



LEY DE PROTECCION Y RECUPERACION DE ZONAS FORESTALES Y
FORMACIONES BOSCOSAS

El Congresista de la República que suscribe, **JOSÉ MARVIN PALMA MENDOZA**, en uso de las facultades de iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente proyecto de Ley:

Proyecto de ley
FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ha dado la siguiente Ley:



LEY DE PROTECCION Y RECUPERACION DE ZONAS FORESTALES Y
FORMACIONES BOSCOSAS

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto la protección y recuperación de las zonas forestales y formaciones boscosas de la quema, tala o cualquier daño provocado, a través de modificaciones administrativas y penales, con el fin de garantizar su conservación, buscando proteger el medio ambiente y combatir el cambio climático.

Artículo 2. Zonificación de terrenos de áreas forestales quemadas

La zonificación de las áreas forestales que hayan sufrido incendios o tala ilegal, no podrá ser modificada; excepcionalmente se permitirá la recalificación del área en caso de necesidad pública e interés general, reconocida por ley.

La autoridad que contraríe esta disposición incurrirá en responsabilidad administrativa funcional, sin estar exento de las responsabilidades penales correspondientes.

Artículo 3. Modificación del artículo 273 del Código Penal de la siguiente manera:

“Peligro por medio de incendio o explosión

Artículo 273°.-El que crea un peligro común para las personas o los bienes mediante incendio, explosión o liberando cualquier clase de energía, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de diez años.

Cuando el acto tenga como fin el lucro, afecte el medio ambiente o cause la muerte de una persona, la pena será no menor de diez ni mayor de quince años.”

Artículo 4. Modificación del artículo 37 de la ley 29763 de la siguiente manera:



"Artículo 37. Prohibición de cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección.

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.

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.

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

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 perjuicio de los derechos y tierras de las comunidades nativas y campesinas".

Artículo 5.- Declaración de necesidad pública e interés nacional

Declárese de necesidad pública y de interés nacional el proceso zonificación forestal en la República del Perú.

Artículo 6.- Financiamiento de los proyectos de recuperación y conservación de las áreas forestales y formaciones boscosas afectadas por la quema

El Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), priorizará el financiamiento de los proyectos de recuperación y conservación de las áreas forestales y formaciones boscosas afectadas por la quema, tala ilegal o cualquier daño provocado. Anualmente el FONAM informará a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República de los avances en la aplicación de la presente Ley

Artículo 7.- Levantamiento de información sobre ocurrencia de incendios forestales en el país

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre tendrá a su cargo el levantamiento de información estadística de la ocurrencia de incendios forestales en el país, siendo obligación de todas las entidades de la Administración Pública remitir la data relacionada con el tema.



JOSÉ MARVIN PALMA MENDOZA
Congresista de la República


Abril de 2018




S. ECHEVARRIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ⁰⁴ de ^{MAYO} del 201⁰

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2785 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de PUEBLOS ANDINOS, AMAZONICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGIA, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A) ANTECEDENTES

La protección del medio ambiente, es uno de los grandes retos que tiene nuestra generación, y sobre todo nuestro país, en este siglo. Siendo que el Perú cuenta dado que las consecuencias del cambio climático se hacen presentes de manera más visible.

De acuerdo al INEI, nuestro país presenta alta vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático¹. Esta situación se debe a que nuestra economía, tiene como base sistemas productivos como la agricultura, ganadería, entre otros,² que pueden verse afectados de sobremanera ante cambios en el clima, un ejemplo claro ha sido el fenómeno del niño costero que afectó nuestro país, lo que trajo como consecuencia una paralización casi total de actividades en el norte del Perú, así como cuantiosas pérdidas en vidas, económicas e infraestructura, dado que nuestro país no se encuentra preparado para asumir grandes cambios climáticos.

En esa línea, en algunas partes del país se vienen provocando incendios de manera dolosa en áreas forestales³ con el fin de poder tomar en posesión los terrenos, apoderarse de los mismos y venderlos ilegalmente; siendo los causantes, los traficantes de tierras.

El *modus operandi* de los traficantes de tierras, incluye amenazas a todo aquel que pueden ver como un obstáculo. Es por eso que también han amenazado de muerte al presidente del Poder Judicial y a sus familiares, por salir en defensa de la reserva de Conservación Privada Chaparrí, propiedad de la Comunidad Santa Catalina de Chongoyape, el mismo que ha solicitado medidas de protección para él y sus familiares, dado que incluso existe un teniente gobernador fallecido ligado al tema; medidas⁴ que fueron otorgadas por el Ministerio del Interior al confirmar que existe un peligro a la vida del Presidente del Poder Judicial y sus familiares.

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática. El cambio climático. Pág 399

² El sector agropecuario contribuye, de acuerdo a cifras de 2014, con 5,3 % del PBI nacional, donde se incluye las actividades agrícolas, ganaderas, de caza y silvicultura. (MINAM, 2016)

³ La República. Lambayeque: Traficantes queman bosques para usufructuar terrenos
<http://larepublica.pe/sociedad/1202981-trafficantes-queman-bosques-para-usufructuar-terrenos>

⁴ El Comercio. <https://elcomercio.pe/politica/judicial-otorgan-garantias-duberli-rodriguez-amenazas-muerte-noticia-499991>



Resolución Directoral

TINEO para su persona así como a favor de la señora Dargli Montenegro (cuñada del solicitante) y el señor Valdemar Rodríguez (hermano del solicitante), contra los que resulten responsables;

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución Política del Estado, Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, el Decreto Supremo N° 004-2017-IN, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, el Decreto Supremo N° 005-2015-IN, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos modificado por Resolución Ministerial N° 0126-2016-IN, el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General Ley N° 27444 y la Resolución Ministerial N° 118-2017-IN;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- ESTIMAR la solicitud de garantías personales presentada por el señor Duberli Apolinar RODRÍGUEZ TINEO para su persona así como a favor de la señora Dargli Montenegro (cuñada del solicitante) y el señor Valdemar Rodríguez (hermano del solicitante), **CONTRA LOS QUE RESULTEN RESPONSABLES**, en mérito de haberse determinado la existencia de amenazas contra su vida e integridad física, conforme a las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

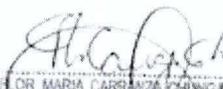
Artículo 2°.- Notifíquese al solicitante señor Duberli Apolinar RODRÍGUEZ TINEO así como al señor General PNP Jefe de la Región Policial Lima y señor General PNP Jefe de la Región Policial Lambayeque, para el cumplimiento del mandato directoral.

Artículo 3°.- Remítase copias de la presente resolución a la Fiscalía Provincial Penal de Chiclayo, para su conocimiento y fines.

Regístrese, comuníquese y cúmplase

CCD:mas




D^{CA} OR MARIA CARRANZA CHUNGA
DIRECTORA
Dirección de Asesoramiento Jurídico y Garantías
Dirección General de Procedimientos Internos
MINISTERIO DEL INTERIOR

B) DEFINICIONES

Zonificación.- "Instrumento técnico normativo de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo en el ámbito de actuación y/o intervención de los Planes de Desarrollo Urbano, en función a los objetivos de desarrollo sostenible, a la capacidad de soporte del suelo y a las normas pertinentes, para localizar actividades con fines sociales y económicos

como vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como, la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones"⁵.

Área de Conservación Privada.- El SERNANP ha señalado que "las ACP son aquellos predios de propiedad privada, de personas naturales o jurídicas, en cuyo ámbito se encuentran muestras representativas del ecosistema natural característico del entorno en que se ubican, y que por iniciativa propia y en forma voluntaria, son conservados por sus propietarios. Estas áreas son reconocidas por el Estado peruano, a través del Ministerio del Ambiente⁶". Entonces, para que un área sea declarada como ACP necesita de 3 requisitos: a) que se trate de predios privados, b) que sea solicitado de manera voluntaria y c) reconocimiento por parte del Estado peruano.

A la fecha, existen 122 áreas de conservación privada⁷, reconocidas por el Ministerio del Ambiente.

Incendios forestales.- Se define "como el fuego que se extiende de manera descontrolada y que afecta y degrada los bosques naturales, las plantaciones forestales, la cobertura vegetal y cultivos agrícolas; y además a la fauna silvestre y a animales domésticos. En casi todos los casos, estos se inician como consecuencia de malas prácticas antes o durante las actividades agropecuarias, por desconocimiento o descuido. En menor grado, estos se producen por acciones intencionadas o negligentes".

Cambio climático.- La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático lo entiende como "un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables"⁸.

C) FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La Constitución Política del Perú, establece en el Título III, capítulo II "Del ambiente y los recursos naturales" lo siguiente:

Artículo 67°.-El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Artículo 68°.-El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Entonces, la protección del medio ambiente es un mandato constitucional que obliga a los legisladores a emitir normativa acorde a los tiempos, eso ha llevado que en nuestro

⁵ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo N° 04-2011-VIVIENDA

⁶ Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Documento de trabajo 10. *Áreas de Conservación Privada. Pág. 7.*

⁷ Ver en :<http://www.sernanp.gob.pe/areas-de-conservacion-privada>

⁸ Definición establecida en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático . Art. 2.

país existan distintas iniciativas destinadas a proteger los ecosistemas, siendo la principal, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley 29763.

Asimismo, teniendo en consideración el principio de prevención de la Ley General del Ambiente, Ley 28611, se tiene que:

"La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan".

A nivel internacional, el Perú forma parte de distintos tratados y compromisos internacionales destinados a proteger el medio ambiente. En esa línea, nuestro país ratificó en 1993, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y desde el 2002 forma parte también del Protocolo de Kyoto, protocolo de la Convención.

Además, el Protocolo de San Salvador⁹, del que Perú es parte, establece en el artículo 11.

"Artículo 11

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente".

En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de manera reciente emitió una opinión consultiva donde hace referencia a la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente y cuáles serían las obligaciones que tienen los estados en referencia al artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

"a) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;

b) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;

c) promover la protección del medio ambiente;

d) promover la preservación del medio ambiente,

e) promover el mejoramiento del medio ambiente"

Además, la Corte Interamericana ha señalado que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, incluye la protección de "bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el

⁹ Protocolo de San Salvador. Art. 11



riesgo a las personas individuales"¹⁰. Lo que significa que no es que se proteja al medio ambiente, porque de no hacerlo podría existir algún tipo de afectación al ser humano o a derechos relacionados con los seres humanos; sino, que la protección del medio ambiente merece protección en sí misma, por su importancia para la preservación del planeta. Lo que comprende una visión totalmente distinta a como siempre ha sido tratado el derecho al medio ambiente.

Por otra parte, en el año 2015, el Perú se comprometió en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas con cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la llamada Agenda 2030, siendo que este proyecto de ley fue elaborado teniendo en cuenta dos objetivos:

13. *Acción por el clima y el número;*

15. *Vida de ecosistemas terrestres.*

El Programa de Naciones Unidas para el desarrollo- más conocido como PNUD- ha sido enfático en mencionar la importancia de los bosques para el cuidado del medio ambiente, ya que cubren un promedio del 30 por ciento de la superficie terrestre, lo que permite la existencia de ecosistemas y un lugar adecuado para un sinnúmero de especies, convirtiéndose en una fuente de importantes recursos primordiales para la vida. Lo que termina convirtiendo a los bosques en una herramienta fundamental para combatir el cambio climático¹¹. En el Perú, por su parte el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre ha sostenido que el 60 % del territorio nacional está compuesto por bosques.

El Banco Interamericano de Desarrollo además, sostiene que:

*"Los bosques, cuando son gestionados y protegidos de manera sostenible, pueden desempeñar un papel clave en la mitigación y adaptación del cambio climático, al igual que en el mantenimiento de la biodiversidad y el desarrollo económico"*¹².

¿Cuáles son las principales amenazas a los bosques?

Para dar una adecuada respuesta, empecemos por analizar el Inventario de Gases de Efecto Invernadero que posee nuestro país. Ahí podemos observar que la principal actividad que genera mayor emisiones de CO₂ es "el uso del suelo, cambio del uso de suelo y silvicultura". En otras palabras, el MINAM ha sido enfático al señalar que

"(...)siendo las principales fuentes de GEI, la deforestación y degradación de los bosques tropicales (35,1 %); un 32,7 % en el sector energético, cuyo mayor crecimiento se debe al incremento del parque automotor; 21 % que proviene del sector agropecuario; un 6,2 % en la categoría de desechos, mayormente en

¹⁰ Corte IDH. Opinión consultiva 23-17. Párr. 62. En : http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

¹¹ En: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-15-life-on-land.html>

¹² En: <https://www.iadb.org/es/forestacion>

residuos sólidos domésticos, y un 5,1 % proveniente de la categoría de procesos industriales".

Esta información puede ser corroborada con información oficial de la Tercera Comunicación Nacional de Perú, en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático de abril de 2016¹³.

CATEGORÍAS DE FUENTES Y SUMIDROS DE GASES DE EFECTO INVERNADERO	CO ₂ emisiones (Gg)	CO ₂ remociones (Gg)	CH ₄ (Gg CO ₂ eq)	N ₂ O (Gg CO ₂ eq)	TOTAL (Gg CO ₂ eq)
5. Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura	98 885	-16 224	3 457	624	86 742
A. Cambios en Biomasa Forestal y Otros Stocks Leñosos	18 700	-3 923			14 777
B. Conversión de Bosques y Pasturas	79 772				79 772
C. Abandono de Tierras Cultivadas		-12 301			-12 301
D. Emisiones y Absorciones en el Suelo	412				412
E. Otros (gases no CO ₂)			3 457	624	4 081

Fuente: Tercera Comunicación Nacional (MINAM, 2016)

Así también, el Estado Peruano en su Segunda Comunicación Nacional del Perú, señaló que la principal fuente de emisiones a nivel nacional se debía a la conversión de bosques y pasturas, atribuidas a la deforestación y cambio en uso de la tierra por fines agrícolas, lo que viene perjudicando tremendamente a nuestros bosques y por ende al medio ambiente.

Cuadro N° 03: Ocurrencias de Incendios Forestales 2012 – 2016

Año	AREA DE CULTIVO AFECTADO (ha)	AREA DE CULTIVO PERDIDO (ha)	COBERTURA VEGETAL AFECTADA (ha)	COBERTURA VEGETAL DESTRUIDO (ha)
2012	1,113.0	578.3	4,788.60	12,020.7
2013	524.5	1,754.5	33,826.50	16,713.5
2014	1.0	142.0	3,414.60	2,162.0
2015	25.0	73.0	3,807.10	1,479.8
2016	925.2	2,993.0	47,529.00	61,863.9
Total	2,588.7	5,540.80	93,365.80	94,239.9

Fuente: COEN-INDECI-2016

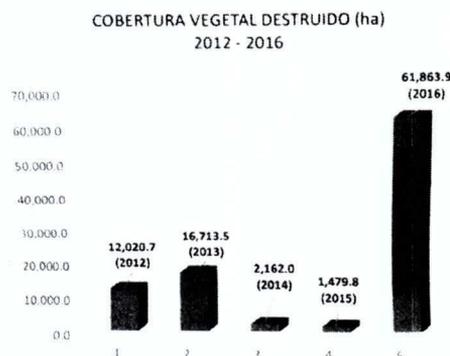


Grafico N° 03: Cobertura vegetal destruido (ha) 2012 -2016

¹³Tercera Comunicación Nacional de Perú, en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático. Abril 2016 Pág. 20.

Por lo tanto la propuesta busca proteger a nuestros bosques de los traficantes de terrenos, que suelen ocasionar incendios con el fin de conseguir terrenos para apropiarse y con posterioridad vender.

III. Análisis Costo Beneficio

La presente propuesta legislativa no contiene disposiciones que involucren gasto público o irroguen gasto alguno del erario nacional. Sino mas bien busca incentivar la protección de áreas forestales en el territorio nacional, teniendo presente que de acuerdo a información manejada por SERFOR el 60% del territorio nacional está cubierto por bosques (73 millones de hectáreas), todo esto en concordancia con el objetivo de desarrollo sostenible Objetivo 13 que busca adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos sobre el planeta.

IV. Efectos de la norma en la legislación vigente

La incorporación de la presente norma en el ordenamiento jurídico peruano no colisiona con normas alguna existente en el Estado peruano, o con tratados internacionales ratificados por el país.

El objeto de esta norma busca por el contrario, encontrar un incentivo para evitar que los traficantes de tierras incendien zonas forestales y formaciones boscosas, buscando un lucro posterior, dado que no podrán obtener un cambio de zonificación.

V. Concordancia con las políticas del acuerdo nacional

El proteger nuestras zonas forestales (las cuales equivalen a cerca del 60% del territorio nacional) se encuentra relacionada con la política número 19 del Acuerdo Nacional, "Desarrollo sostenible y gestión ambiental".

En esa línea el presente proyecto de ley:

"(b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental;

(g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas;

(i) promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reuso y reciclaje; (j) fortalecerá la educación y la investigación ambiental;



(m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico".