

Lima, Perú 31 de julio de 2024

Señor
Daniel Schmerler
Director Ejecutivo
Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental
dschmerler@saca-seem.org

Asunto : **Presentación de queja contra el Estado peruano por el incumplimiento de lo señalado en el artículo 18.3, perteneciente al Capítulo 18 del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú – EEUU (TLC)**

- I. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR, inscrita en la Partida Electrónica N° 11649248 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Lima, con domicilio en Jirón Brigadier Mateo Pumacahua 2249, Lince, debidamente representado por su Director Ejecutivo, Hugo Che Piu Deza, con DNI N° 10726429, correo electrónico: hchepiu@dar.org.pe y lpalao@dar.org.pe, en representación de las siguientes organizaciones de sociedad civil:

1. CooperAcción
2. Red por una Globalización con Equidad - RedGE
3. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP
4. Confederación Nacional Agraria - CNA
5. Confederación Campesina del Perú - CCP
6. Movimiento Ciudadano Frente al Cambio Climático - MOCICC
7. Asociación ProPurus
8. Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible - FCDS Perú
9. Pachamama Alliance Perú
10. ARBIO Perú
11. Asociación de mujeres indígenas emprendedoras en la artesanía textil la merced del centro poblado de Otuzco
12. Federación Regional de Mujeres Campesinas Artesanas Indígenas Asalariadas y Migrantes de Arequipa - FERMUCARINAMA
13. Federación Agraria nor oriental .F.A.N.O.R. Amazonas. Base C.N.A.
14. Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú - FENMUCARINAP Junín
15. Cecobosque, base de la CCP.
16. PLANET TV EIRL
17. Comisión Episcopal de Acción Social - CEAS

Y en representación de las siguientes personas naturales:

1. Rocío Paola Prieto Duclós
2. Héctor Amaya Zacarías
3. Gisella Valdivia Gozalo
4. Ivan Brehaut Larrea

5. Elba Tatiana Espinosa Quiñones
6. Ana María Ancaya La Rosa
7. Paola Contreras Dominguez
8. César Augusto Ipenza Peralta
9. Elizabeth Rojas Cerrón
10. Karla Gabriela Zelaya Galloso
11. Lucia Valer Huacho
12. Manuel Saboreni Meneses.
13. Segundo Secundino Alarcón Diaz
14. Guadalupe Alejandrina Hilario Rivas
15. Francisco Sernaque Espinoza
16. María Laura Vargas Valcárcel
17. Javier Rodolfo Jahncke Benavente
18. Javier Francisco Pastor Bohorquez
19. Daniel Jesús Rodríguez Azcarate
20. Martha Filomena Baldera Farroñan
21. Pablo Alfredo De la Cruz Guerrero
22. Pamela Alejandra Balanta Jimenez
23. Nils Gustavo Ordoñez Cayetano
24. Nathaly Estela Ulloa Arias
25. Blanca Elcira Marisol Pérez Valdez
26. Elena Yaranga Huaman
27. Nelly Maritza Chancha Inga
28. Mariano Huayhua Espinoza
29. Daniela Margaret Quispe Delgado
30. Joaquin Luciano Castañeda Rosales
31. Kathy Janet Salazar Munive

II. PETITORIO

La presente solicitud ante la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental **invoca la falta de aplicación efectiva**, así como el **debilitamiento de la protección contemplada en la legislación ambiental por parte del Estado peruano**, incumpliendo así lo señalado en el artículo 18.3, perteneciente al Capítulo 18 del TLC Perú – EEUU.

En ese sentido, requerimos instar al Estado peruano al cumplimiento del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú – EEUU, y, en consecuencia, se derogue la Ley N° 31973, que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre; así como se derogue cualquier normas emitida como consecuencia de la aprobación de la Ley N° 31973, a fin de evitar impactos regulatorios. Asimismo, se solicita dejar sin efecto los actos administrativos y acciones aprobadas en el marco de la Ley N° 31973.

Además, solicitar información oficial sobre el intento de nuevo debilitamiento de la legislación forestal respecto a especies protegidas al amparo de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres-CITES, a través del Proyecto de Ley N° 7085-2023/PE¹ Ley que modifica la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y propone modificar el artículo

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/7085>

46 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para reducir los niveles de fiscalización de la especie protegida Shihuahuaco (Dipteryx).

En los apartados siguientes se sustentará ante la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental, la necesidad de dar atención al presente requerimiento, para lo cual se cumplen con los requisitos indicados por la Secretaría.

III. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

Con la finalidad de evidencia la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte el Estado peruano, se presentan los siguientes documentos:

- a) Carta N° 081-2024-DAR/DE de fecha 17 de abril del 2024, remitida a la comisión Agraria.²
- b) Carta N° 092-2024-DAR-DE de fecha 18 de abril del 2024, mediante la cual se remite la opinión al PL n° 07519/2023-CR y precedentes.³
- c) Notas periodísticas que a recogen la posición de diversos especialistas sobre debilitamiento del marco de protección de las especies CITES a raíz del debilitamiento del marco jurídico, más aún cuando el estado peruano se comprometió a conseguir todos los recursos necesarios para cumplir las exigencias de proteger especies CITES como el shihuahuaco. <https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/peru-ignoro-evidencia-sobre-peligros-explotacion-del-shihuahuaco>

IV. CONTEXTO PREVIO

Según el Banco Mundial (2016), los bosques representan depósitos vitales de carbono que se vuelven perjudiciales al momento de la tala y otras actividades que generan la pérdida de cobertura boscosa. Sin embargo, mantener dicha cobertura en cantidad suficiente reduce los impactos del cambio climático mitigando. Es por esta razón que la protección y gestión sostenible de las áreas forestales trae consigo no sólo los beneficios de evitar un daño ambiental, sino de contribuir con la mejora del ecosistema y de solución a un problema global.

Casi el 60% del territorio nacional peruano está cubierto de bosques, La extensión total de nuestros bosques, al año 2015, era de 69 020 330 ha. Contamos con bosques en costa sierra y selva. La mayor extensión de nuestros bosques (94%) se encuentra en la Amazonía.

² Ver en:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/7085>

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc3MjU0/pdf>

³ Ver en:
<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc3OTUy/pdf>

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/7519>

Es así que, el Perú es el segundo país con bosques amazónicos en el mundo (después de Brasil) y el noveno país en el planeta en extensión de bosques en general. Asimismo, es el quinto país en el ámbito mundial con mayor porcentaje de bosques primarios (4%), en relación con la superficie de su territorio nacional.

Los bosques peruanos se encuentran amenazados por procesos de deforestación y degradación. Del 2001 a 2023, Perú perdió 4.08 Mha de cobertura arbórea, lo que equivale a una disminución del 5.2% de la cobertura arbórea desde 2000, y al 2.60 Gt de las emisiones de CO₂. Enfrentar la pérdida de bosques requiere de la articulación de los sectores públicos y privados, en el ámbito nacional, regional y local. Asimismo, en Perú, la principal causa de deforestación es el cambio de uso de suelo para fines agrarios. Esta actividad conlleva la tala indiscriminada de árboles para dar paso a cultivos agrícolas o pastizales destinados al ganado. La deforestación asociada con la agricultura y la ganadería no solo reduce la biodiversidad de los bosques, sino que también tiene un impacto significativo en el equilibrio ecológico local y global, afectando los ciclos del agua y contribuyendo al cambio climático.

V. SOBRE EL ARTÍCULO 18.3 DEL TLC PERÚ – EEUU

Las normas objeto de la presente queja permiten identificar la vulneración de una serie de tratados internacionales de los que el Estado peruano es parte y su cabal cumplimiento implica adoptar una serie de garantías, caso contrario, deberá ser responsable de los incumplimientos que derivan de su actuar, así como la adopción de medidas reparadoras e indemnizatorias que correspondan.

En ese sentido, el TLC Perú – EEUU desarrolla su Capítulo Dieciocho “Medio Ambiente”^[14], con el fin de reconocer que cada Parte tiene derechos soberanos y responsabilidades respecto a sus recursos naturales, contribuyendo a que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente, y así poder promover la utilización óptima de los recursos de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible, y esforzarse por fortalecer los vínculos entre las políticas y prácticas comerciales y ambientales de las partes, lo que puede tener lugar a través de cooperación y colaboración ambiental.

En el marco de ello, el artículo 18.3 del capítulo, recoge lo siguiente:

Artículo 18.3: Aplicación y Observancia de las Leyes Ambientales

1. (a) Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental, y sus leyes, reglamentos y otras medidas para cumplir con sus obligaciones bajo los acuerdos cubiertos, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de manera que afecte al comercio o la inversión entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo.

(...)

2. Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en

⁴ [1] Disponible en: https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/En_Vigencia/EEUU/Documentos/espanol/Medio_Ambiente_limpio.pdf.

[2] Disponible en: https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20211007003704_principio-de-no-regresion.pdf.

sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.

Asimismo, el artículo 18.3 contempla el Anexo 18.3.4. referido al manejo del sector forestal, el cual establece:

1. *Las Partes reconocen que el comercio relacionado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre, incluido su tráfico, socavan el comercio de productos provenientes de fuentes de tala legal, reducen el valor económico de los recursos naturales y debilitan los esfuerzos para promover la conservación y el manejo sostenible de recursos. Por consiguiente, cada Parte se compromete a combatir el comercio asociado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre. Las Partes reconocen que el buen manejo del sector forestal es crucial para promover el valor económico y el manejo sostenible de los recursos forestales. Por consiguiente, cada Parte se compromete a tomar acción en el marco de este Anexo para mejorar la gestión del sector forestal y promover el comercio legal de los productos madereros.*

Fortalecimiento del manejo del sector forestal

2. *Las Partes reconocen sus esfuerzos conjuntos, tanto a través de iniciativas bilaterales como en foros internacionales pertinentes, para abordar asuntos relativos al comercio de productos madereros. Asimismo, las Partes toman nota de los avances considerables realizados por el Perú en la creación de las instituciones y el marco normativo necesarios para garantizar el manejo sostenible de sus recursos forestales.*

(...)

(h) *Crear y promover el uso de herramientas que complementen y fortalezcan los controles normativos y los mecanismos de verificación relacionados con la extracción y el comercio de productos madereros. En este contexto, el Perú deberá:*

(i) Tener en cuenta las opiniones de las comunidades locales e indígenas, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, incluyendo a los operadores de las concesiones para la extracción de madera;

(...)

4. *Las Partes se comprometen a cooperar en la aplicación de las medidas exigidas en el párrafo precedente, incluyendo a través del fortalecimiento de capacidades y otras iniciativas conjuntas a fin de promover el manejo sostenible de los recursos forestales del Perú. Las Partes desarrollarán e implementarán toda actividad de fortalecimiento de capacidad en el marco de este párrafo de conformidad con el Acuerdo de Cooperación Ambiental, tal como se estipula en el artículo 18.10. Dichas medidas de fortalecimiento de capacidades podrán incluir:*

(a) Fortalecer el marco jurídico, normativo e institucional que rige la propiedad forestal y el comercio internacional de productos forestales.

Como se puede advertir, el artículo 18.3 busca tutelar la correcta aplicación de la normativa ambiental, lo cual implica evitar el debilitamiento de la misma a través de

modificaciones y/o derogaciones. Asimismo, en su Anexo 18.3.4 establece la obligación del Estado peruano de promover la mejora de la gestión del sector forestal, lo cual implica tanto el comercio legal de productos madereros, el fortalecimiento de sus instituciones y del marco jurídico, teniendo en cuenta para ello la opinión de las comunidades locales e indígenas, organizaciones gubernamentales, entre otros.

Las cláusulas antes citadas están directamente relacionadas con el principio del Derecho Ambiental denominado “no regresión”, “no regresividad” o “prohibición de retroceso”, según el cual:

...la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencia daños ambientales irreversibles o de difícil reparación” (Peña, 2013, p. 12 [2].

Por lo tanto conforme se expondrá a lo largo de la presente queja, la Ley N° 31973 implica un retroceso respecto de los estándares, requisitos y aspiraciones reguladas originalmente por la Ley N° 29763, por lo que, evidentemente significa el incumplimiento del principio de no retroceso, y por lo tanto, de los compromisos internacionales del Estado peruano contenidos en los TLC suscritos con Estados Unidos de Norteamérica.

En este contexto es importante además señalar que desde varios años el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Poder Ejecutivo, se ha tendido en diversos momentos a flexibilizar la gobernanza forestal tal es el caso que pese a haber realizado un concurso público para la designación del jefe del director Ejecutivo del Servicio Forestal y Fauna Silvestre se lo despidió⁵ y que fuera repuesto judicial y nuevamente se ha dejado sin jefe este organismo y designó a una funcionaria de confianza.⁶

VI. DEBILITAMIENTO NORMATIVO POR LA APROBACIÓN DE LA LEY N° 31973

La firma del APC -TLC entre Perú y Estados Unidos en 2006 impulsó una serie de reformas legislativas en Perú, orientadas a cumplir con los compromisos asumidos en el tratado. Entre estas reformas, se encontraba la necesidad de adecuar la legislación ambiental y de recursos naturales del país.

La aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763, en 2011, fue parte de estas reformas. Esta ley tenía como objetivo gestionar de manera sostenible los recursos forestales y la fauna silvestre de Perú, asimismo la reglamentación de esta norma fue producto de un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas debido a las implicancias sobre sus vidas y cosmovisión⁷,

⁵ <https://www.gob.pe/institucion/midagri/normas-legales/853785-002-2020-minagri>

⁶ <https://www.infobae.com/peru/2024/05/15/designan-a-nuevo-director-de-serfor-sin-concurso-publico-en-medio-de-criticas-por-ley-antiforestal-y-flexibilizacion-ambiental-desde-el-ejecutivo/>

⁷ <https://www.gob.pe/institucion/cultura/noticias/48443-consulta-previa-para-la-propuesta-del-reqlamento-de-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre-entra-en-su-etapa-final>

Con fecha 11 de enero del 2024, se publicó la Ley N° 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal. Esta norma es el resultado de la autógrafa de los proyectos de ley acumulados: PL 649, 894 y 2315/2021-CR, que, en el año 2022 fue observada por el Poder Ejecutivo. Además, las organizaciones indígenas⁸, sociedad civil⁹, el sector académico y científico¹⁰, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú¹¹ advirtieron que esta propuesta de norma representa un gran debilitamiento en la gestión y gobernanza del sector forestal.

Posterior a la publicación de la Ley N° 31973, las Embajadas de Alemania, Noruega, Reino Unido y Canadá, como socias de Perú en la Declaración Conjunta de Intención DCI, emitieron una declaración conjunta¹² mostrando su preocupación a través de una publicación en sus redes sociales, donde también rechazaron la aprobación de la norma. Asimismo, el 18 de enero del 2024, se envió una carta¹³ dirigida al Congreso de la República, MIDAGRI, MINCU, MINAM, SERFOR, solicitando la derogación a la Ley aprobada.

A pesar del procedimiento irregular que se suscitó para su aprobación, incluso sin tomar en cuenta las reconsideraciones presentadas por dos congresistas¹⁴, esta norma fue publicada en el diario oficial “El Peruano”. Tampoco se consideró que esta norma va en contra de los compromisos del Perú frente a la lucha contra el cambio climático, tratados internacionales sobre temas ambientales, de comercio y de derechos humanos, agravando la situación de deforestación en la Amazonía Peruana que se expondrán más adelante. Como es el caso de las cuatro embajadas socias del Perú en la Declaración Conjunta de Intención (DCI), quienes expresaron su preocupación por la ley anti forestal aprobada por el Congreso¹⁵.

Además, el relator especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), advirtió al gobierno peruano en relación con las modificaciones realizadas a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre,

⁸ ORAU, 2024. Carta de la Organización Regional AIDSEP de Ucayali (ORAU) en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjEONQ==/pdf>

CNA, 2024. Carta de la Confederación Nacional Agraria (CNA) en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjA0Ng==/pdf>

PPICC, 2024. Carta de la Plataforma de los Pueblos Indígenas frente al Cambio Climático (PPICC) en <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjA0Mw==/pdf>

GTA-NW, 2024. Carta del Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampís (GTA-NW) en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAwMg==/pdf>

⁹ DAR, 2023. Carta y pronunciamiento de la sociedad civil. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAxNQ==/pdf>

¹⁰ PUCP, 2024. SCIENCE, VOL. 383, NO. 6686, PERU'S ZONING AMENDMENT ENDANGERS FORESTS <https://www.science.org/doi/10.1126/science.ado005>

¹¹ El Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú representa a todas las profesiones organizadas en Colegios Profesionales del país. <https://www.connuestroperu.com/ecologia/83118-los-colegios-profesionales-del-peru-rechazan-ley-que-amenaza-la-biodiversidad-en-la-amazonia>

¹² Pronunciamiento de las Embajadas de DCI, 2024. En: <https://twitter.com/UKinPeru/status/1748344710412878056>

¹³ DAR, 2024. Carta dirigida al Congreso de la República y al Poder Ejecutivo. En: <https://drive.google.com/file/d/1yEn1MTpNp7f2oc8fSGZVwHtGCHNtgel/view>

¹⁴ Reconsideración a la votación del dictamen del Proyecto de Ley 649, 849 y 2315/2021 -CR. de la congresista Ruth Luque Ibarra. Oficio N° 384-2023-2024/RLI-CR. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAyMQ==/pdf>

y la congresista Susel Paredes Piqué. Oficio N° 507-2023-2024-SAMPP/CR. En: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/documento-anexo/NjAxOQ==/pdf>

¹⁵ INFOBAE, 2024. Embajadas de Noruega, Alemania, Inglaterra y Canadá, socias de Perú en Declaración Conjunta de Intención (DCI), expresan preocupación por Ley Anti Forestal aprobada por el Congreso. En: <https://www.infobae.com/peru/2024/01/20/embajadas-de-cuatro-paises-expresan-preocupacion-por-situacion-en-peru-sobre-ley-antiforestal-aprobada-por-el-congreso/>

las cuales fomentan la impunidad en actividades ilegales en los bosques y aumentan la violencia contra los defensores de los derechos indígenas¹⁶.

La Ley N° 31973 está compuesta por 2 artículos, 2 Disposiciones Complementarias Transitorias y 1 Disposición Complementaria Final, al respecto se tiene que, de acuerdo con el artículo 1 de la ley, el objetivo es promover el desarrollo del proceso de zonificación forestal.

El primer gran cambio de la Ley se presenta a través del artículo 2, en el cual se plantea la modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N° 29763, con la finalidad de pasar la aprobación del establecimiento de bosques de producción de producción permanente y la zonificación forestal del Ministerio del Ambiente al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), tal como podemos observar a continuación:

Artículo 2. Modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley 29763 Ley forestal y de fauna silvestre

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

Artículo 29. Bosques de producción permanente

Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR, sobre bosques de categorías 1 y II de la zonificación forestal, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.

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

Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento.

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

Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal

La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del SERFOR en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional y con opinión previa del Ministerio del Ambiente".

Por otro lado, en el marco de sus Disposiciones Complementarias Transitorias, la Ley suspende la zonificación forestal y deja sin efecto la exigencia de realizar el proceso de calificación de tierras y la prohibición de cambio de uso en las "áreas de

¹⁶ INFOBAE, 2024. Comunicado del relator especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. En: <https://www.infobae.com/peru/2024/02/01/relator-de-la-onu-advierde-a-peru-que-ley-antiforestal-incentiva-el-despojo-y-tala-en-tierras-indigenas/>

exclusión para fines agropecuarios”. Así mismo desconoce que estos territorios son patrimonio del Estado, bajo el régimen de dominio eminential y que, por tanto, no pueden ser objeto de apropiación privada por particulares bajo ningún tipo de modalidad. En tal sentido, **lo que pretende este proyecto es la apropiación privada por particulares, de tierras que son patrimonio de la Nación en tanto tienen recursos naturales.**

Disposiciones Complementarias Transitorias

PRIMERA. Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes

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

- a) Hasta por dos años, contabilizados a partir de la publicación de la presente ley, siempre que el gobierno regional haya instalado el comité técnico.*
- b) Hasta por un año, adicional al plazo mencionado en el literal a), siempre que se cuente con el expediente técnico de zonificación forestal listo para su socialización.*

En cualquiera de los supuestos antes mencionados, el gobierno regional debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, aprobada por el Serfor, para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado.

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

SEGUNDA. Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes

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

La zonificación forestal es crucial para establecer derechos de uso sobre los bosques. Sin un sistema claro de zonificación, existe el riesgo de llevar a cabo una explotación no sostenible de los recursos forestales. Además, la calificación de uso de tierras es fundamental para determinar las actividades permitidas en cada área, garantizando que las tierras designadas como forestales sean utilizadas de manera adecuada. Esto evita malas interpretaciones donde tierras que deberían ser forestales sean convertidas ilegalmente para uso agropecuario, infringiendo la ley forestal que prohíbe dicha conversión.

Cabe señalar que la Ley N° 31973 y las drásticas y debilitantes modificaciones que introduce al marco legal para la protección de los bosques y el control de la deforestación, han motivado la crítica de diversas agencias estatales relevantes, incluyendo el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, que mediante Oficio N° D000912-2023-MIDAGRI-SERFOR-DE señaló su posición contraria a la Ley N° 31973 por los graves riesgos que implicaba para el patrimonio

forestal, la fauna silvestre y los servicios de ecosistemas forestales. Así, **el SERFOR ha alertado que la formalización como cultivos agropecuarios de tierras con capacidad forestal y de protección facilitaría los procesos de cambio de uso de suelos, estimulando la deforestación y degradación de suelos, afectando el cumplimiento de los compromisos climáticos que ha asumido el Perú.** En ese mismo sentido, el SERFOR ha señalado que los cambios a la Ley Forestal no toman en cuenta las mejoras normativas propuestas en relación con los Contratos de Cesión de Uso de Sistemas Agroforestales, incentivando así la deforestación en favor de intereses particulares.

Asimismo, en su momento, el Poder Ejecutivo decidió observar la propuesta luego que el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), la **Defensoría del Pueblo**, entre otras entidades y la sociedad civil, **alertaron que lo aprobado por el Congreso de la República generaría efectos negativos sobre los bosques como la masiva deforestación y la afectación a los recursos forestales y de fauna silvestre y servicios ecosistémicos, además de la promoción de la impunidad para actividades empresariales del sector de agro negocios a gran escala que históricamente no han cumplido con los requisitos establecidos en la LFFS**, bajo el modus operandi de deforestar primero y ver la opción de legalizarla después. Además, de faltar a los compromisos internacionales suscritos por parte del Perú como la Declaración Conjunta de Intención con Noruega y Alemania, y el TLC con Estados Unidos, así como afectar las aspiraciones de la OCDE. Sin embargo, y pese a ello, se aprobó esta norma a espaldas de los pueblos indígenas.

Al convalidar la deforestación, esta Ley debilita el ordenamiento peruano y amenaza el derecho de todos los peruanos y peruanas a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado a la vida reconocido en el artículo 2.22 de la Constitución. Igualmente, este derecho fundamental ha sido reconocido en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, como el artículo 12.2.b del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos Económicos, Sociales y Culturales, debidamente suscritos y ratificados por el Estado peruano.

Por otro lado, esta ley también incluyó una disposición complementaria final única, con el objetivo de modificar el actual régimen de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor (CTUM), en los procesos de titulación de predios rurales y en los procesos de autorización de cambio de uso de suelo.

Disposición Complementaria Final

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

Los predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria, son considerados, de manera excepcional, como áreas de exclusión para fines agropecuarios y por tanto están

exceptuados de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763. Esta excepción no exime la obligación de reserva mínima establecida en el cuarto párrafo del artículo 38 de la ley referida al treinta por ciento de la masa boscosa en el predio privado, ni de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras.

En caso de que el predio privado no cuente con el área de reserva mínima esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio. El Serfor deberá establecer los mecanismos adecuados para dicho fin.

Sobre el particular, es preciso señalar que mediante Decreto Supremo N.º 005-2022-MIDAGRI de fecha 22 de abril de 2022 se aprueba el nuevo Reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de Uso Mayor (RCTCUM), estableciéndose en su artículo 6º que el MIDAGRI, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA, es responsable de la elaboración, supervisión, evaluación y aprobación de los estudios de levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como de su promoción y difusión en el ámbito nacional y que, el SERFOR realiza la evaluación del estudio de levantamiento de cobertura vegetal (bosques) de acuerdo a sus competencias, estableciéndose que la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor está compuesta por los estudios de levantamiento de suelos y de levantamiento de cobertura vegetal.

Dicha norma también estableció el procedimiento para la aprobación de los estudios de Clasificación de Tierras por su capacidad de uso mayor y los principios, métodos y procedimientos que deben realizarse para la aprobación de los estudios presentados por aquellas personas naturales o jurídicas que deseen desarrollar actividades agrícolas o actividades agropecuarias en tierras forestales que tengan cobertura vegetal (bosques u otros ecosistemas forestales o de vegetación silvestre) estableciéndose que las tierras pueden clasificarse de acuerdo a su máxima vocación de uso, es decir, en tierras que presentan características y cualidades similares en cuanto a su aptitud natural para la producción sostenible de cultivos en limpio, cultivos permanentes, pastos forestales y estableciendo que las que no reúnen estas condiciones son consideradas tierras de protección.

En ese sentido, en virtud al actual RCTCUM, si el resultado de clasificación de tierras según su capacidad de uso mayor es de tierras aptas para pastos, tierras de aptitud forestal o tierras de protección, no se puede realizar actividad agrícola o agropecuaria alguna en dichas tierras, y por ende no se puede solicitar el cambio de uso de las tierras ni solicitar ni ejecutar el desbosque en las mismas, e igualmente, si el resultado del estudio de clasificación de tierras según su capacidad de uso mayor, es de tierras aptas para cultivo en limpio o tierras aptas para cultivos permanentes pero que no ha sido previamente aprobado por autoridad competente, tampoco se puede realizar actividad agrícola alguna y, por ende tampoco se puede solicitar el cambio de uso de tierras ni solicitar ni ejecutar el desbosque en las mismas, por lo que de incumplirse esta prohibición expresa, se estaría incurriendo en una infracción forestal y en delito contra los bosques tipificado en el Código Penal. Dicho esto, con lo aprobado en la Única Disposición

Complementaria Final, lo que se pretende es evitar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, ocasionando con esto que tierras destinadas para uso forestal puedan ser empleadas como agropecuarias.

Otro punto importante respecto a esta Disposición es el hecho de que en su último párrafo constituye un peligro para el ordenamiento territorial, ya que esta contempla el hecho de que aquellos que no hayan efectuado la reserva mínima (30%) de los bosques en sus predios, podrán compensarlo en el mismo predio o en otro, lo cual es peligroso ya que esta reserva está precisamente dirigida a proteger partes específicas de dicho espacio que requieren ser conservadas por su misma particularidad.

De lo anteriormente expuesto, es ineludible que, con la promulgación de esta ley, que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que aprobó disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal se va a convalidar y legalizar de manera inconstitucional la deforestación de los bosques.

VII. NORMATIVA AMBIENTAL NACIONAL E INTERNACIONAL INCUMPLIDA POR EL ESTADO PERUANO COMO CONSECUENCIA DE LA APROBACIÓN DE LA LEY N° 31973

A. Constitución Política del Perú de 1993

La Constitución ha reconocido como bien jurídico constitucional a los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el régimen jurídico-constitucional establecido en su favor. En efecto, la Constitución de 1993 ha previsto un acápite especial titulado “Del ambiente y los recursos naturales”, dentro del título referido al “Régimen Económico”. Se tratan de los artículos 66, 67, 68 y 69.

Si uno revisa la fundamentación de la Ley N° 31973, encuentra una invocación y una interpretación aislada de los artículos 59 y 88 de la Constitución, sin armonizar su interpretación con los artículos 66, 67, 68 y 69 de la Constitución, que señalan:

Artículo 59°.- *El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. **El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas.** El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades. (Resaltado nuestro)*

Artículo 88.- *El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.*

Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

Artículo 66.- *Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.*

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

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.*

Artículo 69.- *El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada .*

También deja de lado el artículo 2.22 de la Constitución, referido a la protección del derecho a un medio ambiente armonioso y equilibrado. Es así, que se está interpretando normas de espaldas a los principios establecidos por la Constitución. Es decir, solo se quiere mirar las normas sectoriales que regulan competencias específicas, y las interpretan aisladamente, desconociendo otros principios constitucionales.

En el presente caso, se fundamenta la constitucionalidad de esta Ley en dos normas de la Constitución. En los artículos 59 y 88 de la Constitución. Adviértase que se cita el artículo 59°, pero suprime la parte del artículo 59° que precisamente dice que la libertad de empresa, comercio e industria **no es un derecho absoluto, sino que está limitado por otros bienes jurídicos constitucionales.**

No solo la moral, la salud y la seguridad pública limitan la libertad de empresa, sino el medio ambiente, y en este caso la protección del patrimonio forestal también son un límite a la libertad de empresa.

La Ley cita también el artículo 88 que establece que “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario”. Habría que señalar que el Estado al momento de promover el desarrollo agrario, debe respetar el medio ambiente. En otras palabras, el medio ambiente irradia toda política de desarrollo agrario. Como dice el propio artículo 44 de la Constitución, el Estado no debe impulsar cualquier desarrollo sino un desarrollo equilibrado y adecuado a la vida.

Queda claro que se necesita una interpretación sistemática de los artículos 59 y 88 de la Constitución de cara a las otras normas de la Constitución, lo cual no se ha realizado durante la elaboración y aprobación de la Ley N° 31973, motivo por el cual se ha incumplido lo establecido en la Constitución Política del Perú, vulnerando y debilitando la misma.

B. Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

El artículo 4° incisos b. y f. de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece claramente que los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección con bosques o sin ellos, integran el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación. Esto se desprende indubitablemente de su redacción:

Artículo 4. Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación

El patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por lo siguiente:

- a. Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.*
 - b. Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente.***
 - c. La diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados.*
 - d. Los bosques plantados en tierras del Estado.*
 - e. Los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.*
 - f. Las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos.***
 - g. Los paisajes de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tanto sean objeto de aprovechamiento económico.*
- Las plantaciones forestales en predios privados y comunales y sus productos se consideran recursos forestales, pero no son parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. (resaltado nuestro)*

La consecuencia es clara, no pueden ser utilizados para actividad agrícola, con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal. Tal como observamos en el artículo 5 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre:

Artículo 5. Recursos forestales

Son recursos forestales, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, los siguientes:

- a. Los bosques naturales.***
- b. Las plantaciones forestales.*
- c. Las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal y para protección, con o sin cobertura arbórea.***
- d. Los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, incluyendo su diversidad genética*

En definitiva, lo que pretende la Ley es habilitar actividades agrícolas en territorios con aptitud forestal. Como señala Lucila Pautrat en la demanda de amparo presentada contra el dictamen de agricultura, *“es indudable que los Bosques amazónicos y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal y para protección con o sin cobertura arbórea, al constituir recursos forestales conforme a los incisos a. y c. del Artículo 5º de la Ley Nº 29763, NO puede ser arrasados ni perjudicados por actividades agrícolas o de cualquier otra índole ajenas o diferentes a actividades forestales y tampoco se puede incentivar el inicio o la formalización de dichas actividades agrícolas; máxime cuando el propio ordenamiento jurídico vigente identifica estas actividades como infracción a la legislación forestal y como delitos ambientales”.*

De igual manera, la Ley pretende la eliminación de la clasificación de tierras y la prohibición de cambio de uso, exigida por el artículo 38 de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, redactado de la siguiente manera:

Artículo 38. Uso de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes con cobertura forestal actual

Cuando exista cobertura boscosa en tierras de dominio público técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos

*permanentes, según el Reglamento de **Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor**, el Serfor 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 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. (Resaltado nuestro)

Lo que busca en realidad la Ley es la eliminación de las dos exigencias básicas: Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor y el cambio de uso de tierras. Y esto, en palabras de Lucila Pautrat va a generar “*la legalización y/o la formalización de actividades desarrolladas de manera ilícita, tales como, cambio de uso de la tierra, tala ilegal, deforestación, desbosque, usurpación de tierras, invasiones, ampliaciones de fronteras agrícolas, plantaciones ilícitas, entre otras que, con su realización afectarían el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre conformado por los Bosques Amazónicos y las tierras forestales ya que fueron desarrolladas sin autorización alguna emitida por autoridad competente como el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego – MIDAGRI, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR ni las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre - ARFFS (incluyendo las Autoridades Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre - ATFFS), según la competencia de cada una de estas entidades; es decir, sin tomar en consideración criterios técnicos que permitan garantizar que la ejecución de las actividades no afecten el uso adecuado de la tierra*”

Asimismo, se pretende la impunidad en materia penal de las personas que han deforestado bosques. Como sabemos las normas no son retroactivas salvo que beneficien al reo, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución:

Artículo 103°.-

*Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. **La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.** La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.*

Como consecuencia de la aprobación de la Disposición Complementaria Final Única de la Ley que modifica la Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y las

disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, todas las investigaciones policiales, fiscales y los procesos judiciales penales serían archivados generándose una impunidad de los deforestadores. Como señala Pautrat, *“se generaría la total impunidad de las conductas irregulares realizadas por las personas naturales y jurídicas, tanto en el ámbito administrativo - instaurados por el MIDAGRI, ARFFS/ATFFS- así como a las investigaciones penales seguidas por el Ministerio Público, a través de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA), por la comisión de delitos ambientales en la modalidad de delitos contra los recursos naturales y a través de las Fiscalías Especializadas en Criminalidad Organizada, por la comisión de delitos cometidos por organizaciones criminales.*

Finalmente, y lo que es peor, se convalida la deforestación. La aprobación de la Ley permitirá *“por un lado es la convalidación inconstitucional de la deforestación de un total 2´636,585 Hectáreas de bosques en el Perú que se produjo desde el año 2001 al 2020 conforme lo informó el Monitoreo del Programa Nacional de Bosques del Ministerio del Ambiente y; asimismo, lo que va a generar en adelante es una mayor y masiva deforestación de los bosques amazónicos a manos no sólo de propietarios de predios privados, sino también de los poseedores, quienes actualmente no pueden talar los bosques si es que previamente no cuentan con la aprobación de la Clasificación de Tierras por su capacidad de uso mayor y con la autorización de cambio de uso para realizar el retiro de la cobertura boscosa”.*

C. Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente

La Ley General del Ambiente recoge en su Título Preliminar aquellos principios sobre los cuales se debe regir la gestión ambiental en el Perú.

Artículo V.- Del principio de sostenibilidad

La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

Artículo VI.- Del principio de prevención

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.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido con relación al principio de prevención:

Es ineludible el deber del Estado de prevenir adecuadamente los riesgos ante los cuales se encuentra el ecosistema, así como los daños que se pueden causar al ambiente como consecuencia de la intervención humana, en especial en la realización de una actividad económica. Más aún, el principio de prevención obliga al Estado a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente⁹⁰.

Es importante advertir que el Tribunal Constitucional exige se adopten medidas para neutralizar un daño ambiental cuando exista un riesgo y este se conozca anticipadamente. En el presente caso, opera el principio de prevención, pues se conoce largamente la naturaleza de la deforestación en el Perú y sus efectos perniciosos en el mediano y largo plazo. Existe sólida evidencia científica que permite advertir los peligros para el medio ambiente en el Perú en el futuro. Es por ello que, en virtud de este principio, el Estado debe optimizar sus herramientas de gestión pública para ofrecer soluciones reales y resolver el problema de fondo.

Pero además del principio constitucional ambiental, tenemos la obligación general de los Estados de prevenir las violaciones a los derechos humanos en general. En efecto, los Estados no solo deben abstenerse de violar derechos fundamentales, deben además prevenir aquellas violaciones que sean graves, según su desarrollo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El Estado peruano, en su condición de Estado parte de la Convención Americana, tiene un *deber objetivo* de proteger los derechos humanos de las personas frente a hechos cometidos por terceros. En especial, cuando conoce de riesgos reales e inmediatos de vulneraciones a sus derechos.

Este deber de prevención también ha sido desarrollado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Corte Europea ha adoptado al respecto decisiones donde algunos criterios específicos para definirlo. Así, en el caso Osman contra Reino Unido, se estableció una aproximación cautelosa para definir el deber de prevención.

Por su lado, la Corte IDH de igual manera, ha precisado criterios jurisprudenciales sobre el deber de prevención frente a las actuaciones de terceros. Para la Corte, el Estado se encuentra en la obligación de prevenir *razonablemente* las violaciones de los derechos humanos⁹³. De igual manera, en el caso de la Masacre de Pueblo Bello afirma que las obligaciones convencionales de los estados no implican una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto proveniente de particulares, sino de aquellas condicionadas «al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo».

La deforestación progresiva de la Amazonía peruana significa una violación masiva del derecho a gozar de un medio ambiente sano de todos los peruanos, en particular, y de la ciudadanía nacional, en general. Como tal, es imputable al Estado, pues este no ha tomado las medidas suficientes para paliar el problema. Es decir, aunque no sea el responsable directo de la deforestación, es responsable por omitir tomar acciones eficaces de protección a la Amazonía peruana. Ello, de conformidad con la *doctrina del riesgo previsible y evitable*.

En el caso concreto, la deforestación progresiva de la Amazonía representa una situación de riesgo real e inmediato, pues ha sido comprobada científicamente y sus primeros efectos ya son posibles de percibir y medir en el ambiente. Esta situación amenaza gravemente los derechos de todos los peruanos y peruanas y es resultado de la acción de agentes particulares (en situación de legalidad e ilegalidad) que operan en el territorio amazónico. La Ley definitivamente contribuiría a la deforestación y destrucción de la Amazonía.

Igualmente, existen posibilidades razonables de prevenir y evitar los riesgos, mediante la modificación y optimización de las políticas públicas en materia ambiente y forestal, que conlleven a la reducción de la deforestación neta en la Amazonía peruana a cero, y el incremento de la capacidad estatal de fiscalización y sanción de infracciones y delitos ambientales. Por otro lado, el Estado conoce de cerca las situaciones de riesgo en las regiones amazónicas, al punto de haberlas documentado y recolectado abundante información sobre las mismas, pero no ha tomado acción eficiente a la fecha.

El Ministerio del Ambiente, por ejemplo, es técnicamente capaz de monitorear la deforestación en tiempo casi real –gracias a imágenes satelitales–, pero no puede intervenir en las zonas degradadas con personal policial y fiscal. Por último, los casos descritos pudieron ser evitados con políticas públicas más eficientes y mayor acción de fiscalización en campo. En vez de realizar estas medidas, legisla en favor de la deforestación al prescindir de requisitos esenciales para la realización de proyectos agrícolas y agroindustriales en tierras con aptitud forestal y de protección que afectarán gravemente el ambiente, contraviniendo así, los principios establecidos en la Ley General del Ambiente.

D. Convenio 169 de la OIT

A pesar que la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31973 hace referencia expresa a las comunidades campesinas, nativas y pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial, esta norma ha sido aprobada sin consulta previa, lo cual viola el derecho a la consulta previa y la obligación de obtener el consentimiento reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, regulado por la Ley 29785 y desarrollado por la jurisprudencia vinculante del Tribunal Constitucional (TC en adelante) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH en adelante), así como también, atenta contra lo establecido en el Anexo 18.3.4. del TLC Perú - EEUU, en específico en lo concerniente a contar con la opinión de las comunidades indígenas.

De igual manera, teniendo en cuenta que de las 2,666 comunidades nativas que aproximadamente existen en el Perú, 710 comunidades faltan titular sus territorios ocupados tradicionalmente, esta ley constituye y promueve el despojo de tierras de las comunidades nativas, lo cual constituye una amenaza de forma cierta e inminente el derecho de propiedad de las comunidades nativas sobre sus territorios ocupados tradicionalmente que aún no tienen título de propiedad, esto se configuraría toda vez que en el marco de la Ley se podrán otorgar títulos habilitantes a aquellos que hayan desarrollado actividades sin contar con la zonificación respectiva, con lo cual podría ocasionarse una suerte de superposición con los territorios de los pueblos indígenas.

En la medida que esta ley afecta los derechos a la tierra y territorio de los pueblos indígenas, reconocidos por el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia vinculante de la Corte IDH debió ser consultada y no lo ha sido. La exigencia de consultar actos legislativos que afectan a pueblos indígenas, se encuentra establecida en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

Es importante señalar que la determinación de si una norma debe ser consultada no depende de la denominación que tenga, sino de los efectos que puede tener en los derechos de los pueblos indígenas. Sobre este punto el Tribunal Constitucional señala en su sentencia 00022-2009-PI (f.j. 21) que deben ser consultadas las normas específicas sobre pueblos indígenas y las de carácter general que los afectan

directamente. Para el TC la afectación directa está referida a la modificación jurídica de la situación de los miembros de los pueblos indígenas en temas relevantes y de una manera sustancial.

Asimismo, el TC, en su sentencia 00025-2009-PI (f.j 25) señala que es materia de consulta cualquier medida estatal (administrativa o legislativa) “cuyo efecto sea menoscabar, perjudicar, influir desfavorablemente o provocar una alteración directa en los derechos e intereses colectivos de los pueblos indígenas”.

A través de esta Ley, el Gobierno “dispone” de un bien preciado y fundamental para las comunidades campesinas y nativas como es su territorio. En consecuencia, debieron y deben ser consultadas. En este caso no solo los va a afectar, sino que esta ley los dejará sin sus tierras. Que mayor y más nefasto impacto se puede exigir. Se entregan “de facto” los territorios no saneados a pesar de que muchos de estos territorios son de los pueblos indígenas.

VIII. IMPACTOS REGULATORIOS DE LAS NORMAS / IMPACTO DEL INCUMPLIMIENTO

En el marco de lo expuesto, la aprobación y posterior aplicación de la Ley N° 31973 generaría los siguientes impactos negativos:

A. Desde la perspectiva ambiental:

En la medida que la Ley Antiforestal promueve y convalida la deforestación se configuraría un incremento de las emisiones del sector UTCUTS, los cuales son los principales gases de efecto invernadero que emite el Perú en el contexto de la crisis climática mundial. En el marco de ello, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, mediante Oficio N° D000912-2023-MIDAGRI-SERFOR-DE, señaló su posición contraria a la Ley N° 31973 y ha alertado que la formalización como cultivos agropecuarios de tierras con capacidad forestal y de protección facilitaría los procesos de cambio de uso de suelos, estimulando la deforestación y degradación de suelos, afectando el cumplimiento de los compromisos climáticos que ha asumido el Perú. En ese mismo sentido, el SERFOR ha señalado que los cambios a la Ley Forestal no toman en cuenta las mejoras normativas propuestas en relación a los Contratos de Cesión de Uso de Sistemas Agroforestales, incentivando así la deforestación en favor de intereses particulares.

La data más reciente proveniente del MINAM sobre el avance de la deforestación en los bosques amazónicos, correspondiente a los años 2021 y 2022, indica que lejos de haberse desacelerado, dicho proceso de deforestación continúa en niveles elevados, habiéndose agregado 284,551 hectáreas deforestadas adicionales en esos dos años. Estudios recientes advierten que la actividad agropecuaria es la principal causa directa de la deforestación. El Proyecto “Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP)” analizó el Mapa Nacional de la Superficie Agrícola elaborado por MIDAGRI, encontrando que 56% del bosque perdido en la Amazonía peruana, entre el 2001 y el 2017 se había convertido en superficie agrícola en el 2018.¹⁷

Del mismo modo, el riesgo de aumento de la deforestación se ve incrementado, ello considerando que cada año la deforestación en el Perú se acrecienta y su causa principal

¹⁷ MAAAP (2021) “Agriculture and deforestation in the peruvian amazon” <https://tinyurl.com/2b8nys2k>

es el cambio de uso de suelo para actividades agrícolas, más aún si tomamos en cuenta que esta ley permite que quienes han deforestado con fines agrícolas¹⁸ (plenamente conscientes de que hacerlo sin autorización constituye un comportamiento prohibido y un delito) pueden en adelante regularizar su situación, es decir legalizarla. Lo que significa que esas tierras de uso forestal ya no se recuperarán y serían destinadas al uso agrario.

Además, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre modificada establecía que un 30% del predio que se otorga en propiedad debía ser destinado a bosque. Ahora esa exigencia se ha flexibilizado pues esas áreas pueden ser utilizadas en la actividad agrícola siempre que sean compensadas con zonas reforestadas. Esto definitivamente, incrementa la pérdida de bosque, más cuando en nuestro país, el Estado tiene escasa capacidad de supervisión y fiscalización.

B. Desde la perspectiva social:

El aumento de la conflictividad social e intensificación de situaciones de indefensión y vulnerabilidad de defensoras y defensores indígenas, debiendo destacar que la Defensoría del Pueblo, a través de su adjunta de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, ha señalado que entre los años 2020 y 2022, se registraron 17 casos de asesinato de defensores ambientales e indígenas, como resultado de conflictos derivados de sus esfuerzos por defender y preservar sus territorios y comunidades frente al avance de la ocupación ilegal y deforestación de sus tierras.

En esa línea, la Ley N° 31973 al favorecer a quienes han invadido tierras, puede incrementar la situación de conflicto existente entre estos y las comunidades indígenas que defienden el territorio. En consecuencia, esta Ley puede afectar a los defensores, que podrían ser denunciados en este nuevo contexto por impedir que el despojo se concrete.

Por otro lado, la Ley N° 31973 conlleva graves consecuencias para la lucha contra la producción ilegal de coca, que ha crecido considerablemente en años recientes. Los datos oficiales más recientes, al año 2022, indican que la superficie nacional dedicada al cultivo de coca asciende a 95.008 hectáreas, un incremento del 75,5% en apenas 5 años, siendo que en el 2018 la superficie cultivada de coca alcanzaba 54.134 hectáreas.

Es de particular preocupación que para el año 2022, los cultivos de coca en territorio de comunidades indígenas y campesinas ocupaban un total de 18.076 hectáreas, en tanto que los cultivos de coca en áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento totalizaban 14.865 hectáreas. La Ley N° 31973 dificultará el proceso de implementación de las acciones de control del cultivo y producción ilegal de coca que han sido consideradas en el marco de la Política Nacional contra las Drogas al 2030.

Cabe destacar que la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA, ente rector en la prevención para el consumo de drogas, expresó su preocupación frente a las propuestas legislativas para modificación de la Ley Forestal, las que luego se integraron en la Ley N° 31973. DEVIDA advirtió que al habilitar que se abra la posibilidad de desarrollar cultivos en las zonas forestales y de bosques con la presentación de un título de propiedad o constancia de posesión se podría facilitar y estimular la deforestación y el avance del cultivo

¹⁸ Es importante distinguir la situación de aquellas personas que fueron parte de las olas migratorias a la Amazonía promovida desde el Estado de aquellos que han invadido suelo forestal en el último tiempo.

de coca con fines ilícitos en estas áreas, en perjuicio de las comunidades nativas y pueblos indígenas amazónicos.

Finalmente, respecto a los territorios, la Ley N° 31973 pone en riesgo la tierra y el territorio, como se ha señalado, 710 comunidades nativas no tienen todavía título de propiedad y esta situación las vuelve vulnerables ante personas naturales o jurídicas que cuentan con una constancia de posesión que ha sido obtenida irregularmente.

C. Desde la perspectiva jurídica:

Desde el ámbito jurídico se observa la afectación del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios; impunidad e impulso de economías ilegales, como son el tráfico de tierras, la tala ilegal y el narcotráfico; y, el incumplimiento de Tratados Internacionales suscritos por el Perú, como son el Convenio 169 de la OIT, el Acuerdo de París (CMNUCC) y los TLC con Estados Unidos de Norteamérica y con la Unión Europea.

Asimismo, La Defensoría del Pueblo ha indicado que la aplicación de la Ley N° 31973 en la práctica permitirá la exoneración y la impunidad administrativa, penal y civil en materia forestal y agraria a quienes cuenten con constancias de posesión y títulos de propiedad sobre tierras deforestadas en las que se realicen actividades agropecuarias. Cabe señalar que la Ley N° 31973 beneficiaría a empresas de gran envergadura con plantaciones de palma aceitera y cacao que han sido denunciadas por caer en la especulación y el tráfico de tierras para aumentar sus áreas cultivadas. Las denuncias más conocidas son contra las empresas Fundo Tamshiyacu en Loreto, Palmas del Oriente en San Martín, Plantaciones de Ucayali y Plantaciones de Pucallpa, que incluso enfrentan procesos penales por delitos ambientales. También la empresa Palmas del Shanusi (vinculada al Grupo Romero) a la que se denunció por comprar terrenos con cultivos y bosques a agricultores que vendieron sus constancias de posesión. Estos actos ilegales contaron con la complicidad de autoridades y funcionarios regionales que emitieron ilegalmente constancias de posesión o títulos de propiedad, incluso sobre tierras invadidas. Esto abre la puerta al aumento del tráfico de tierras que ya ha sido denunciado, con pruebas, en regiones como San Martín y Ucayali, incluso con la complicidad de autoridades y funcionarios regionales que emitieron ilegalmente constancias de posesión o títulos de propiedad^{19 20}.

Esta Ley es contraria a los esfuerzos por garantizar y promover la conservación y el uso sostenible, poniendo en riesgo el bienestar y la supervivencia de alrededor de 370 mil pobladores originarios, pertenecientes a más de 2700 comunidades nativas, cuya identidad, cultura y medios de vida se sustentan en los bosques, pues facilitará que se otorguen títulos de propiedad sobre predios que pueden estar superpuestos con territorios de comunidades nativas y comunidades ribereñas en proceso de reconocimiento o titulación. Es el caso de las comunidades Nueva Austria del Sira, Unipacuyacu y Nueva Alianza, en Huánuco, cuyos territorios ancestrales están reducidos en más de 60% por la ocupación ilegal de 24 mil hectáreas por terceros, a los cuales las alcaldías, juzgados y el gobierno regional de Huánuco otorgaron cientos de constancias de posesión y títulos individuales²¹. En contraste, se registra incumplimiento del Estado al no asegurar los territorios colectivos de

¹⁹ Shanee, N., & Shanee, S. (2016). Land Trafficking, Migration, and Conservation in the "No-Man's Land" of Northeastern Peru. *Tropical Conservation Science*, 9(4), Art. 4. <http://tinyurl.com/msur4bch>

²⁰ Sierra Praeli, Y. (2018). Tráfico de tierras en Ucayali: funcionarios detenidos por pertenecer a mafia. Mongabay <http://tinyurl.com/3h6apbn4>

²¹ Vera, E. (2021) Amazonía: La ilegal entrega de tierras que arrinconó a comunidades nativas de Huánuco. Convoca.pe <http://tinyurl.com/44t8w6nb>

las comunidades nativas. El propio Estado reconoce una brecha de 721 comunidades nativas aún por titular. Sin embargo, la UEGPS/PTR3 del MIDAGRI en el año 2023 sólo avanzó 40% en el cumplimiento de su meta de demarcación de territorio de comunidades nativas, según el Informe de Evaluación Institucional (PEI-POI) del MIDAGRI, correspondiente al año 2023²².

Por otro lado, es necesario observar la impunidad que se generará, debido a que en el ámbito penal según lo establecido por el Código Penal en su artículo 310 considera un delito la destrucción de bosques o formaciones boscosas, sin permiso o autorización. Así pues, el código penal señala:

Artículo 310: Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones.

Anteriormente, para no ser perseguido por este delito había que contar con autorización de cambio de uso de suelo, ahora basta tener una constancia de posesión para evadir responsabilidad. El procurador del Estado especializado en materia ambiental, Julio Guzmán, ha señalado públicamente que esta Ley permitirá el archivamiento de procesos penales por delitos contra los bosques en por lo menos 150 casos de empresas y grupos religiosos que ocupan grandes extensiones de tierras de uso forestal. En otras palabras, esta Ley permite legalizar la deforestación y que este acto delictivo no sea sancionado.

Esta norma también incentiva la comisión del delito de otorgamiento ilegítimo de derechos sobre inmuebles conocido también como “tráfico de tierras”, el cual se encuentra establecido en el artículo 376-B del Código Penal. Este tipo penal señala el delito se configura cuando funcionarios o servidores públicos otorgan certificados de posesión o títulos de propiedad a personas que no cumplen los requisitos de Ley u ocupan ilegalmente bienes inmuebles de dominio público, dominio privado estatal o de propiedad privada. En la Amazonía se han denunciado numerosos casos de tráfico de tierras sobre patrimonio forestal nacional o propiedad comunal. Se considera que, con esta Ley, estos casos pueden incrementarse.

D. Debilitamiento institucional

La Defensoría del Pueblo cuestiona que se pretenda que sea el MIDAGRI y no el MINAM, que es el ente rector en materia ambiental y en ordenamiento territorial ambiental, quien esté a cargo de la zonificación forestal requerida para la asignación de usos en las tierras forestales. Con este esquema, se estaría desconociendo la aplicación del enfoque ecosistémico y el manejo integrado de la tierra, del agua y de los recursos vivos, para su conservación y uso sostenible, así como el respeto a los usos y costumbres de los pueblos originarios; todo lo cual quedaría opacado por la priorización de las actividades agropecuarias. Asimismo, la aprobación de la zonificación forestal por parte del MINAM garantizaba la articulación de la zonificación forestal con otros instrumentos de gestión, como la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, la Estrategia Nacional de Cambio

²²MIDAGRI (2024). Informe de Evaluación Institucional (PEI-POI) del MIDAGRI, correspondiente al año 2023. <https://www.midagri.gob.pe/portal/images/pcm/2024/inf-eval-pei-poi-2023.pdf>

Climático, las áreas naturales protegidas, la compatibilidad con la Zonificación Ecológica y Económica²³.

Cabe señalar que el proceso de deforestación en los bosques amazónicos ha afectado significativamente a las zonas de reserva natural, poniendo en riesgo su sostenibilidad. De esta forma, entre el 2002 y el 2016 fueron deforestadas 60,055 hectáreas de bosque amazónico perteneciente a áreas naturales protegidas acorde a la data compilada por el MINAM, a lo que deben sumarse otras 431,003 hectáreas ubicadas en las zonas de amortiguamiento de dichas áreas naturales protegidas. De esta forma, el avance de los procesos de deforestación represente un considerable riesgo para las áreas naturales protegidas y la biodiversidad que las mismas sostienen. La aplicación de lo dispuesto por la Ley N° 31973, será un impulso agravante para los procesos de deforestación en estas áreas naturales, al debilitar y precarizar la protección legal que las sustenta.

Esta Ley al pasar la aprobación de los bosques de producción permanente y de la zonificación forestal del MINAM, que promueve la protección del ambiente, al MIDAGRI, que promueve la agricultura, debilita la gestión ambiental. Asimismo, el dejar de lado instrumentos técnicos y de ordenamiento forestal como los estudios de capacidad de uso mayor de suelos y la zonificación forestal, debilitando la posibilidad de proteger el ambiente y en particular, a los bosques.

Por todo lo indicado, en representación de todas las organizaciones y personas naturales que suscriben la presente, requerimos a usted señor Secretario, tenga a bien atender la presente queja y tramitarla conforme a los procedimientos establecidos por la Secretaría para las Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento Ambiental.



Hugo Che Piu Deza
Director Ejecutivo
Derecho Ambiente y Recurso Naturales (DAR)

²³ Silva, F. (2022) Informe sobre la opinión de su sector respecto del PL 649/2021-CR, 894/2021- CR y 2315/2021-CR, denominada "Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la Zonificación Forestal", En: Hoja de Reporte de Sesiones. Síntesis de Acuerdo de Comisiones. Congreso de la República.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/8bd20a6885f3c14605257a64007a99d6/9144588c084330c5052588bd005690ac/\\$FILE/14-9-22-AGRARIA-2SESIONORDINARIA.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/8bd20a6885f3c14605257a64007a99d6/9144588c084330c5052588bd005690ac/$FILE/14-9-22-AGRARIA-2SESIONORDINARIA.pdf)

IX. ANEXOS

Se encuentran disponibles en el siguiente link:

https://drive.google.com/drive/folders/1PI2lrh_GL2_duRcWgt6EyQTg2cmZ2ew?usp=sharing