que exigen evaluación previa, silencio administrativo negativo y que la autoridad verifique el cumplimiento de los requisitos antes de pronunciarse.** Así, la propia ley establece que, **cuanto mayor es el riesgo de una decisión para estos bienes, más intenso debe ser el control previo de la autoridad.**

Aplicado este criterio, la inscripción en el REPAAS no puede calificarse como de aprobación automática, porque no es un acto meramente declarativo ni un simple registro de información. Por el contrario, **produce efectos constitutivos sobre bienes de dominio público y recursos naturales que forman parte del patrimonio de la Nación. La inscripción habilita la continuación de actividades agropecuarias en tierras forestales** (art. 7.a), otorga prioridad en la titulación de tierras y en el otorgamiento de derechos forestales (art. 7.b), da acceso a instrumentos de gestión ambiental y a títulos habilitantes (art. 7.c) y se articula con la inexigibilidad de la autorización de cambio de uso (art. 13.3). Se trata, en suma, de **la puerta de entrada a la asignación de derechos sobre bienes que la Constitución declara patrimonio de la Nación** (art. 66) y cuya afectación compromete derechos fundamentales, como el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado (art. 2.22) y los derechos territoriales de los pueblos indígenas (arts. 2.19, 88 y 89).

En consecuencia, conforme a la propia LPAG, la inscripción en el REPAAS debió configurarse como un **procedimiento de evaluación previa con silencio**

⁵³Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2026). *Decreto Supremo N.º 006-2026-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*, arts. 31 y 34.1. Diario Oficial El Peruano, 30 de abril de 2026. Art. 34.1.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

administrativo negativo. Solo esta modalidad permite a la autoridad verificar, antes de reconocer cualquier efecto, que el predio no se superpone con áreas naturales protegidas, territorios indígenas, bosques de producción permanente o concesiones; que el solicitante no se encuentra investigado o procesado por delitos contra los bosques o por tráfico de tierras; y que la actividad no se desarrolla en tierras de capacidad de uso mayor forestal o de protección. Al calificarla como automática, **el Proyecto de ley invierte el criterio de clasificación de la ley general, contraviene los principios de prevención y precautorio (LGA, arts. VI y VII) y reproduce el privilegio de los controles posteriores que el Tribunal Constitucional consideró lesivo del patrimonio forestal (Sentencia 88/2025, fj. 77).**

Finalmente, **la fiscalización posterior que prevé el Proyecto no compensa la ausencia de control previo.** La verificación mediante teledetección (art. 6.2) permite detectar cambios en la cobertura forestal, pero no constatar hechos que las imágenes satelitales no registran, como la titularidad del predio, la posesión indígena no titulada o la existencia de investigaciones y procesos penales. Por ello, **en este caso la presunción de veracidad no operaría como un mecanismo de simplificación administrativa, sino, en los hechos, como una convalidación de situaciones que la autoridad nunca llegó a verificar.**

IV.12 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL IRREGULARES: PAMA EXTEMPORÁNEO Y PMAS ATÍPICO

Aunque el Proyecto de ley no modifica expresamente el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego, produce ese efecto al pretender exigir únicamente la presentación de un **instrumento de gestión ambiental preventivo o correctivo indeterminado y discrecional:** “en la forma, los plazos y los criterios



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

que se determine en la normativa sectorial”. Por su parte, el artículo 7.c otorga como “beneficio” el acceso al instrumento de gestión ambiental complementario y a los títulos habilitantes.

La Séptima DCF ordena a los sectores revisar sus normas en 180 días para **“eliminar barreras innecesarias”**, mientras que la Quinta DCF erige un **manual aprobado por resolución ministerial del MIDAGRI en marco de referencia obligatorio para el diseño y la aprobación de los instrumentos ambientales**. El resultado es un **régimen de adecuación ambiental paralelo, que debe contrastarse con el reglamento vigente** (D.S. 006-2024-MIDAGRI). Este último ya permitía la irregular adecuación excepcional de las actividades en curso mediante un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)⁵⁴.

El Proyecto de ley **abriría esa ventana sin límite temporal y en favor de actividades que, por definición, retiraron cobertura forestal sin autorización, lo que configura un PAMA irregular**, en tanto permite que un instrumento correctivo opere como sustituto de la autorización de cambio de uso y del título habilitante, que son actos distintos y de competencia de la autoridad forestal, cuando **un instrumento ambiental no puede convalidar la infracción de una prohibición legal (art. 37 de la LFFS) ni suplir la ausencia de títulos**.

Esta intención desplaza la rectoría del MINAM en el SEIA (Ley 27446; LGA, arts. 17 y 24), al subordinar el diseño de los instrumentos a un manual sectorial, vulnerando el principio de jerarquía normativa (art. 51 de la Constitución), toda vez que una resolución ministerial no puede fijar criterios de aprobación de

⁵⁴Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2024). *Decreto Supremo N.º 006-2024-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego*. Diario Oficial El Peruano, 9 de junio de 2024.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

instrumentos que la ley y el reglamento del SEIA reservan a normas de mayor rango.

El artículo 8.1.e del proyecto de ley agrava esta incoherencia al crear un “Plan de Manejo Ambiental Simplificado” (PMAS), figura que no existe en el SEIA ni en el reglamento sectorial. Su contenido, además, se reduce a prácticas agronómicas, como la rotación de cultivos y la restricción de agroquímicos, sin abordar los impactos de la deforestación sobre los suelos, las aguas, la biodiversidad y el carbono. En consecuencia, la coexistencia de tres instrumentos distintos para un mismo objeto: la “presentación inmediata”, la “aprobación” diferida y el PMAS generan inseguridad jurídica y permite, en los hechos, operar sin certificación ambiental, en contra de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 27446.

IV.13 COMPETENCIA DEL SECTOR AGRARIO SOBRE DERECHOS FORESTALES

El artículo 7.b del Proyecto de Ley concede, como beneficio de la inscripción en un registro del MIDAGRI, un “acceso prioritario” a la titulación y al otorgamiento de derechos en materia forestal y de fauna silvestre. Sin embargo, la competencia para otorgar derechos forestales no corresponde al MIDAGRI, sino al SERFOR, como autoridad nacional y ente rector del SINAFOR (art. 13), y a los gobiernos regionales, como autoridad regional forestal y de fauna silvestre que otorga los títulos habilitantes. A su vez, el saneamiento y la formalización de la propiedad agraria son funciones transferidas a los gobiernos regionales (Ley 27867, art. 51; Ley 31145). En consecuencia, el artículo 7.b atribuye a un registro nacional efectos sobre el ejercicio de competencias regionales, sin base en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, cuya distribución de competencias no puede alterarse por ley ordinaria (arts. 106 y 192 de la Constitución).



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Adicionalmente, **el Proyecto de ley introduce una preferencia incompatible con los procedimientos transparentes y competitivos que la LFFS exige para las concesiones (art. 51) y con el principio de igualdad en el acceso a los recursos naturales, y vincula la asignación de derechos forestales a la condición de productor agrario que ya intervino el bosque, lo que desnaturaliza la finalidad de conservación y uso sostenible de la LFFS (art. 1).**

IV.14 INEXIGIBILIDAD DEL CAMBIO DE USO, OMISIÓN DE LA RESERVA DEL 30 % Y REDUCCIÓN DE LA PROHIBICIÓN DEL ART. 37

El artículo 13.3 del Proyecto de ley declara “no exigible” la autorización de cambio de uso del artículo 38 de la LFFS, lo que resulta contrario al ordenamiento vigente en tanto contradice al propio Proyecto, cuya Primera DCM mantiene en el artículo 38 tanto la exigencia de autorización como la regla según la cual “en todos los casos” se reserva el 30 % de la masa boscosa, de modo que la misma ley exigiría y dispensaría simultáneamente la autorización. Asimismo, desconoce la prohibición de cambio de uso en tierras forestales y de protección (art. 37) y solo lo permite en tierras de aptitud agrícola que cuenten con zonificación ecológica y económica de nivel medio o superior y con opinión vinculante del MINAM (art. 38), requisitos que operan como garantías del artículo 67 de la Constitución. Finalmente, al dispensar la autorización de cambio de uso **elimina el estudio técnico de microzonificación y la clasificación de tierras por la capacidad de uso mayor, que es el único instrumento que permite verificar previamente en campo la aptitud del suelo.**

De otro lado, el artículo 10.2 del proyecto de ley pretende titular “la totalidad del predio” en la ZAA, “sin necesidad de estudios o autorizaciones adicionales”, omite la reserva del 30 % de la masa boscosa y de la vegetación ribereña que el artículo 38 de la LFFS impone “en todos los casos”. Por su parte,



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

el artículo 13.1 solo prevé una **compensación “progresiva”, sin plazo ni línea de base**, que además admite los sistemas agroforestales como sustitutos de la cobertura natural. Esta omisión tiene consecuencias ecológicas concretas, puesto que la reserva mínima y la vegetación ribereña cumplen funciones de conectividad, protección de cauces, control de la erosión y refugio de la biodiversidad. En consecuencia, su eliminación a escala predial, multiplicada por miles de predios, fragmenta el paisaje y amplifica los efectos de borde exacerbando los impactos del cambio climático, los incendios forestales, la erosión y desertificación del Bioma Amazónico.

En cuanto a la **reducción de la prohibición del artículo 37 de la LFFS**, la Primera DCM modifica el primer párrafo del artículo 37 para circunscribir la prohibición de cambio de uso a las tierras forestales y de protección “de dominio público”. Como consecuencia, las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección quedarían desprotegidas, **en contra del artículo 4.f de la LFFS, que integra al patrimonio forestal de la Nación todas estas tierras “con bosques o sin ellos”, y del fundamento 95 de la Sentencia 88/2025**. Se trata de una de las modificaciones de mayor alcance del Proyecto de ley y, sin embargo, no se menciona en su exposición de motivos.

IV.15 CONTRATOS DE CESIÓN EN USO HEREDITARIOS Y DERECHO DE

APROVECHAMIENTO SIN SUSTENTO

El contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales es un título habilitante, es decir, un acto de naturaleza administrativa mediante el cual el Estado otorga el derecho de aprovechamiento de recursos forestales (art. 60 de la LFFS), de carácter personal y temporal, sujeto al cumplimiento de obligaciones de manejo y revocable por incumplimiento. **Declararlo heredable, transferible y renovable por períodos de cuarenta años lo transforma, por tanto, en un activo**



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

patrimonial de duración indefinida sobre bienes de dominio público, equivalente en los hechos a un dominio útil perpetuo. Ello contraviene la inalienabilidad prevista en el artículo 73 de la Constitución, el dominio eminencial del Estado (art. II.8 de la LFFS) y la regla según la cual los recursos naturales solo pueden otorgarse para su aprovechamiento temporal (STC 0048-2004-PI/TC, fj. 102).

En relación al derecho de aprovechamiento, la LFFS exige que cada modalidad de acceso contenga una metodología para establecer el derecho de aprovechamiento sobre la base de la valoración económica del recurso otorgado (art. 49), en concordancia con el artículo 20 de la Ley 26821. El Proyecto de Ley, sin embargo, fija el pago en 0,02 % de la UIT por hectárea al año sin explicar cómo se calculó, cuando los lineamientos vigentes del SERFOR lo establecen en 0,5 % de la UIT por hectárea al año⁵⁵. Ello supone una reducción de veinticinco veces el valor por hectárea al año, que además se exonera íntegramente para los inscritos en el REPAAS. Como referencia del valor al que se renuncia, un bosque tropical húmedo almacena, según los valores por defecto del IPCC, del orden de 300 toneladas de biomasa aérea seca por hectárea, equivalentes a unas 500 toneladas de CO₂⁵⁶. Pese a ello, ni la exposición de motivos ni su análisis costo-beneficio contienen una valoración económica del recurso, una estimación de la renuncia fiscal ni una evaluación de calidad regulatoria que justifique la tarifa.

⁵⁵Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2017). *Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 081-2017-SERFOR-DE, Lineamientos para el otorgamiento de contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales*, en concordancia con el D.S. 020-2015-MINAGRI; véase Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2024). *Opinión legal sobre el Proyecto de Ley 6660/2023-CR*.

⁵⁶Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2006). *Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero*, vol. 4, cap. 4, cuadro 4.7. Valor ilustrativo: fracción de carbono de 0,47 y factor de conversión de 44/12.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

IV.16 REITERACIÓN DE INICIATIVAS REGRESIVAS: UN PATRÓN QUE EL CONGRESO DEBE INTERRUMPIR

El Proyecto de ley no es un hecho aislado, sino el eslabón más reciente de una larga secuencia de iniciativas orientadas generar escenarios de impunidad a la invasión de bosques, tráfico de tierras y ocupación ilegal de tierras forestales y de protección en la Amazonía peruana. En 2008, los Decretos Legislativos 1090 y 1064 (régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario), dictados sin consulta previa al amparo de la delegación de facultades de la Ley 29157, flexibilizaron el régimen de las tierras forestales. Su aplicación fue suspendida por la Ley 29376 y, posteriormente, ambos fueron derogados por la Ley 29382 en junio de 2009, tras los hechos de Bagua, en los que perdieron la vida civiles y policías.

Dichas normas habían sido precedidas por la tesis del “perro del hortelano”, que calificaba como ociosos los recursos naturales, entre ellos, los bosques amazónicos, no incorporados a la inversión privada⁵⁷. Más adelante, la Ley 31973 (2024), originada en los PL 649/2021-CR y 894/2021-CR, suspendió la exigencia de zonificación forestal y fue declarada parcialmente inconstitucional por la Sentencia 88/2025. Finalmente, los PL 9653/2024-CR y 10700/2024-CR, cuyo texto sustitutorio reproduce íntegramente el Proyecto de ley, quedaron pendientes al término del periodo parlamentario 2021-2026.

Estas iniciativas comparten un mismo diseño, que pretenden suspender los instrumentos técnicos y participativos de ordenamiento, como la clasificación de tierras, la zonificación forestal y la consulta previa, así como regularizar las

⁵⁷García Pérez, A. (2007, 28 de octubre). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ocupaciones ilícitas, invasión de bosques y los cambios de uso ya ocurridos. Asimismo, buscan habilitar la titulación o la transferencia de derechos sobre tierras forestales y de protección, así como de bosques. La reiteración de regularizaciones consolida la expectativa de nuevas amnistías, que constituye, en sí misma, un motor de la deforestación.

La propia exposición de motivos reconoce que la expansión agropecuaria es la principal causa de la deforestación de los bosques húmedos amazónicos y que en las áreas no categorizadas se expanden cultivos agroindustriales como la palma aceitera, el café y el cacao. En ese contexto, un régimen de titulación y regularización sin fecha de corte beneficiaría, en los hechos, principalmente a quienes ya ocupan y convirtieron tierras forestales de manera ilegal, incluidos los operadores con capacidad para consolidar mayores extensiones mediante la adquisición de títulos y de cesiones transferibles, antes que a los pequeños productores que dice proteger y a la integridad de los bosques, que es el bien constitucional que debe primar.

Por otra parte, la reiteración de propuestas incompatibles con la Constitución, poco más de un año después de una sentencia del Tribunal Constitucional sobre la misma materia, **se aparta del deber del Congreso de velar por el respeto de la Constitución (art. 102.2) y del principio de lealtad constitucional. Se aparta también de los deberes funcionales de los diputados de actuar con sujeción a la Constitución, de cumplirla y hacerla cumplir, y de formular proposiciones debidamente estudiadas y fundamentadas conforme a ella (arts. 4 y 26, literales b y e, del Reglamento de la Cámara de Diputados).**

Además, expone al Estado a responsabilidad internacional y debilita la seguridad jurídica que el Proyecto dice promover. Corresponde, por ello, que la Comisión



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

desestime la iniciativa y adopte criterios que eviten su reiteración. Cabe precisar, en este sentido, que la inviolabilidad parlamentaria protege las opiniones y votos de los diputados (art. 93 de la Constitución; art. 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados), pero no los exime de estos deberes ni limita la potestad de la Comisión de calificar la admisibilidad de las iniciativas y de rechazarlas de plano o archivarlas cuando incumplen los requisitos reglamentarios (arts. 107 y 114).

V. VULNERABILIDADES TÉCNICO-CIENTÍFICAS

V.1 AUSENCIA DE BASE CATASTRAL, EDAFOLÓGICA Y CARTOGRÁFICA PARA DIFERENCIAR ZONAS

El Proyecto de ley divide la Amazonía en dos zonas con consecuencias jurídicas opuestas que afectan todo el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, así como derechos fundamentales de los ciudadanos. Una decisión de tal trascendencia exige insumos técnicos que permitan identificar con precisión, predio por predio, a qué zona corresponde cada terreno. Sin embargo, el Estado carece hoy de dichos mapas a la escala que se requiere.

No existe un catastro forestal consolidado e integrado al catastro rural, que individualice los predios, a sus ocupantes, los títulos habilitantes vigentes y las superposiciones entre ellos. Tampoco se cuenta con una clasificación de tierras por capacidad de uso mayor a nivel detallado o de microzonificación, que es la que permite determinar si un suelo es apto para la agricultura, para la producción forestal o si debe destinarse a protección. Esta clasificación no se basa en un solo



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

dato, sino en la evaluación conjunta de dieciséis criterios edáficos, topográficos y climáticos⁵⁸.

La propia exposición de motivos reconoce, no obstante, que se empleó información del INRENA de los años 2000 y 2006 a escala 1:1 000 000, que corresponde al nivel exploratorio⁵⁹. A esa escala, las unidades cartografiadas no permiten, en modo alguno, decidir sobre predios individuales.

Ante la ausencia de estos insumos, el Proyecto de ley descansa en uno solo: el Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques (Geobosques). Se trata, sin embargo, de un sistema concebido para detectar cambios en la cobertura forestal con fines de monitoreo, reporte y verificación de las emisiones, y no para ordenar el territorio ni asignar derechos sobre predios⁶⁰.

En consecuencia, aunque Geobosques permite estimar en qué año se perdió la cobertura de cada píxel, no permite establecer con valor jurídico, predio por predio, cuándo se produjo el desbosque, quién lo realizó ni cuál era la aptitud del suelo intervenido. Estas determinaciones exigen, por el contrario, un catastro, imágenes de alta resolución, verificación en campo y un procedimiento con garantías para los interesados.

Además, el sistema no detecta las aperturas de bosque inferiores al tamaño del píxel, la degradación gradual del bosque ni los sistemas tradicionales indígenas de chacra y purma, que alternan periodos de cultivo y de regeneración. Esta

⁵⁸Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2022). *Decreto Supremo N.º 005-2022-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor*, Anexo III (claves de clasificación por zona de vida). Diario Oficial El Peruano.

⁵⁹Castro Grandez y Abensur Pinasco (2026), exposición de motivos, sección III.

⁶⁰PNCBMCC (s. f.), p. 3. Véase también Ministerio del Ambiente. (s. f.). *Servicios interoperables* [Geobosques]. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/servicios.php>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

incertidumbre es máxima, precisamente, en el periodo que el Proyecto pretende regularizar: 2020 registró la mayor pérdida de bosque húmedo amazónico desde el año 2000, con 203 272 hectáreas, y en 2021 se perdieron otras 137 976 hectáreas⁶¹. **Asignar derechos sobre esta base implicaría, en la práctica, invertir la carga de la prueba en favor del ocupante, pues sería el Estado, y no quien solicita el título, el que tendría que demostrar que la deforestación fue posterior a la fecha de corte. Ello podría conducir, en definitiva, a la impunidad de la deforestación no autorizada.**

V.2 REDUCCIÓN DE LA APTITUD DEL SUELO A UN ÚNICO UMBRAL DE PENDIENTE

El Proyecto determina qué tierras sin bosque pertenecen a la ZFA mediante un único criterio: que su pendiente supere el 25 %, equivalente a unos 14 grados. Este umbral reduce a una sola variable lo que el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor determina mediante la evaluación conjunta de dieciséis criterios, entre ellos la zona de vida, la pendiente, el microrrelieve, la profundidad del suelo, la textura, el drenaje, el pH, la erosión, el riesgo de inundación y la fertilidad. La simplificación no es inocua, puesto que la aptitud de un suelo depende de la combinación de todos estos factores y no de la pendiente aislada.

Así lo demuestran las características de los suelos amazónicos. En la selva baja predominan suelos muy meteorizados, ácidos y de baja fertilidad natural, clasificados como Ultisoles y Oxisoles, cuyos nutrientes se concentran principalmente en la biomasa del bosque y se incorporan al suelo mediante el reciclaje de nutrientes. Por esa razón, una vez retirada la cobertura forestal, su fertilidad disminuye en pocos años, de modo que, aun en pendientes suaves, carecen de

⁶¹PNCBMCC (s. f.), p. 3.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

aptitud para sostener cultivos en limpio de forma permanente⁶². En la ceja de selva, por su parte, las precipitaciones superan los 2 000 milímetros anuales y los suelos suelen ser poco profundos, por lo que incluso pendientes inferiores al 25 % presentan un alto riesgo de erosión y de movimientos en masa. De hecho, en las zonas de vida más lluviosas, el propio reglamento solo admite el cultivo en limpio en pendientes mucho menores, de hasta 4 % en algunos casos⁶³.

En este contexto, el artículo 14.5 del proyecto de ley agrava el problema, ya que permite titular incluso tierras con pendientes superiores al 25 % mediante la sola “acreditación” documental de prácticas agroforestales o de terrazas, sin verificar su diseño, construcción ni mantenimiento. Esta disposición no se ajusta al artículo 37 de la LFFS, que prohíbe el cambio de uso en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, y expone a la población que ocupe esas laderas a riesgos crecientes de deslizamientos y pérdida de suelos, en un escenario de cambio climático en el que los eventos de precipitación extrema serán cada vez más frecuentes e intensos⁶⁴.

⁶²Quesada, C. A., Lloyd, J., Anderson, L. O., Fyllas, N. M., Schwarz, M. y Czimczik, C. I. (2011). Soils of Amazonia with particular reference to the RAINFOR sites. *Biogeosciences*, 8(6), 1415-1440. <https://doi.org/10.5194/bg-8-1415-2011>; Sanchez, P. A. (2019). *Properties and management of soils in the tropics* (2.^a ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316809785>

⁶³Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (2022), Anexo III, claves de clasificación para las zonas de vida pluviales y muy húmedas.

⁶⁴Castellanos, E., Lemos, M. F., Astigarraga, L., Chacón, N., Cuví, N., Huggel, C., Miranda, L., Moncassim Vale, M., Ometto, J. P., Peri, P. L., Postigo, J. C., Ramajo, L., Roco, L. y Rusticucci, M. (2022). Central and South America. En H.-O. Pörtner et al. (Eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 1689-1816). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844.014>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

V.3 ECOSISTEMAS Y ÁREAS DE ALTO VALOR OMITIDOS DE LAS CAPAS DE EXCLUSIÓN

Las capas de exclusión omiten: **(i) bosques de neblina y bosques relictos, ecosistemas frágiles *ope legis*** (LGA, art. 99.2, modificado por la Ley 29895), mientras el Proyecto de ley limita la protección a los “establecidos por norma expresa”, es decir, a la lista sectorial del SERFOR (LFFS, art. 107); **(ii) bosques sobre arena blanca (varillales) y bosques montanos de yunga, de muy alto endemismo; (iii) zonas de amortiguamiento de ANP**, salvo cuando coincidan con zonas de recuperación, pese a la observación del SERNANP; **(iv) Bosques de Producción Permanente, concesiones forestales, de conservación y de ecoturismo y bosques locales**, pues el art. 6.1.d solo excluye “predios privados de terceros”; **(v) áreas de conservación regional y privada en trámite, hábitats críticos y corredores de conectividad; y (vi) territorios de uso tradicional no titulados y corredores territoriales de pueblos en aislamiento fuera de reservas.** Estas omisiones no se condicen con el art. 68 de la Constitución, los arts. 1 y 8 del CDB y las Metas 1, 2, 3 y 22 del Marco Kunming-Montreal⁶⁵.

V.4 BOSQUES SECUNDARIOS (PURMAS) Y REMANENTES: DESPROTECCIÓN DE LOS ACTIVOS DE RESTAURACIÓN

La propuesta de modificación del art. 36 de la LFFS restringe el desbosque a bosques primarios y secundarios “de más de 10 años”, y la Novena DCF libera las purmas más jóvenes. **La evidencia neotropical muestra que los bosques secundarios recuperan en promedio el 90 % de la biomasa de los bosques maduros en unas seis décadas, fijando carbono a tasas hasta once veces**

⁶⁵Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2022). *Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal* (Decisión CBD/COP/DEC/15/4).



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

superiores⁶⁶, y recuperan con rapidez la riqueza de especies⁶⁷: constituyen el principal activo de restauración de bajo costo del país.

A su vez, el proyecto de ley (art. 27.d.3) califica a los bosques remanentes como de valor de biodiversidad “generalmente menor”, y la moratoria del art. 14.4 es reversible administrativamente y está contradicha por el art. 38 modificado.

La ecología de la fragmentación muestra que los remanentes son nodos de conectividad y refugio, sometidos a efectos de borde que penetran cientos de metros⁶⁸, y que su proximidad incrementa la polinización⁶⁹. Su desprotección afectaría la propia base productiva que el Proyecto busca fortalecer.

V.5 CAMBIO CLIMÁTICO: PRINCIPAL FUENTE DE EMISIONES DEL PAÍS, COMPROMISOS INTERNACIONALES Y EL NIÑO 2026-2027

Según el último Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, reportado en el Primer Informe Bienal de Transparencia (2024), el Perú emitió 194,9

⁶⁶Poorter, L., Bongers, F., Aide, T. M., Almeyda Zambrano, A. M., Balvanera, P., Becknell, J. M., et al. (2016). Biomass resilience of Neotropical secondary forests. *Nature*, 530(7589), 211-214. <https://doi.org/10.1038/nature16512>

⁶⁷Rozendaal, D. M. A., Bongers, F., Aide, T. M., Alvarez-Dávila, E., Ascarrunz, N., Balvanera, P., et al. (2019). Biodiversity recovery of Neotropical secondary forests. *Science Advances*, 5(3), eaau3114. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aau3114>

⁶⁸Laurance, W. F., Camargo, J. L. C., Luizão, R. C. C., Laurance, S. G., Pimm, S. L., Bruna, E. M., et al. (2011). The fate of Amazonian forest fragments: A 32-year investigation. *Biological Conservation*, 144(1), 56-67. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.09.021>; Haddad, N. M., Brudvig, L. A., Clobert, J., Davies, K. F., Gonzalez, A., Holt, R. D., et al. (2015). Habitat fragmentation and its lasting impact on Earth's ecosystems. *Science Advances*, 1(2), e1500052. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1500052>

⁶⁹Ricketts, T. H., Daily, G. C., Ehrlich, P. R. y Michener, C. D. (2004). Economic value of tropical forest to coffee production. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101(34), 12579-12582. <https://doi.org/10.1073/pnas.0405147101>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

MtCO₂eq netos en 2021, de los cuales el 43,51 % (84,8 MtCO₂eq) **provino del sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS)**, dentro de este, **la conversión de tierras forestales y pastizales en tierras de cultivo generó 65,2 MtCO₂eq.**

Entre 2010 y 2021, el sector UTCUTS aportó en promedio el 48,97 % de las emisiones nacionales, con un máximo en 2020 (118,6 MtCO₂eq) asociado al pico de deforestación de ese año⁷⁰. El propio MINAM reconoce que la deforestación es la más importante fuente nacional de emisiones; en consecuencia, toda medida que facilite el cambio de uso de tierras forestales incide directamente sobre el principal componente de la huella climática del país.

El Perú se ha comprometido a limitar sus emisiones netas a 208,8 MtCO₂eq en 2030 (meta no condicionada) y, en su NDC 3.0, presentada en noviembre de 2025, a no exceder 179 MtCO₂eq en 2035⁷¹; ambas metas son inalcanzables sin reducir la deforestación, que la propia NDC 3.0 incorpora como compromiso sectorial de mitigación.

A ello se suman la declaratoria de la emergencia climática como de interés nacional (D.S. 003-2022-MINAM), la Política Nacional ENCC 2050 (D.S. 012-2024-MINAM), que fija como objetivo prioritario reducir las emisiones del sector UTCUTS y alcanzar la neutralidad de emisiones al 2050, y los compromisos

⁷⁰Ministerio del Ambiente. (2024). *Primer informe bienal de transparencia del Perú 2024* (pp. 12-21 y 34).

Dirección General de Cambio Climático y Desertificación.
<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BTR1%20PERU.pdf>

⁷¹Gobierno de la República del Perú. (2020). *Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú: Reporte de actualización periodo 2021-2030*. CMNUCC; Gobierno de la República del Perú. (2025). *Tercera Contribución Determinada a Nivel Nacional del Perú (NDC 3.0)*. CMNUCC.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

políticos asumidos en la Declaración de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra (2021) y en la Declaración de Belém (2023)⁷². **Un proyecto de ley que incentiva la deforestación contradice todos estos compromisos y el principio de progresividad de las contribuciones nacionales (Acuerdo de París, art. 4.3).**

La deforestación y el cambio climático se retroalimentan. La literatura advierte que la Amazonía se aproxima a transiciones críticas por la interacción entre deforestación, sequía y fuego⁷³, con pérdida medible de resiliencia desde inicios de los 2000⁷⁴ y regiones que ya operan como fuente neta de carbono⁷⁵. Los bosques sostienen además buena parte de la precipitación regional mediante el reciclaje de humedad, de modo que su pérdida reduce las lluvias en las áreas que dependen de ellos⁷⁶, mientras que el calentamiento global incrementa la frecuencia de eventos El Niño extremos⁷⁷. Este riesgo se materializa en la coyuntura actual: el ENFEN mantiene la alerta de El Niño Costero y prevé una

⁷²Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26). (2021). *Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra*; Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2023). *Declaración de Belém*.

⁷³Lovejoy, T. E. y Nobre, C. (2018). Amazon tipping point. *Science Advances*, 4(2), eaat2340. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aat2340>; Flores, B. M., Montoya, E., Sakschewski, B., Nascimento, N., Staal, A., Betts, R. A., et al. (2024). Critical transitions in the Amazon forest system. *Nature*, 626(7999), 555-564. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06970-0>

⁷⁴Boulton, C. A., Lenton, T. M. y Boers, N. (2022). Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. *Nature Climate Change*, 12(3), 271-278. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01287-8>

⁷⁵Gatti, L. V., Basso, L. S., Miller, J. B., Gloor, M., Gatti Domingues, L., Cassol, H. L. G., et al. (2021). Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, 595(7867), 388-393. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03629-6>

⁷⁶Spracklen, D. V., Arnold, S. R. y Taylor, C. M. (2012). Observations of increased tropical rainfall preceded by air passage over forests. *Nature*, 489(7415), 282-285. <https://doi.org/10.1038/nature11390>

⁷⁷Cai, W., Borlace, S., Lengaigne, M., van Rensch, P., Collins, M., Vecchi, G., Timmermann, A., Santoso, A., McPhaden, M. J., Wu, L., England, M. H., Wang, G., Guilyardi, E. y Jin, F.-F. (2014). Increasing frequency of extreme El Niño events due to greenhouse warming. *Nature Climate Change*, 4(2), 111-116. <https://doi.org/10.1038/nclimate2100>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

magnitud extraordinaria entre septiembre de 2026 y enero de 2027, con un evento muy fuerte en el Pacífico central⁷⁸. En la Amazonía, los eventos El Niño intensos se asocian a **sequías extremas y a una mayor incidencia de incendios**, como se documentó en 2015-2016⁷⁹, y los incendios vinculados a sequías pueden contrarrestar la reducción de emisiones lograda mediante el control de la deforestación⁸⁰.

En este escenario, **un régimen que estimule la habilitación de tierras mediante tala rasa y quema, elevaría el riesgo de incendios no controlados, pérdida de bosques y emisiones, y agravaría la vulnerabilidad de las poblaciones amazónicas frente a los impactos del cambio climático. Al habilitar la conversión sin evaluación previa, el Proyecto no resultaría compatible con la Ley 30754, el art. 5.1 del Acuerdo de París, la Opinión Consultiva de la CIJ que exige diligencia debida estricta, incluida la regulación de actores privados, ni la OC-32/25, que califica la situación como emergencia climática.** La intervención de llanuras inundables facilitada por la Segunda DCM compromete, además, la hidrología de las turberas del abanico Pastaza-Marañón, cuyo stock se estima en ~3,1 Pg C⁸¹.

⁷⁸Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño. (2026). *Comunicado oficial ENFEN N.º 16-2026. Estado del sistema de alerta: Alerta de El Niño Costero*. <https://enfen.imarpe.gob.pe/download/comunicado-oficial-enfen-n-16-2026>

⁷⁹Jiménez-Muñoz, J. C., Mattar, C., Barichivich, J., Santamaría-Artigas, A., Takahashi, K., Malhi, Y., Sobrino, J. A. y van der Schrier, G. (2016). Record-breaking warming and extreme drought in the Amazon rainforest during the course of El Niño 2015-2016. *Scientific Reports*, 6, 33130. <https://doi.org/10.1038/srep33130>

⁸⁰Aragão, L. E. O. C., Anderson, L. O., Fonseca, M. G., Rosan, T. M., Vedovato, L. B., Wagner, F. H., et al. (2018). 21st Century drought-related fires counteract the decline of Amazon deforestation carbon emissions. *Nature Communications*, 9, 536. <https://doi.org/10.1038/s41467-017-02771-y>

⁸¹Draper, F. C., Roucoux, K. H., Lawson, I. T., Mitchard, E. T. A., Honorio Coronado, E. N., Lähteenoja, O., Torres Montenegro, L., Valderrama Sandoval, E., Zaráte, R. y Baker, T. R. (2014). The distribution and amount of carbon in the largest peatland complex in Amazonia. *Environmental Research Letters*, 9(12), 124017. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/9/12/124017>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

V.6 INFRAESTRUCTURA VIAL COMO VECTOR DE DEFORESTACIÓN

La Octava DCF del proyecto de ley ordena priorizar nuevas carreteras hacia las áreas habilitadas y erige la zonificación del Proyecto en referente “obligatorio” del Plan de Infraestructura Vial.

En la Amazonía brasileña, **alrededor del 95 % de la deforestación se concentra a menos de 5,5 km de carreteras o de 1 km de ríos⁸²; las vías son el principal vector de colonización, tala y minería ilegales y de presión sobre pueblos en aislamiento (Ley 28736). La disposición carece de evaluación ambiental estratégica (Ley 27446, art. 2) por lo que se recomienda su supresión.**

V.7 CCUSAF: RIESGO DE DESNATURALIZACIÓN DE UN INSTRUMENTO DE RESTAURACIÓN

El art. 15 del proyecto de ley y la propuesta de modificación del art. 63 de la LFFS modifican la naturaleza de la cesión en uso, principal instrumento de uso sostenible y restauración para pequeños productores, con el **riesgo de incentivar la ocupación especulativa y el tráfico de tierras**. El CCUSAF constituye una herramienta idónea **para la restauración**, más que para la consolidación de ocupaciones ilegales.

⁸²Barber, C. P., Cochrane, M. A., Souza, C. M. y Laurance, W. F. (2014). Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon. *Biological Conservation*, 177, 203-209. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.07.004>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

V.8 RIESGO COMERCIAL: REGLAMENTO (UE) 2023/1115 (EUDR)

El Reglamento de la Unión Europea contra la Deforestación, aplicable a operadores medianos y grandes desde el 30.12.2026, exige que productos agropecuarios como el café, cacao, palma aceitera, madera, caucho, soya y ganado que se exportan a los mercados europeos puedan garantizar la trazabilidad de estar libres de deforestación posterior al 31.12.2020 y que cumplen con la normativa del país productor⁸³. El Proyecto de ley **no hace que las áreas sean elegibles bajo el EUDR. Por el contrario, genera una expectativa de seguridad jurídica no respaldada por los mercados de destino debilitando la credibilidad de la trazabilidad nacional.**

V.9 CONSISTENCIA Y PRECISIÓN TÉCNICA Y ECOLÓGICA DE LOS INSTRUMENTOS

CARTOGRÁFICOS

Los mapas de bosques propuestos en el proyecto de ley se conciben como insumos suficientes para asignar derechos prediales, ya que ninguno fue diseñado para ese fin:

- (i) **Resolución y escala.** El mapa de bosque deriva de imágenes Landsat de 30 m (0,09 ha por píxel), mientras la Novena DCF define la cobertura boscosa a partir de 0,5 ha. El Proyecto de ley no establece las reglas de agregación entre ambos umbrales, ni una escala cartográfica mínima compatible con decisiones prediales, que en la práctica catastral exigen

⁸³Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2023). *Reglamento (UE) 2023/1115 relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 150; modificado por el Reglamento (UE) 2024/3234 y por el Reglamento (UE) 2025/2650.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

niveles de detalle muy superiores a los de un mapa de nivel exploratorio.

- (ii) **Exactitud.** El mapa de bosque que el Proyecto utiliza para asignar derechos no informa sobre dos tipos de error que, en este caso, resultan decisivos. El primero es el **error de omisión**, que ocurre cuando un área que efectivamente es bosque no se clasifica como tal. El segundo ocurre cuando un área que no es bosque se clasifica como si lo fuera. Ambos errores pueden variar según el tipo de bosque, de modo que una exactitud global aparentemente elevada puede encubrir errores importantes en categorías específicas, como los bosques secundarios o los bosques degradados.

Por esa razón, la rigurosidad científica exige que todo mapa utilizado para estimar superficies o asignar derechos se someta a una evaluación de exactitud basada en un muestreo estadístico representativo de cada categoría. Esa evaluación debe permitir, además, corregir las superficies estimadas en función de los errores detectados y expresar su grado de incertidumbre mediante intervalos de confianza⁸⁴.

El Proyecto no prevé ninguno de estos requisitos, como tampoco un procedimiento de verificación en campo ni un mecanismo para que los afectados puedan impugnar la clasificación. Esta omisión es particularmente grave porque los errores no tienen consecuencias

⁸⁴Olofsson, P., Foody, G. M., Herold, M., Stehman, S. V., Woodcock, C. E. y Wulder, M. A. (2014). Good practices for estimating area and assessing accuracy of land change. *Remote Sensing of Environment*, 148, 42-57. <https://doi.org/10.1016/j.rse.2014.02.015>; véase también Hansen, M. C. et al. (2013). High-resolution global maps of 21st-century forest cover change. *Science*, 342(6160), 850-853. <https://doi.org/10.1126/science.1244693>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

neutras. Cada área de bosque omitida, o un mínimo error, ocasionará que las tierras forestales o ecosistemas forestales pasen a la Zona Agropecuaria Amazónica, donde puede ser convertida perdiéndose el patrimonio forestal de manera irreversible.

- (iii) Pendiente.** Los modelos digitales de elevación de 30 m disponibles para la Amazonía registran, en áreas boscosas, una superficie próxima al dosel y no al terreno, y suavizan las pendientes cortas y pronunciadas⁸⁵. Aplicar un umbral rígido de 25 % sin corrección ni validación en campo produce clasificaciones inestables precisamente en el entorno del umbral.
- (iv) Ecosistemas hidromórficos.** El Mapa Nacional de Ecosistemas es un instrumento de escala nacional, inadecuado para delimitar predios en llanuras aluviales cuya dinámica de inundación y migración lateral de los cauces modifica los límites año a año.
- (v) Capas omitidas.** La ZFA no incorpora la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, las tierras de protección definidas por el art. 9 de la LFFS (cabeceras de cuenca, nacientes y riberas de ríos hasta el tercer orden), el Catastro Forestal ni los títulos habilitantes vigentes.
- (vi) Coherencia temporal.** La línea base cartográfica es del 2020, pero los cortes jurídicos se fijan en 2024 y 2025, **sin cartografía oficial que acredite el estado de la cobertura forestal.**

⁸⁵Farr, T. G., Rosen, P. A., Caro, E., Crippen, R., Duren, R., Hensley, S., et al. (2007). The Shuttle Radar Topography Mission. *Reviews of Geophysics*, 45(2), RG2004. <https://doi.org/10.1029/2005RG000183>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

- (vii) **Lógica de prelación.** La “prelación preclusiva” no aclara si un área excluida por el mapa de bosque puede ser incorporada a la ZFA por los mapas de pendientes o de ecosistemas hidromórficos, lo que deja a la discreción administrativa un aspecto decisivo de la asignación de derechos.

La zonificación que el Proyecto de ley pretende sustituir ya integra, por mandato legal, la capacidad de uso mayor, el mapa forestal, la cobertura vegetal, la fragilidad de los ecosistemas, la distribución de la biodiversidad y los aspectos sociales y culturales, con participación y consulta (art. 26 de la LFFS). Cualquier instrumento de georreferenciación con efectos prediales debería, como mínimo, integrar la zonificación forestal, la clasificación de tierras de nivel detallado, el Catastro Forestal y la verificación de campo; reportar su exactitud con intervalos de confianza; y someterse a un procedimiento de publicidad y observación por los titulares de derechos y los pueblos indígenas potencialmente afectados.

V.10 CONDICIONES EDÁFICAS, PENDIENTE Y FRAGILIDAD DEL SUELO

El artículo 6.1.b del proyecto de ley establece que el único requisito material de acceso al REPAAS es “haber realizado o estar realizando actividad agraria en la Amazonía”. No se exige estudio de suelos, clasificación de tierras por capacidad de uso mayor ni autorización previa de cambio de uso, de modo que la intervención previa del bosque —incluso sin autorización— se convierte en la condición de ingreso al régimen.

Esta omisión es particularmente grave en la Amazonía, donde predominan suelos altamente meteorizados (Oxisoles y Ultisoles), de baja capacidad de



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

intercambio catiónico y alta saturación de aluminio, cuya fuente de nutrientes reside principalmente en el reciclaje vertical de la biomasa. Tras la remoción del bosque, la fertilidad del suelo disminuye en pocos años, lo que alimenta la agricultura migratoria y la deforestación para la expansión de la frontera agrícola⁸⁶. El propio D.S. 005-2022-MIDAGRI reconoció este riesgo al disponer que el MIDAGRI ejecutara de oficio, en un plazo de tres años, la clasificación de tierras a nivel de reconocimiento en la ceja de selva y la selva alta, “con la finalidad de evitar que la agricultura migratoria genere impactos negativos en los suelos”. La exposición de motivos del Proyecto no da cuenta de su cumplimiento y se apoya, en cambio, en información exploratoria de 2000 y 2006.

Para mayor gravedad, el artículo 14.5 del proyecto de ley pretende titular predios en pendientes superiores al 25 % sin cobertura o con uso agropecuario al 31 de diciembre de 2024, con la sola “acreditación” de prácticas agroforestales o de terrazas. Desde la perspectiva edafológica, la pendiente no es un criterio aislado de la estructura, composición u otras características físico-químicas y bioecológicas del suelo forestal.

El propio D.S. 005-2022-MIDAGRI determina la capacidad de uso mayor mediante claves por zona de vida que combinan la pendiente con la profundidad efectiva, la textura, el drenaje, la pedregosidad, la erosión y el riesgo de inundación. En las zonas de vida pluviales y muy húmedas, el cultivo en limpio solo se admite en pendientes bajas ($< 4\%$, $\alpha = 2,3^\circ$), y los rangos

⁸⁶Quesada, C. A., Lloyd, J., Anderson, L. O., Fyllas, N. M., Schwarz, M. y Czimczik, C. I. (2011). Soils of Amazonia with particular reference to the RAINFOR sites. *Biogeosciences*, 8(6), 1415-1440; Sanchez, P. A. (2019). *Properties and management of soils in the tropics* (2.^a ed.). Cambridge University Press.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

superiores se asignan a cultivos permanentes, producción forestal o protección según la profundidad del suelo y la susceptibilidad a la erosión⁸⁷.

Las tierras con pendientes pronunciadas, suelos superficiales y precipitaciones elevadas corresponden, por definición técnica y legal, a tierras de protección, destinadas a la conservación de las fuentes de agua y a la protección contra la erosión (art. 9 de la LFFS).

La evidencia científica muestra que, **en los trópicos húmedos, la conversión del bosque a cultivos y el cambio de uso de la tierra es el principal factor del aumento global de la erosión⁸⁸**. La pérdida de suelo aumenta de manera exponencial a medida que se reduce la cobertura vegetal⁸⁹. Este efecto se multiplica, además, con la pendiente del terreno y la precipitación. Así lo establece la Ecuación Universal de Pérdida de Suelo Revisada, el modelo de referencia internacional desarrollado para estimar la erosión hídrica. Según este modelo, la pérdida anual de suelo es producto de la erosividad de la lluvia, la erodabilidad del suelo, la longitud y el grado de la pendiente, la cobertura vegetal y las prácticas de conservación⁹⁰. **La remoción del bosque en laderas de más de 25%,**

⁸⁷Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2022). *Decreto Supremo N.º 005-2022-MIDAGRI, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor*, Anexo III (claves por zona de vida) y disposición sobre la clasificación de oficio en ceja de selva y selva alta.

⁸⁸Labrière, N., Locatelli, B., Laumonier, Y., Freycon, V. y Bernoux, M. (2015). Soil erosion in the humid tropics: A systematic quantitative review. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 203, 127-139; Borrelli, P. et al. (2017). An assessment of the global impact of 21st century land use change on soil erosion. *Nature Communications*, 8, 2013.

⁸⁹Gyssels, G., Poesen, J., Bochet, E. y Li, Y. (2005). Impact of plant roots on the resistance of soils to erosion by water: A review. *Progress in Physical Geography*, 29(2), 189-217. <https://doi.org/10.1191/0309133305pp443ra>

⁹⁰Renard, K. G., Foster, G. R., Weesies, G. A., McCool, D. K. y Yoder, D. C. (1997). *Predicting soil erosion by water: A guide to conservation planning with the Revised Universal Soil Loss Equation (RUSLE)* (Agriculture



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

sobre suelos frágiles y en un contexto de lluvias extremas asociadas a El Niño, no suma riesgos, sino que los potencia, lo que hace especialmente grave la titulación y la habilitación agropecuaria de estas tierras que autoriza el artículo 14.5 del Proyecto de ley.

Las terrazas y los sistemas agroforestales pueden mitigar ese proceso solo si están técnicamente diseñados, contruidos y mantenidos, lo que la mera “acreditación” documental no garantiza. A ello se suma el riesgo de movimientos en masa, que la propia Quinta DCF reconoce y que se intensifica con las lluvias extremas asociadas a El Niño: titular la ocupación de laderas inestables contraviene la lógica preventiva del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 29664). Finalmente, las tierras con pendiente superior al 25 % sin bosque en 2020 integran la ZFA según el mapa del art. 11.1.b, por lo que el art. 14.5 autoriza titular dentro de la zona en la que el art. 37 modificado prohíbe hacerlo.

VI. DEFICIENCIAS DE FORMA Y DE TÉCNICA LEGISLATIVA

VI.1 ANTINOMIAS E INSEGURIDAD JURÍDICA

Las contradicciones intrínsecas del Proyecto no son meros defectos de redacción, sino **la manifestación formal de la sustitución del régimen del patrimonio forestal, contraria al principio de integración normativa (art. II.12 del Título Preliminar de la LFFS).** Estas **contradicciones internas dan cuenta de un**

Handbook N.º 703). Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. El modelo se expresa como $A = R \cdot K \cdot LS \cdot C \cdot P$, donde A es la pérdida de suelo (t/ha/año), R la erosividad de la lluvia, K la erodabilidad del suelo, LS el factor topográfico, C el factor de cobertura y manejo y P el factor de prácticas de conservación.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

proyecto de ley que carece de coherencia interna y que afectan el principio de seguridad jurídica⁹¹:

- a) el art. 14.4 declara una moratoria de 20 años al cambio de uso de bosques remanentes en la ZAA, mientras la propuesta del nuevo art. 38 LFFS afirma que respecto de ellos el cambio de uso “sí puede proceder”;
- b) la Novena DCF adopta el umbral de copa de 10 % de la definición internacional de bosque⁹² y, a continuación, permite intervenir sin autorización áreas con cobertura inferior al 30 %;
- c) el proyecto de ley establece referencias temporales incoherentes (31.12.2020, 31.12.2024, 01.01.2025 e indeterminada para el REPAAS);
- d) el art. 14.1 prorroga sin plazo cierto los procesos de la Ley 31145;
- e) la “prelación preclusiva” de mapas (art. 11.1) es indeterminada; y
- f) la ley entra en vigor con su reglamento (Primera DCF), pero el mapa de zonas se aprueba 30 días (Tercera DCF), lo que permite inscripciones sin capas de exclusión vigentes.

VI.2 INCONSISTENCIAS FORMALES DE LA INICIATIVA

El texto presenta, además, **inconsistencias formales que confirman la ausencia de un criterio técnico de la iniciativa:**

- denominaciones divergentes del régimen (**REPASS, REPAAS, RPAAS**),
- fecha de suscripción de 2025 (“Lima, 18 de agosto de 2025”) en una iniciativa del periodo 2026-2031,
- fechas incongruentes de la sesión en que se aprobó el dictamen de origen

⁹¹Tribunal Constitucional del Perú. (2003). *Sentencia recaída en el Expediente 0016-2002-AI/TC*, fundamentos jurídicos 3-4.

⁹²Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *Global Forest Resources Assessment 2020: Terms and definitions* (Forest Resources Assessment Working Paper 188). FAO.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

- análisis costo-beneficio (ACB) que no cuantifica costos ni beneficios.

A ello se suma que el art. 4.1 remite al TUO de la Ley 27444 aprobado por el D.S. 004-2019-JUS, derogado por el D.S. 006-2026-JUS desde el 1 de mayo de 2026, lo que confirma que **la fórmula legal no fue actualizada antes de su presentación.**



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

VII. MATRIZ DE RIESGOS

Disposición	Vulnerabilidad	Parámetro vulnerado	Riesgo
Arts. 10.2, 12, 14.5; 1. ^a DCM (art. 37)	Titulación de tierras F/X: Salida del Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación	Const. arts. 66 y 73; Ley 26821 arts. 3, 4, 19; LFFS arts. 4, 37; STC 0048-2004-PI, fj. 29 y 97-102; Sentencia 88/2025, fj. 95-96	CRÍTICO
3. ^a DCF; arts. 10-13	Elusión de la Zonificación Forestal declarada vinculante por el TC	Sentencia 88/2025, fj. 66-78 y 96-99; NCPCo art. 81	CRÍTICO
4. ^a DCF; arts. 3.3, 6.1.c, 6.2; 1. ^a DCM	Afectación directa de derechos colectivos sin consulta; exclusión ex post de la posesión indígena	Conv. 169, arts. 6, 13-15; Ley 29785; Sentencia 88/2025, fj. 82-85	CRÍTICO
Exposición de motivos (secc. VII y VIII)	Ausencia de control de constitucionalidad, de convencionalidad y de calidad regulatoria	Const. arts. 51, 55, 102.2 y 4. ^a DFT; NCPCo arts. VIII y 81; Ley 26889; Reglamento de la Cámara de Diputados, arts. 4, 26 y 106	CRÍTICO
Conjunto del Proyecto	Reiteración de iniciativas de flexibilización forestal (D.L. 1090 y 1064, Ley 31973, PL 9653 y 10700)	Const. art. 102.2; NCPCo art. 81; Sentencia 88/2025	CRÍTICO
Conjunto del Proyecto	Incompatibilidad con tratados ambientales y comerciales y con estándares de la OCDE	Convención de Viena, arts. 26-27; APC Perú-EE. UU., art. 18.3 y Anexo 18.3.4; Acuerdo UE, Título IX; EUDR; OC-32/25, párr. 221	CRÍTICO



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Disposición	Vulnerabilidad	Parámetro vulnerado	Riesgo
Arts. 5.3, 6.1.g, 6.2, 17	Aprobación automática; IGA solo presentado; fiscalización orientativa	Ley 27446 art. 3; Sentencia 88/2025, fj. 77-78	MUY ALTO
Arts. 3.1, 8.1.a, 13, 15.1	Riesgo de amnistía e incentivos adversos; sin fecha de corte; compensación sin plazo	LGA arts. VI, VII, IX; no regresión; OC-32/25, párrs. 221 y 291-292	CRÍTICO
2. ^a DCM; art. 8.1.f	Desafectación de bienes hidráulicos; faja fija de 20 m	Const. art. 73; Ley 29338; D.S. 001-2010-AG, art. 115	ALTO
ACB; arts. 7, 15.3	Gasto y renuncia de ingresos sin cuantificar	Const. art. 79; Ley 26889; Reglamento de la Cámara de Diputados, arts. 106, 107.a y 114	ALTO
Arts. 9-11; 3. ^a DCF	Zonificación sin catastro forestal, CUM de detalle ni ZF; imposibilidad de datar y atribuir el desbosque por predio	LFFS arts. 25-26, 38; D.S. 005-2022-MIDAGRI; Sentencia 88/2025, fj. 66-78	CRÍTICO
1. ^a DCM (art. 36); 9. ^a DCF	Umbral de 100 ha; liberalización de purmas < 10 años y áreas < 30 %	Const. arts. 67-68; LFFS arts. 36-38	CRÍTICO
Arts. 3.3, 11.3	Omisión de ecosistemas frágiles, ZA, BPP, concesiones y corredores	LGA art. 99; LFFS art. 107; CDB; Marco K-M	CRÍTICO
8. ^a DCF	Priorización vial en frontera forestal sin evaluación estratégica	Ley 27446 art. 2; Ley 28736	CRÍTICO
Art. 15; 1. ^a DCM (art. 63)	Cesión transferible de bosque público a costo muy reducido	Const. arts. 66, 79; Ley 26821 art. 20	MUY ALTO



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Disposición	Vulnerabilidad	Parámetro vulnerado	Riesgo
Art. 4.1; art. 14.4 vs. art. 38	Convalidación genérica de actos; antinomias	TUO LPAG art. 202; seguridad jurídica	MUY ALTO
Arts. 3.3 y 3.4	Exclusión incompleta (BPP, concesiones, tierras F/X libres del Estado) y omisión de delitos de usurpación, contra los bosques y tráfico de tierras	LFFS arts. 29-34 y 51; Código Penal arts. 204 y 310-310-C; Ley 30077	CRÍTICO
Art. 5.3	Aprobación automática de un registro con efectos sobre recursos naturales	TUO LPAG (D.S. 006-2026- JUS) arts. 31 y 34.1; LGA arts. VI-VII	MUY ALTO
Arts. 6.1.g, 7.c y 8.1.e; 5. ^a y 7. ^a DCF	PAMA extemporáneo, PMAS atípico y subordinación del SEIA a un manual sectorial	Ley 27446; LGA arts. 17 y 24; D.S. 006-2024-MIDAGRI	MUY ALTO
Art. 7.b	Prioridad en derechos forestales otorgada por un registro agrario; afectación de competencias regionales	LFFS arts. 13, 19 y 51; Ley 27867 art. 51; Const. arts. 106 y 192	MUY ALTO
Arts. 13.3 y 10.2; 1. ^a DCM (art. 37)	Inexigibilidad del cambio de uso, omisión de la reserva del 30 % y exclusión de las tierras F/X privadas de la prohibición	LFFS arts. 4.f, 37 y 38; Ley 31973, UDCF; Sentencia 88/2025, fj. 95-99	CRÍTICO
Arts. 14.1 y 14.4	Fechas de corte móviles (2024- 2025) que amplían la regularización de la deforestación; moratoria que presupone enajenar bosques públicos	Const. arts. 66 y 73; LFFS art. II.8; STC 0048-2004-PI, fj. 98- 102	CRÍTICO



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

Disposición	Vulnerabilidad	Parámetro vulnerado	Riesgo
Art. 15.3	CCUSAF heredables y transferibles; derecho de aprovechamiento 25 veces menor, sin valoración	LFFS arts. 49, 60 y 76; Ley 26821 art. 20; Const. arts. 73 y 79	MUY ALTO
Arts. 6.1.b, 11 y 14.5	Cartografía sin validación para decisiones prediales; titulación en pendientes > 25 % sin estudios de suelos	D.S. 005-2022-MIDAGRI; LFFS arts. 9, 26 y 38; Ley 29664	CRÍTICO

VIII. CONCLUSIÓN

Se advierte que el Proyecto presenta graves deficiencias, tales como:

- i. **vicios de inconstitucionalidad material**, al habilitar la transferencia en propiedad de tierras forestales y de protección, bienes de dominio público sujetos al dominio eminente del Estado e inalienables, en contravención de los arts. 66 y 73 de la Constitución, y al reproducir por una vía distinta los efectos que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales en la Sentencia 88/2025, así como al sustituir, mediante una ley sectorial agraria, el régimen jurídico del patrimonio forestal de la Nación establecido por la Ley 29763, en lo que constituye una reforma encubierta de dicho régimen;
- ii. **vicios de inconstitucionalidad formal**, por la omisión de la consulta previa, la afectación de la reserva de ley orgánica y la creación de gasto por iniciativa parlamentaria;
- iii. **incompatibilidades con obligaciones internacionales** en materia de derechos humanos, pueblos indígenas, biodiversidad y clima, así como comerciales y de estándares de la OCDE, al no haber sido sometido a



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

- control de convencionalidad; afectación de los principios de prevención, precaución y no regresión ambiental, con riesgo de impunidad frente a la deforestación ocurrida e incentivos para la futura, en un país cuya principal fuente de emisiones es el cambio de uso de tierras forestales y agravado por El Niño 2026-2027;
- iv. **inconsistencias técnico-científicas**, al proponer una zonificación sin catastro forestal, sin clasificación de tierras de detalle y sin zonificación forestal culminada;
 - v. **deficiencias de forma y de técnica legislativa**; y
 - vi. **la reiteración de un patrón legislativo orientado a generar regímenes de impunidad frente a la deforestación y cambio de uso ilegal de bosques y tierras forestales, flexibilizando la protección de los bosques**, que ya fue objeto de control por el Tribunal Constitucional.

En tal sentido, de acuerdo con el análisis de la propuesta normativa, se evidencia que las deficiencias no son aisladas, sino que se reproducen en cada pieza del régimen propuesto. Por tanto, se recomienda **PRONUNCIAMIENTO DESFAVORABLE Y ARCHIVAMIENTO**.

Lima, 02 de octubre de 2026.

08510b71-0
958-48ba-
a3c4-5e6b5
7c0a216

Firmado digitalmente
por
08510b71-0958-48ba
-a3c4-5e6b57c0a216
Fecha: 2026.10.02
15:28:23 -05'00'

Lucila Pautrat Oyarzún

KENÉ – Instituto de Estudios
Forestales y Ambientales



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

BIBLIOGRAFÍA

- Aragão, L. E. O. C., Anderson, L. O., Fonseca, M. G., Rosan, T. M., Vedovato, L. B., Wagner, F. H., et al. (2018). 21st Century drought-related fires counteract the decline of Amazon deforestation carbon emissions. *Nature Communications*, 9, 536. <https://doi.org/10.1038/s41467-017-02771-y>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/RES/61/295).
- Autoridad Nacional del Agua. (2016). Resolución Jefatural N.º 332-2016-ANA, Reglamento para la Delimitación y Mantenimiento de Fajas Marginales.
- Barber, C. P., Cochrane, M. A., Souza, C. M. y Laurance, W. F. (2014). Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon. *Biological Conservation*, 177, 203-209. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.07.004>
- Blackman, A., Corral, L., Lima, E. S. y Asner, G. P. (2017). Titling indigenous communities protects forests in the Peruvian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(16), 4123-4128. <https://doi.org/10.1073/pnas.1603290114>
- Borrelli, P., Robinson, D. A., Fleischer, L. R., Lugato, E., Ballabio, C., Alewell, C., et al. (2017). An assessment of the global impact of 21st century land use change on soil erosion. *Nature Communications*, 8, 2013. <https://doi.org/10.1038/s41467-017-02142-7>
- Boulton, C. A., Lenton, T. M. y Boers, N. (2022). Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. *Nature Climate Change*, 12(3), 271-278. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01287-8>
- Cai, W., Borlace, S., Lengaigne, M., van Rensch, P., Collins, M., Vecchi, G., Timmermann, A., Santoso, A., McPhaden, M. J., Wu, L., England, M. H., Wang, G., Guilyardi, E. y Jin, F.-F. (2014). Increasing frequency of extreme El Niño events due to greenhouse warming. *Nature Climate Change*, 4(2), 111-116. <https://doi.org/10.1038/nclimate2100>
- Castellanos, E., Lemos, M. F., Astigarraga, L., Chacón, N., Cuví, N., Huggel, C., Miranda, L., Moncassim Vale, M., Ometto, J. P., Peri, P. L., Postigo, J. C., Ramajo, L., Roco, L. y Rusticucci, M. (2022). Central and South America. En H.-O. Pörtner et al. (Eds.), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (pp. 1689-1816). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009325844.014>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- Castro Grande, R. y Abensur Pinasco, J. A. (2026). *Proyecto de Ley N.º 00088/2026-2031-CD, Ley de Desarrollo Sostenible de las Actividades Agrarias en la Amazonía*. Cámara de Diputados del Congreso de la República.
 - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*.
 - Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño. (2026). *Comunicado oficial ENFEN N.º 16-2026. Estado del sistema de alerta: Alerta de El Niño Costero*. <https://enfen.imarpe.gob.pe/download/comunicado-oficial-enfen-n-16-2026>
 - Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26). (2021). *Declaración de los Líderes de Glasgow sobre los Bosques y el Uso de la Tierra*.
 - Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica. (2022). *Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal (Decisión CBD/COP/DEC/15/4)*.
 - Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República de Colombia. (2021). *Ley 2111 de 2021, por medio de la cual se sustituye el Título XI “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la Ley 599 de 2000*. Diario Oficial.
 - Congreso de la República del Perú. (1997). *Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (1997). *Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (1997). *Ley N.º 26839, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (1997). *Ley N.º 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2001). *Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. Diario Oficial El Peruano.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- Congreso de la República del Perú. (2005). *Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2006). *Ley N.º 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2007). *Ley N.º 29157, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú–Estados Unidos*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley N.º 29376, Ley que suspende la aplicación de los Decretos Legislativos N.os 1090 y 1064*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley N.º 29382, Ley que deroga los Decretos Legislativos N.os 1090 y 1064*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley N.º 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2011). *Ley N.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2012). *Ley N.º 29895, Ley que modifica el artículo 99 de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2013). *Ley N.º 30077, Ley contra el crimen organizado*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2018). *Ley N.º 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2020). *Ley N.º 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*. Diario Oficial El Peruano.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- Congreso de la República del Perú. (2021). Ley N.º 31145, *Ley de saneamiento físico-legal y formalización de predios rurales a cargo de los gobiernos regionales*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2021). Ley N.º 31307, *Nuevo Código Procesal Constitucional*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2024). Ley N.º 31973, *Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal*. Diario Oficial El Peruano.
 - Congreso de la República del Perú. (2025). Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2025-2026-CR, *que aprueba el Reglamento de la Cámara de Diputados*. Diario Oficial El Peruano.
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C N.º 158).
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Caso *del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas (Serie C N.º 172).
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). Caso *Gelman vs. Uruguay*. Fondo y reparaciones (Serie C N.º 221).
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y reparaciones (Serie C N.º 245).
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. Fondo, reparaciones y costas (Serie C N.º 309).
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Medio ambiente y derechos humanos* (Opinión Consultiva OC-23/17, Serie A N.º 23).
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). Caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*. Fondo, reparaciones y costas (Serie C N.º 400).
 - Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *Emergencia climática y derechos humanos* (Opinión Consultiva OC-32/25, Serie A N.º 32).
 - Corte Internacional de Justicia. (2025). *Obligations of States in respect of Climate Change* (Opinión consultiva de 23 de julio de 2025).



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- Draper, F. C., Roucoux, K. H., Lawson, I. T., Mitchard, E. T. A., Honorio Coronado, E. N., Lähteenoja, O., Torres Montenegro, L., Valderrama Sandoval, E., Zaráte, R. y Baker, T. R. (2014). *The distribution and amount of carbon in the largest peatland complex in Amazonia*. *Environmental Research Letters*, 9(12), 124017. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/9/12/124017>
 - Farr, T. G., Rosen, P. A., Caro, E., Crippen, R., Duren, R., Hensley, S., et al. (2007). *The Shuttle Radar Topography Mission*. *Reviews of Geophysics*, 45(2), RG2004. <https://doi.org/10.1029/2005RG000183>
 - Flores, B. M., Montoya, E., Sakschewski, B., Nascimento, N., Staal, A., Betts, R. A., et al. (2024). *Critical transitions in the Amazon forest system*. *Nature*, 626(7999), 555-564. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06970-0>
 - García Pérez, A. (2007, 28 de octubre). *El síndrome del perro del hortelano*. *El Comercio*.
 - Gatti, L. V., Basso, L. S., Miller, J. B., Gloor, M., Gatti Domingues, L., Cassol, H. L. G., et al. (2021). *Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change*. *Nature*, 595(7867), 388-393. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03629-6>
 - Gobierno de la República del Perú y Gobierno de los Estados Unidos de América. (2006). *Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos (capítulo 18 y Anexo 18.3.4)*.
 - Gobierno de la República del Perú. (2020). *Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú: Reporte de actualización periodo 2021-2030*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
 - Gobierno de la República del Perú. (2025). *Tercera Contribución Determinada a Nivel Nacional del Perú (NDC 3.0)*. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
 - Gobierno del Perú. (1978). *Decreto Ley N.º 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva*. *Diario Oficial El Peruano*.
 - Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2006). *Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero. Volumen 4: Agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra, capítulo 4: Tierras forestales*. IGES.
 - Haddad, N. M., Brudvig, L. A., Clobert, J., Davies, K. F., Gonzalez, A., Holt, R. D., et al. (2015). *Habitat fragmentation and its lasting impact on Earth's ecosystems*. *Science Advances*, 1(2), e1500052. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1500052>



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- Hansen, M. C., Potapov, P. V., Moore, R., Hancher, M., Turubanova, S. A., Tyukavina, A., et al. (2013). High-resolution global maps of 21st-century forest cover change. *Science*, 342(6160), 850-853. <https://doi.org/10.1126/science.1244693>
 - Jiménez-Muñoz, J. C., Mattar, C., Barichivich, J., Santamaría-Artigas, A., Takahashi, K., Malhi, Y., Sobrino, J. A. y van der Schrier, G. (2016). Record-breaking warming and extreme drought in the Amazon rainforest during the course of El Niño 2015-2016. *Scientific Reports*, 6, 33130. <https://doi.org/10.1038/srep33130>
 - Labrière, N., Locatelli, B., Laumonier, Y., Freycon, V. y Bernoux, M. (2015). Soil erosion in the humid tropics: A systematic quantitative review. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 203, 127-139. <https://doi.org/10.1016/j.agee.2015.01.027>
 - Laurance, W. F., Camargo, J. L. C., Luizão, R. C. C., Laurance, S. G., Pimm, S. L., Bruna, E. M., et al. (2011). The fate of Amazonian forest fragments: A 32-year investigation. *Biological Conservation*, 144(1), 56-67. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2010.09.021>
 - Lovejoy, T. E. y Nobre, C. (2018). Amazon tipping point. *Science Advances*, 4(2), eaat2340. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aat2340>
 - Ministerio de Agricultura y Riego. (2015). Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal. *Diario Oficial El Peruano*.
 - Ministerio de Agricultura y Riego. (2015). Decreto Supremo N.º 020-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales. *Diario Oficial El Peruano*.
 - Ministerio de Agricultura. (2010). Decreto Supremo N.º 001-2010-AG, Reglamento de la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos. *Diario Oficial El Peruano*.
 - Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2022). Decreto Supremo N.º 005-2022-MIDAGRI, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor. *Diario Oficial El Peruano*.
 - Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2024). Decreto Supremo N.º 006-2024-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario y de Riego. *Diario Oficial El Peruano*.
 - Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. (2025, 22 de mayo). MIDAGRI: The European Commission has classified Peru as a standard risk country under the EUDR [Nota de



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- prensa]. <https://www.gob.pe/institucion/midagri/noticias/1173367-midagri-the-european-commission-has-classified-peru-as-a-standard-risk-country-under-the-eudr>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2025). Decreto Supremo N.º 301-2025-EF, que aprueba el valor de la Unidad Impositiva Tributaria durante el año 2026. Diario Oficial El Peruano.
 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. Diario Oficial El Peruano.
 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2026). Decreto Supremo N.º 006-2026-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Diario Oficial El Peruano.
 - Ministerio del Ambiente. (2016). Decreto Supremo N.º 007-2016-MINAM, que aprueba la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Diario Oficial El Peruano.
 - Ministerio del Ambiente. (2019). Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático. Diario Oficial El Peruano.
 - Ministerio del Ambiente. (2019). Mapa Nacional de Ecosistemas del Perú: Memoria descriptiva. MINAM.
 - Ministerio del Ambiente. (2022). Decreto Supremo N.º 003-2022-MINAM, que declara de interés nacional la emergencia climática. Diario Oficial El Peruano.
 - Ministerio del Ambiente. (2024). Decreto Supremo N.º 012-2024-MINAM, que aprueba la Política Nacional: Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050. Diario Oficial El Peruano.
 - Ministerio del Ambiente. (2024). Primer informe bienal de transparencia del Perú 2024. Dirección General de Cambio Climático y Desertificación. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BTR1%20PERU.pdf>
 - Ministerio del Ambiente. (s. f.). Servicios interoperables [Geobosques]. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/servicios.php>
 - Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. (2017, 19 de octubre). USTR announces unprecedented action to block illegal timber imports from Peru [Comunicado de



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- prensa*]. <https://www.ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/october/ustr-announces-unprecedented-action>
- Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. (2019a, 4 de enero). USTR requests first-ever environment consultations under the U.S.-Peru Trade Promotion Agreement (PTPA) [Comunicado de prensa]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/ustr-requests-first-ever>
 - Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. (2019b, 26 de julio). USTR announces enforcement action to block illegal timber imports from Peru [Comunicado de prensa]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/july/ustr-announces-enforcement-action>
 - Olofsson, P., Foody, G. M., Herold, M., Stehman, S. V., Woodcock, C. E. y Wulder, M. A. (2014). Good practices for estimating area and assessing accuracy of land change. *Remote Sensing of Environment*, 148, 42-57. <https://doi.org/10.1016/j.rse.2014.02.015>
 - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2018). *Global Forest Resources Assessment 2020: Terms and definitions* (Forest Resources Assessment Working Paper 188). FAO.
 - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1971). *Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas* (Convención de Ramsar).
 - Organización de las Naciones Unidas. (1969). *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*.
 - Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.
 - Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*.
 - Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Acuerdo de París*.
 - Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.
 - Organización de los Estados Americanos. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Protocolo de San Salvador).
 - Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2023). *Declaración de Belém*.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- *Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.*
 - *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú 2016. OECD Publishing.*
 - *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2016). Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola. OECD Publishing.*
 - *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. OCDE.*
 - *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). Hoja de ruta para la adhesión del Perú a la Convención de la OCDE [C/MIN(2022)24/FINAL]. OCDE.*
 - *Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2023). Reglamento (UE) 2023/1115 relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal. Diario Oficial de la Unión Europea, L 150.*
 - *Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). Reglamento (UE) 2024/3234, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/1115 en lo que respecta a las disposiciones relativas a la fecha de aplicación. Diario Oficial de la Unión Europea.*
 - *Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2025). Reglamento (UE) 2025/2650, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2023/1115 en lo que respecta a determinadas obligaciones de los operadores y comerciantes. Diario Oficial de la Unión Europea.*
 - *Poder Ejecutivo. (1991). Decreto Legislativo N.º 635, Código Penal. Diario Oficial El Peruano.*
 - *Poorter, L., Bongers, F., Aide, T. M., Almeyda Zambrano, A. M., Balvanera, P., Becknell, J. M., et al. (2016). Biomass resilience of Neotropical secondary forests. Nature, 530(7589), 211-214. <https://doi.org/10.1038/nature16512>*
 - *Presidencia de la República. (2023). Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria. Diario Oficial El Peruano.*
 - *Presidencia del Consejo de Ministros. (2004). Decreto Supremo N.º 087-2004-PCM, Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica. Diario Oficial El Peruano.*



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- *Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). Decreto Supremo N.º 023-2025-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1565. Diario Oficial El Peruano.*
 - *Prieur, M. y Sozzo, G. (Dirs.). (2012). La non régression en droit de l'environnement. Bruylant.*
 - *Probst, B., BenYishay, A., Kontoleon, A. y dos Reis, T. N. P. (2020). Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon. Nature Sustainability, 3, 1019-1026. <https://doi.org/10.1038/s41893-020-0537-2>*
 - *Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. (s. f.). Cobertura y pérdida de bosque húmedo amazónico 2021. Ministerio del Ambiente. https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/descargas_geobosque/perdida/documentos/Reporte_Cobertura_y_Perdida_de_Bosque_Humedo_Amazonico_2021.pdf*
 - *Quesada, C. A., Lloyd, J., Anderson, L. O., Fyllas, N. M., Schwarz, M. y Czimczik, C. I. (2011). Soils of Amazonia with particular reference to the RAINFOR sites. Biogeosciences, 8(6), 1415-1440. <https://doi.org/10.5194/bg-8-1415-2011>*
 - *Repúblicas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela. (1978). Tratado de Cooperación Amazónica.*
 - *Ricketts, T. H., Daily, G. C., Ehrlich, P. R. y Michener, C. D. (2004). Economic value of tropical forest to coffee production. Proceedings of the National Academy of Sciences, 101(34), 12579-12582. <https://doi.org/10.1073/pnas.0405147101>*
 - *Rozendaal, D. M. A., Bongers, F., Aide, T. M., Alvarez-Dávila, E., Ascarrunz, N., Balvanera, P., et al. (2019). Biodiversity recovery of Neotropical secondary forests. Science Advances, 5(3), eaau3114. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aau3114>*
 - *Sanchez, P. A. (2019). Properties and management of soils in the tropics (2.ª ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316809785>*
 - *Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (2017). Resolución de Dirección Ejecutiva N.º 081-2017-SERFOR-DE, Lineamientos para el otorgamiento de contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales. SERFOR.*
 - *Soares-Filho, B., Rajão, R., Macedo, M., Carneiro, A., Costa, W., Coe, M., Rodrigues, H. y Alencar, A. (2014). Cracking Brazil's Forest Code. Science, 344(6182), 363-364. <https://doi.org/10.1126/science.1246663>*



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

-
- *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2024). Opinión legal sobre el Proyecto de Ley 6660/2023-CR, que promueve el uso de contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales. https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/04/Opinion-legal_Contratos-de-Cesiones-en-Uso-para-Sistemas-Agroforestales-1.pdf*
 - *Spracklen, D. V., Arnold, S. R. y Taylor, C. M. (2012). Observations of increased tropical rainfall preceded by air passage over forests. Nature, 489(7415), 282-285. <https://doi.org/10.1038/nature11390>*
 - *Tribunal Constitucional del Perú. (2003). Sentencia recaída en el Expediente 0016-2002-AI/TC.*
 - *Tribunal Constitucional del Perú. (2005). Sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-PI/TC (Caso Regalía Minera). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>*
 - *Tribunal Constitucional del Perú. (2009). Sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC (Caso Cordillera Escalera).*
 - *Tribunal Constitucional del Perú. (2010). Sentencia recaída en el Expediente 0022-2009-PI/TC.*
 - *Tribunal Constitucional del Perú. (2025). Sentencia 88/2025, Expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC (acumulados), Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00002-2024-AI.pdf>.*
 - *Unión Europea y sus Estados miembros, Colombia y Perú. (2012). Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra (Título IX, Comercio y Desarrollo Sostenible).*



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

**ANEXO 1. CUADRO COMPARATIVO DE LAS MODIFICACIONES A LA LEY 29763
(PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DEL PROYECTO DE LEY)**

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
Art. 25. Zonificación y ordenamiento forestal	Por la zonificación forestal se delimitan obligatoria, técnica y participativamente las tierras ~~forestales~~. Los resultados de la zonificación forestal definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre y se aplican con carácter ~~obligatorio~~. El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades forestales y de títulos ~~habilitantes~~. Forma parte del ordenamiento territorial. El reglamento de esta Ley establece la metodología, tiempo, condiciones y aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales para la zonificación y el ordenamiento forestal, asegurando el	Por la zonificación forestal se delimitan obligatoria, técnica y participativamente las tierras bajo usos forestales, incluyendo la protección. Los resultados de la zonificación forestal definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre y se aplican con carácter obligatorio en el ámbito del patrimonio forestal. El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades forestales y de títulos habilitantes dentro del patrimonio forestal, incluyendo en la Amazonía tanto la Zona Forestal Amazónica como los bosques remanentes	Restringe la zonificación forestal a las “tierras bajo usos forestales” y limita su obligatoriedad al “ámbito del patrimonio forestal”: excluye de la zonificación las tierras de aptitud forestal ya deforestadas, en contra de los arts. 4.f y 26 de la LFFS y del fj. 95 de la Sentencia 88/2025. Subordina el



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	respeto de los derechos de las poblaciones locales.	ubicados en tierras de dominio público dentro de la Zona Agropecuaria Amazónica. Forma parte del ordenamiento territorial. El reglamento de esta Ley establece la metodología, tiempo, condiciones y aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales para la zonificación y el ordenamiento forestal, asegurando el respeto de los derechos de las poblaciones locales.	ordenamiento forestal amazónico al mapa ZFA/ZAA del Proyecto.
Art. 27.b. Zonas de protección y conservación ecológica	Son ecosistemas ~~frágiles~~ que, por su baja resiliencia o capacidad de retorno a sus condiciones originales, resultan inestables ante eventos de naturaleza antropogénica. Constituyen áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en las que se restringen o limitan los usos extractivos.	Son ecosistemas que, por su fragilidad, expresada en su baja resiliencia o capacidad de retorno a sus condiciones originales, resultan inestables ante eventos de naturaleza antropogénica. Constituyen áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios	Cambios de redacción sin efecto sustantivo relevante. Los literales a y c del art. 27 solo presentan ajustes gramaticales.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	Cuando en esta categoría de zonificación forestal ~~haya~~ áreas naturales protegidas, la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación se rige por la Ley 26834 [...].	ecosistémicos en las que se restringen o limitan los usos extractivos. Cuando en esta categoría de zonificación forestal existan o se establezcan áreas naturales protegidas, la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación se rige por la Ley 26834 [...].	
Art. 27.d.2. Zonas agroforestales y silvopastoriles	Son ecosistemas transformados, ubicados sobre tierras forestales o de ~~protección~~ que fueron objeto en el pasado de retiro de la cobertura boscosa, en los que se ha instalado ~~y desarrollado~~ sistemas sostenibles de producción permanente, compatibles con la ~~zonificación ecológico-económica~~ . En ellos se combinan vegetación forestal o leñosa y plantas domesticadas con fines de producción forestal, agrícola o pecuaria en	Son ecosistemas transformados, ubicados sobre tierras forestales o de protección, o en el caso de la Amazonía, de la Zona Forestal Amazónica , que fueron objeto en el pasado de retiro total o parcial de la cobertura boscosa, en los que se ha instalado o se promueven sistemas sostenibles de producción permanente, compatibles con las necesidades de conservación del suelo y la provisión de otros servicios	Incluye el retiro “parcial” de cobertura y suprime la exigencia de compatibilidad con la zonificación ecológica y económica. Permite calificar como agroforestales áreas recién intervenidas y blanquea desbosques



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	forma ~~sostenible, contribuyendo a la provisión de servicios ecosistémicos.~~ Comprenden el uso silvopastoril en los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tierras bajo dominio del Estado.	ecosistémicos. En ellos se combinan vegetación forestal o leñosa y plantas domesticadas con fines de producción forestal, agrícola o pecuaria en forma sostenible. Comprenden el uso silvopastoril en los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tierras bajo dominio del Estado.	recientes dentro de la ZFA.
Art. 27.d.3. Bosques residuales o remanentes	Son bosques naturales primarios aislados producto de la fragmentación del hábitat [...]. Por sus condiciones de relativo aislamiento y tamaño limitado y por la presión antrópica sobre ellos, sus valores de biodiversidad son generalmente menores a los bosques ~~primarios,~~ a pesar de lo cual contribuyen a la salud ambiental de su entorno [...]. Se permite la extracción de madera con	Son bosques naturales primarios aislados producto de la fragmentación del hábitat [...]. Por sus condiciones de relativo aislamiento y tamaño limitado y por la presión antrópica sobre ellos, sus valores de biodiversidad son generalmente menores que los de los bosques primarios continuos, a pesar de lo cual contribuyen a la salud ambiental de su entorno [...]. Se permite la	Mantiene los remanentes de la ZAA bajo la autoridad forestal, pero en combinación con los arts. 14.4 y 38 modificados los expone a un cambio de uso futuro.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	regulaciones estrictas y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas en las condiciones que establezca el reglamento de la presente Ley.	extracción de madera con regulaciones estrictas y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas en las condiciones que establezca el reglamento de la presente Ley. Aquellos ubicados dentro de la Zona Agropecuaria Amazónica, en tierras de dominio público se mantienen bajo la competencia de la autoridad y normativa forestal y de fauna silvestre	La comparación con “bosques primarios continuos” refuerza su desvalorización, sin sustento en la ecología de la fragmentación.
Art. 36. Desbosque (primer párrafo)	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 cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal	El desbosque consiste en el retiro de la cobertura forestal -ya sea de bosques primarios o de secundarios de más de 10 años- mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades	Excluye del desbosque los bosques secundarios de hasta 10 años y limita el desbosque agropecuario a superficies mayores de 100 ha: por debajo de



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	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.	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. Incluye el retiro de cobertura forestal o de vegetación silvestre en proyectos agropecuarios, agroforestales y de plantaciones forestales productivas en superficies superiores a 100 ha.	ese umbral –donde ocurre más del 80 % de la pérdida de bosque– la conversión queda sin autorización específica.
Art. 37. Prohibición de cambio de uso	En tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios.	En tierras de dominio público de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, o en el caso de la Amazonía,	Circumscribe la prohibición de cambio de uso a las tierras “de dominio”: las tierras



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de ~~posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal~~ , así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados. Ello no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, en forma excepcional y sujetos a los más rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental, en áreas zonificadas como de tratamiento especial, en el marco de la presente Ley y su reglamento. Esta disposición se establece sin	aquellas ubicadas en la Zona Forestal Amazónica , se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios. Se prohíbe en ellas el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión , así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados. Ello no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, en forma excepcional y sujetos a los más rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental, en áreas zonificadas como de tratamiento especial, en el marco de la presente Ley y su reglamento. Esta disposición se establece sin	forestales y de protección de propiedad privada quedan fuera de la prohibición, en contra del art. 4.f de la LFFS y del fj. 95 de la Sentencia 88/2025. En la Amazonía sustituye la capacidad de uso mayor por la ZFA cartográfica.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	perjuicio de los derechos y tierras de las comunidades nativas y campesinas.	perjuicio de los derechos y tierras de las comunidades nativas y campesinas.	
Art. 38. Cambio de uso en tierras de aptitud agrícola	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 puede autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios, respetando la zonificación ecológico-económica, de nivel medio 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	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 puede autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios, respetando la zonificación ecológico-económica, de nivel medio 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	Contradicciones internas: Admite el cambio de uso de los bosques remanentes de la ZAA, en contradicción con la moratoria de 20 años del art. 14.4. En predios privados confunde la autorización de cambio de uso con la de desbosque.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	cambio de 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 sustentado en un estudio técnico de microzonificación. En todos los casos, en cada predio o unidad productiva se reserva un mínimo del treinta por ciento de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección.	autoridades para tal fin. En la Amazonía no proceden nuevas autorizaciones de cambio de uso en la Zona Forestal Amazónica, sí pueden proceder respecto de los bosques remanentes ubicados en la Zona Agropecuaria Amazónica. Autorizado el cambio de 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 desbosque 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	Mantiene la reserva del 30 % “en todos los casos”, que el art. 13.3 y el art. 10.2 del Proyecto dejan sin efecto.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
		productiva se reserva un mínimo del treinta por ciento de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección.	
Art. 39. Conservación de recursos forestales	El Serfor, en coordinación con las autoridades forestales regionales, establece, promueve y aplica medidas [...] a través del ordenamiento, la delimitación de áreas para protección, la identificación de hábitats críticos, la elaboración de listados de categorías de especies por su estado de conservación, la elaboración de planes de conservación de especies y de hábitats frágiles, la declaración de vedas y restricciones o regulaciones de uso, la adopción de criterios e indicadores de	El Serfor, en coordinación con las autoridades forestales regionales, establece, promueve y aplica medidas [...] a través del ordenamiento, la delimitación de áreas para protección, la identificación y el listado de ecosistemas frágiles y hábitats críticos, la elaboración de listados de categorías de especies por su estado de conservación, la elaboración de planes de conservación de especies y de hábitats críticos o frágiles, la declaración de vedas y restricciones o regulaciones de uso, la adopción de criterios	Sustituye el establecimiento de hábitats críticos por “listas indicativas” aprobadas por resolución del SERFOR. Combinado con el art. 3.3 (“ecosistemas frágiles establecidos por norma expresa”), relativiza la protección que el art. 99 de la LGA



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
	sostenibilidad del ~~manejo~~ , la promoción de la recuperación de ecosistemas [...]. Las vedas y la categorización de especies de flora y fauna silvestre amenazadas se establecen por decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente y sobre la base de estudios técnicos y científicos. ~~Los~~ hábitats críticos se ~~establecen~~ mediante resolución ejecutiva del Serfor para ~~asegurar~~ la sostenibilidad de las actividades forestales y de fauna silvestre, y ~~conexas~~ . ~~Los plazos para la definición de~~ estos ~~lineamientos son establecidos en el~~ ~~reglamento de la presente Ley.~~	e indicadores de sostenibilidad del ~~manejo - en particular para ecosistemas frágiles, hábitats críticos y especies clave-~~ , la promoción de la recuperación de ecosistemas [...]. Las vedas y la categorización de especies de flora y fauna silvestre amenazadas se establecen por decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente y sobre la base de estudios técnicos y científicos. ~~Las listas indicativas de ecosistemas frágiles, de~~ hábitats críticos ~~y de especies clave~~ se ~~aprueban~~ mediante resolución ejecutiva del Serfor para ~~asegurar, mediante lineamientos específicos,~~ la sostenibilidad de las actividades forestales y de fauna silvestre, y ~~conexas que se desarrollen en~~ estos	confiere por ley a los ecosistemas frágiles.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
		espacios o que involucren a dichas especies.	
Art. 63. Cesión en uso para sistemas agroforestales	Procede el otorgamiento de ~~cesión en uso en el caso de sistemas agroforestales en las~~ zonas de ~~producción agroforestal, silvopecuaria o recuperación. En estos casos,~~ la autoridad ~~regional forestal y de fauna silvestre~~ suscribe contratos de cesión en uso en tierras de dominio ~~público~~ , en superficies ~~no mayores a~~ cien hectáreas, con las condiciones y salvaguardas establecidas por el Serfor y en el marco de la presente Ley y su reglamento, respetando los derechos adquiridos.	Procede el otorgamiento de derechos reales a personas naturales, pudiendo ser transferibles a sus herederos al fallecimiento del titular, en zonas definidas como zonas de tratamiento especial dentro de la Zona Forestal Amazónica, mediante contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales, en el caso de pequeños y medianos productores establecidos conforme a la presente ley. Con este fin, la autoridad forestal identifica las zonas de tratamiento especial a partir de la presencia de actividades agropecuarias en tierras de dominio público en la Zona Forestal Amazónica,	Convierte la cesión en uso excepcional en un derecho real hereditario; la extiende a “medianos” productores; permite otorgarla de oficio a partir de la mera “presencia de actividades agropecuarias”, lo que premia la ocupación; suprime la referencia a las zonas de producción agroforestal,



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ART.	TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO	PROBLEMAS
		define el ámbito e identifica a los titulares, procediendo a otorgar de oficio o a solicitud de parte de productores organizados los correspondientes contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales (CCUSAF) en superficies de hasta cien hectáreas, con las condiciones y salvaguardas establecidas por el Serfor y en el marco de la presente Ley y su reglamento, respetando los derechos adquiridos. Mediante el mencionado contrato, el productor se obliga a respetar las condiciones establecidas, cuyo cumplimiento es monitoreado por la autoridad correspondiente. El incumplimiento grave da lugar a la caducidad del derecho.	silvopecuaria o de recuperación; y limita la caducidad al “incumplimiento grave”. Es incoherente con el art. 15.3, que añade la transferencia entre vivos.



K E N É

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

ANEXO 2. ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<i>Sigla</i>	<i>Significado</i>	<i>Sigla</i>	<i>Significado</i>
ACB	Análisis costo-beneficio	MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
ACP/ACR	Área de Conservación Privada / Área de Conservación Regional	MINAM	Ministerio del Ambiente
AIDSEP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana	NDC	Contribución Determinada a Nivel Nacional
ANA	Autoridad Nacional del Agua	OC	Opinión consultiva
ANP	Área Natural Protegida	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
APC	Acuerdo de Promoción Comercial Perú– Estados Unidos	OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
BPP	Bosque de Producción Permanente	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CCUSAF	Contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales	ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica	PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
CIJ	Corte Internacional de Justicia	PIACI	Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	PL	Proyecto de ley
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú	PMAS	Plan de Manejo Ambiental Simplificado
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos	PNCBMCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
CUM	Capacidad de uso mayor de las tierras	R.J.	Resolución Jefatural
D.L./D.S.	Decreto Ley / Decreto Supremo	REPAAS	Régimen de Promoción de las Actividades Agrarias Sostenibles



KENÉ

INSTITUTO DE ESTUDIOS FORESTALES Y AMBIENTALES

<i>Sigla</i>	<i>Significado</i>	<i>Sigla</i>	<i>Significado</i>
DCF/DCM	Disposición complementaria final / modificatoria	SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
DEM	Modelo digital de elevación	SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
ENBCC	Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático	SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
ENFEN	Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno El Niño	SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
EUDR	Reglamento (UE) 2023/1115 sobre productos libres de deforestación	SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
F/X	Tierras de CUM forestal / de protección	SRTM	Shuttle Radar Topography Mission
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	TC	Tribunal Constitucional del Perú
fj.	Fundamento jurídico	TUO LPAG	Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
IGA	Instrumento de gestión ambiental	UIT	Unidad Impositiva Tributaria
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana	UTCUTS	Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales (extinto)	ZA	Zona de amortiguamiento
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático	ZAA/ZFA	Zona Agropecuaria Amazónica / Zona Forestal Amazónica
LFFS	Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre	ZEE	Zonificación ecológica y económica
LGA	Ley 28611, Ley General del Ambiente	ZF	Zonificación forestal
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas		