



# FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

Carrera de Derecho y Ciencias Políticas

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS TRANSICIONES  
NORMATIVAS EN EL MANEJO FORESTAL  
SEGÚN LAS LEYES 21147, 27308 Y 29763”

Tesis para optar el título profesional de:

Abogada

Autores:

Bach. Katuska Zuliana García Flores

Bach. Sandra Marithza Tello Sanchez

Asesor:

Dr. Ramón Muñoz Salazar

Cajamarca - Perú

2020

## ACTA DE AUTORIZACIÓN PARA SUSTENTACIÓN DE TESIS

El asesor Ramón Muñoz Salazar , docente de la Universidad Privada del Norte, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Carrera profesional de DERECHO, ha realizado el seguimiento del proceso de formulación y desarrollo de la tesis de los estudiantes:

- Bach. García Flores, Katuska Zuliana
- Bach. Tello Sánchez, Sandra Marithza

Por cuanto, **CONSIDERA** que la tesis titulada: ANALÍISIS JURÍDICO DE LAS TRANSICIONES NORMATIVAS EN EL MANEJO FORESTAL SEGÚN LAS LEYES 21147, 27308 Y 29763 para aspirar al título profesional de: *Abogada* por la Universidad Privada del Norte, reúne las condiciones adecuadas, por lo cual, **AUTORIZA** al o a los interesados para su presentación.

---

Dr. Ramón Muñoz Salazar  
Asesor

## ACTA DE APROBACIÓN DE LA TESIS

Los miembros del jurado evaluador asignados han procedido a realizar la evaluación de la tesis de los estudiantes: García Flores Katuska Zuliana y Tello Sánchez Sandra Marithza, para aspirar al título profesional con la tesis denominada: “ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS TRANSICIONES NORMATIVAS EN EL MANEJO FORESTAL SEGÚN LAS LEYES 21147, 27308 Y 29763”

Luego de la revisión del trabajo, en forma y contenido, los miembros del jurado concuerdan:

**Aprobación por unanimidad**

**Aprobación por mayoría**

Calificativo:

Excelente [20 - 18]

Sobresaliente [17 - 15]

Bueno [14 - 13]

Calificativo:

Excelente [20 - 18]

Sobresaliente [17 - 15]

Bueno [14 - 13]

Desaprobado

Firman en señal de conformidad:

---

Dr. Guiseppi Morales Cauti  
Jurado  
Presidente

---

Dr. Miguel Rodríguez Albán  
Jurado

---

Dr. Raúl Morales Villegas  
Jurado

## DEDICATORIA

A nuestro creador, fuente de amor; que nos guía y protege siempre.

A nuestras familias, fuente de inspiración, amor y lucha incansable.

Las autoras.

## AGRADECIMIENTO

A nuestra alma máter la Universidad Privada del Norte, por permitirnos acceder y crecer profesionalmente, gracias a las facilidades que nos brindó su programa de estudios “Working Adult” mediante el cual hemos podido consolidarnos como estudiantes en cuyo camino, nos llenó de luz y sabiduría sobre temas importantes y de relevancia importante para la formación en lo que respecta a la Carrera Profesional de Derecho.

Al Dr. Ramón Muñoz Salazar, por su innegable paciencia y habernos encaminado hacia un tratamiento sistematizado del tema de “Análisis Jurídico de las Transiciones Normativas en el Manejo Forestal según las Leyes 21147, 27308 y 29763” el cual nos ha permitido, luego de su análisis, tener una posición firme, frente al mismo indudablemente con base jurídica. Asimismo, agradecerle de sobremanera por impulsarnos a ser buenas profesionales gracias a su exigencia, todo ello en base a su amplio conocimiento en materia de Tesis.

## Tabla de contenidos

<b>ACTA DE AUTORIZACIÓN PARA SUSTENTACIÓN DE TESIS .....</b>	<b>2</b>
<b>ACTA DE APROBACIÓN DE LA TESIS .....</b>	<b>3</b>
<b>DEDICATORIA.....</b>	<b>4</b>
<b>AGRADECIMIENTO .....</b>	<b>5</b>
<b>Tabla de contenidos .....</b>	<b>6</b>
<b>ÍNDICE DE ANEXOS.....</b>	<b>8</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>9</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
1.1. Realidad problemática .....	11
1.1.1. <i>Presupuesto: la vulnerabilidad de los bosques, el Perú:</i> .....	11
1.1.2. <i>Importancia del Manejo Forestal:</i> .....	11
1.1.3. <i>El Manejo Forestal en el Perú:</i> .....	12
1.1.4. <i>Posición de Perú en bosques a nivel mundial.....</i>	14
1.1.5. <i>La materialización del plan de manejo forestal en la legislación:</i> .....	15
1.1.6. <i>Historia de los marcos normativos y su relación con la sostenibilidad:</i> .....	17
1.1.7. <i>El marco normativo forestal a partir del año 2000:</i> .....	18
1.1.8. <i>La sostenibilidad en el Manejo Forestal en el Perú:</i> .....	21
1.1.9. <i>El régimen de permisos y autorizaciones en la Ley Forestal Peruana .....</i>	24
1.1.10. <i>Títulos habilitantes y actos administrativos .....</i>	25
1.1.11. <i>La sostenibilidad ambiental .....</i>	26
1.1.12. <i>Acceso al aprovechamiento sostenible .....</i>	28
1.1.13. <i>Actividades reguladas en el marco forestal y de fauna silvestre. ....</i>	28
1.1.14. <i>Criterios para tener cuenta al otorgar derechos sobre los recursos forestales...</i>	29
1.1.15. <i>Condiciones mínimas para obtener un título habilitante .....</i>	29
1.1.16. <i>El marco institucional.....</i>	38
1.2. Formulación del problema.....	39
1.3. Objetivos .....	39
1.3.1. <i>Objetivo general.....</i>	39
1.3.2. <i>Objetivos específicos.....</i>	39
1.4. Hipótesis .....	39
<b>CAPÍTULO II. METODOLOGÍA.....</b>	<b>41</b>
2.1. Tipo de investigación .....	41
2.2. Métodos de investigación.....	42
2.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos .....	44
2.4. Procedimiento de tratamiento y análisis de datos .....	44
2.5. Aspectos éticos de la investigación cualitativa .....	45
<b>CAPÍTULO III. RESULTADOS.....</b>	<b>46</b>
<b>CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>51</b>
4.1. Discusión:.....	51

4.1.1.	<i>Limitaciones:</i> .....	51
4.1.2.	<i>Manejo forestal sostenible</i> .....	51
4.1.3.	<i>Interpretación comparativa referida al manejo forestal</i> .....	52
4.1.4.	<i>Implicancias</i> .....	53
4.2.	Conclusiones .....	58
	<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>59</b>
	<b>ANEXOS</b> .....	<b>60</b>

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1: Análisis crítico de las transiciones normativas leyes 21147, 27308 y 29763 referidas al manejo forestal.....	60
Anexo 2: Aportes específicos a las propuestas del Reglamento General de l Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre .....	61
Anexo 3: Proyecto de Ley N° 0001 – 2019.....	62

## RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo realizar el análisis jurídico que generan las transiciones normativas en el manejo forestal, según las leyes 21147, 27308 y 29763.

El tipo de investigación es básica y teórica jurídica, basada en la teoría del manejo forestal sostenible, circunscrita a la doctrina del derecho forestal, contemplando para el análisis la exégesis gramatical jurídica y teleológica, referida a los fines y propósitos de la investigación. Para la argumentación se utiliza la hermenéutica jurídica en función a las dimensiones del manejo forestal. Finalmente, se usa como técnicas el análisis documental y la observación.

El análisis histórico - jurídico demuestra que la evolución de la transición de las leyes 21147, 27308 y 29763, ha ido incorporado los estándares sostenibles que se traducen en el otorgamiento títulos habilitantes en los bosques peruanos. Estos mecanismos de permisos y autorizaciones desarrollan requisitos, remedios y sanciones acorde con la sostenibilidad de los manejos forestales y la minimización de riesgos. Concluyendo que la estrategia empleada en la transición normativa busca la protección y defensa del patrimonio forestal. Sin embargo, también se encuentran consecuencias relacionadas con conflictos normativos relacionados con los objetivos institucionales del MINAGRI, institución de la cual depende SERFOR, que tienen que ver con los diferentes objetivos institucionales.

Finalmente, la presente tesis propone una modificación normativa tendiente a reencausar los objetivos de sostenibilidad.

**Palabras clave:** Título habilitante, transiciones normativas, desarrollo sostenible

## ABSTRACT

The objective of this research is to carry out the legal analysis generated by regulatory transitions in forest management, according to laws 21147, 27308 and 29763.

The type of research is basic and legal theoretical, based on the theory of sustainable forest management, circumscribed to the doctrine of forest law, considering for the analysis the grammatical legal and teleological exegesis, referring to the aims and purposes of the research. For the argumentation, legal hermeneutics is used according to the dimensions of forest management. Finally, documentary analysis and observation are used as techniques.

The results show that the transition of laws 21147, 27308 and 29763, regulates sustainable development through enabling titles in Peruvian forests, also minimizes risks. Concluding that the strategy used in the normative transition seeks the protection and defense of forest heritage, seeking to safeguard the sustainability of forest resources. Finally, the preventive, mitigation, corrective and / or compensation measures of a legal nature, established for the correct use of sustainable management, are synthesized in the proposed law. (Traducir al anterior formato).

Keywords: Enabling title, regulatory transitions, sustainable development

## CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Realidad problemática

#### 1.1.1. Presupuesto: la vulnerabilidad de los bosques, el Perú:

La Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT, 2011) señala que, a nivel mundial, Perú es el noveno país con mayor área de bosque con 67.9 millones de hectáreas, mientras que en Sudamérica de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2015), en lo referente a superficie forestal, nuestro país ocupa el segundo lugar después de Brasil. Esta última institución afirma a su vez, que en América del Sur las cifras de pérdida neta de bosque en los últimos 5 años fueron de 4.3 millones de hectáreas anuales.

El escenario mundial, según la FAO (2015, p.3), muestra que: “En países con una cierta cubierta forestal relativamente alta y en las primeras etapas de la industrialización, los bosques son muy vulnerables”. Para Jiménez (2010), el Perú como muchos otros países de Latinoamérica se encuentra en una etapa de desarrollo industrial, consecuencia de esto, manifiesta el autor, sus bosques no poseen un manejo adecuado por lo que no se conoce con certeza la contribución de este sector a los ingresos del país.

#### 1.1.2. Importancia del Manejo Forestal:

Al respecto, Galarza y La Serna (2016) sostienen que el manejo forestal es un instrumento de gestión forestal resultante de un proceso de planificación racional basado en la evaluación de las características y el potencial forestal del área a utilizarse, elaborado de acuerdo a las normas y prescripciones de protección y sostenibilidad. Se trata al parecer del uso responsable del bosque, las actividades y prácticas aplicables para el rendimiento sostenible, así como de la reposición y el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los recursos y fundamentalmente, del mantenimiento del equilibrio del ecosistema.

### 1.1.3. El Manejo Forestal en el Perú:

Según el informe de la FAO (2015), respecto al estado actual del manejo forestal en Perú en términos del marco legal e institucional, señala que: “La legislación forestal en Perú es variada y conformada por decretos, reglamentos y resoluciones, emitidas con la finalidad de regular las actividades y promover el manejo forestal sostenible” (p.93).

Es en este sentido, que el Art. 13. Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre nos dice: “Créase el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, como pliego presupuestal adscrito al Ministerio de Agricultura.”

Las otras leyes forestales importantes que cubre el periodo 1999-2018 y cuya transición normativa ha tenido mucha influencia en los diversos acuerdos y convenios internacionales generados por el cambio climático, la conservación del ecosistema y las condiciones que representan la biodiversidad de nuestro país y, que comprende a la selva amazónica, la selva alta y demás bosques, son: 21147, 27308 y 29763. Igualmente, agregando a las anteriores están los Decretos N° 017-2003-INRENA y el D.S. N° 052-2001-AG, así como los Reglamentos y Resoluciones como la 232-2006-INRENA.

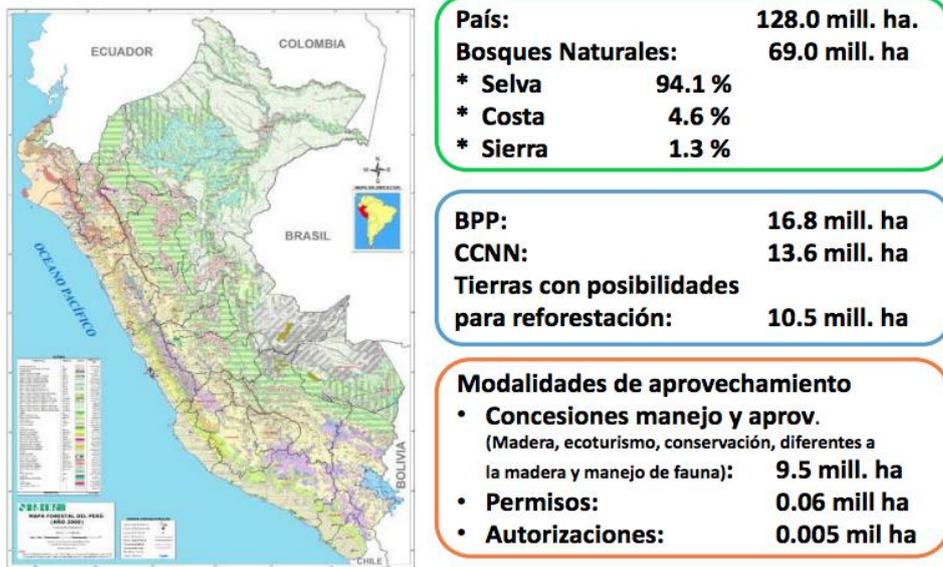
Por otra parte, según el informe FAO (2015) los objetivos del manejo forestal varían de acuerdo a los fines y modalidades de adjudicación de bosques nacionales o privados, los cuales pueden ser:

- Permisos forestales,
- Autorización para extracción forestal con fines de investigación y
- Contratos de explotación, reforestación y protección.

Es en este sentido que el Decreto Ley N° 21147 y 27308, sostienen que los recursos forestales son propiedad del Estado y son otorgados a los particulares para su aprovechamiento mediante distintas modalidades tales como: permisos, autorizaciones, contratos y concesiones. Esta modalidad se enmarca plenamente, en los textos constitucionales que reconocen la propiedad del Estado sobre los recursos naturales.

De acuerdo al Título III, Capítulo II, artículo 67° y 68° de la Constitución Política del Perú, el Estado determina la política nacional del ambiente, promoviendo el uso sostenible de sus recursos naturales y asimismo, la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Es del caso mencionar la siguiente afirmación: “Es en razón de este precepto constitucional que se ha creado una adecuada legislación para el manejo forestal sostenible integrando esfuerzos nacionales en 17 países de América Latina” (Aguirre, 2015, p.17).

Para Sabogal (2018, p.3) todo este marco legal está encaminado a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos forestales, con fines comerciales o industriales, que requieren un plan de manejo forestal, aprobado por el Instituto de Recursos Naturales (INRENA), que es un organismo descentralizado del Ministerio de Agricultura.<sup>1</sup> Precisamente, el procedimiento indicado para la aprobación del plan de manejo forestal, se encuentra establecido en la nueva Ley N° 29763, que establece las disposiciones aplicables al otorgamiento de contratos de extracción forestal en bosques de libre disponibilidad con fines industriales y/o comerciales.



La Ley 29763, por primera vez trajo la Ley de consulta previa, el Estado puso a consulta previa una normativa forestal – el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y reconoció los derechos colectivos de los pueblos indígenas al

<sup>1</sup> Hoy SERFOR de acuerdo a la ley 29763

asegurar su participación real en la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

El reglamento reconoce y valora los conocimientos, usos y costumbres indígenas en el manejo y aprovechamiento de los recursos de los bosques y la fauna silvestre.

Reconoce su identidad, así como garantiza el acceso y uso exclusivo de los recursos forestales y de fauna silvestre en las comunidades tituladas y en proceso de titulación.

#### 1.1.4. Posición de Perú en bosques a nivel mundial

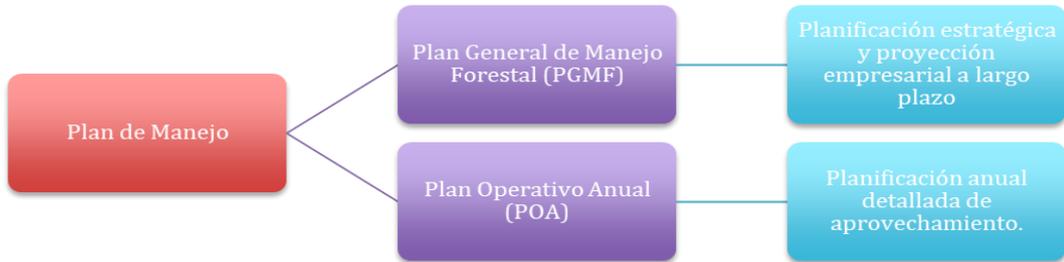
País	Superficie de Bosques (millones de ha)
1° Federación Rusa	809
2° Brasil	478
3° Canadá	310
4° Estados Unidos	303
5° China	197
6° Australia	164
7° República Democrática del Congo	134
8° Indonesia	88
9° Perú	69
10° India	68
11° Otros	1, 333
TOTAL	3, 953

A nivel mundial el Perú ocupa el 9° lugar.

A nivel de Sudamérica y Latinoamérica, el 2° lugar después de Brasil.

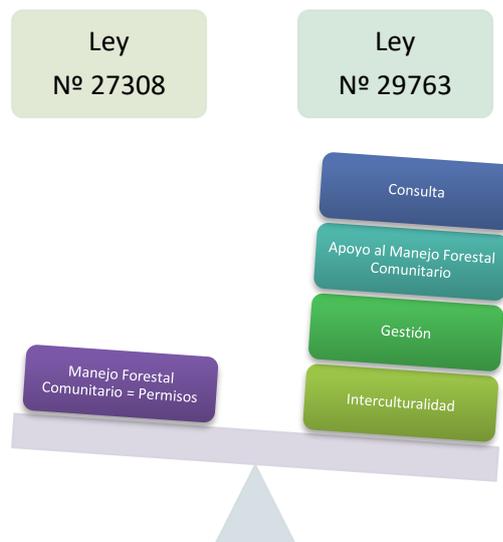
**1.1.5. La materialización del plan de manejo forestal en la legislación:**

Se materializa a través de:



Ley 27308
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo forestal</li> <li>• Basada en una gestión centralista.</li> <li>• Pocas opciones para pequeños usuarios del bosque.</li> <li>• MFC=Permisos</li> </ul>

Ley 29763
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo forestal dependiendo del impacto de la actividad y recurso.</li> <li>• Gestión descentralizada.</li> <li>• Nuevas opciones para pequeños usuarios del bosque.</li> <li>• MFC nuevas oportunidades.</li> </ul>



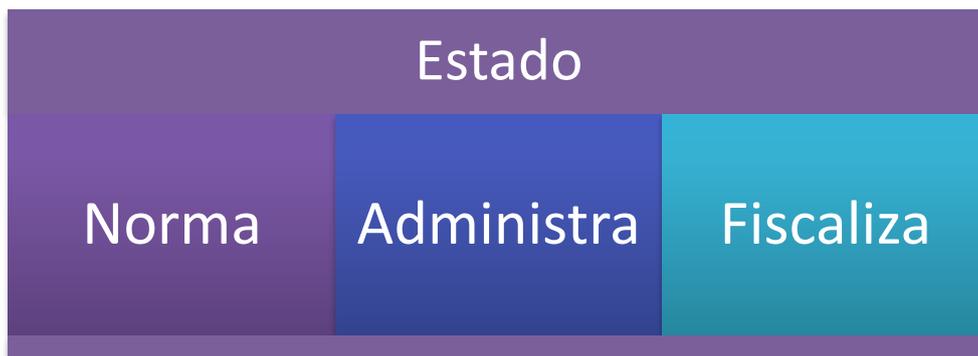
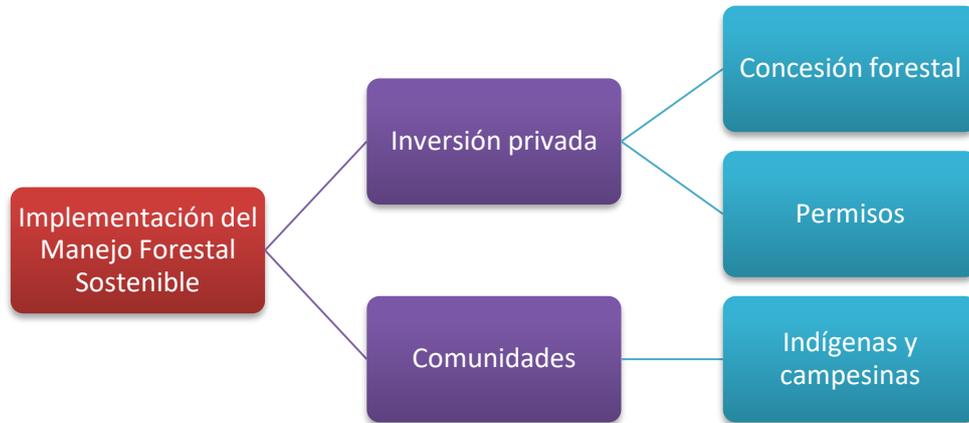
**Ley Forestal de Fauna Silvestre N° 27308**  
**Crea el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal**  
**(CONAFOR)**



**Ley Forestal de Fauna Silvestre N° 29763**



### ¿Quiénes son los actores en el Manejo Forestal Sostenible?



#### 1.1.6. Historia de los marcos normativos y su relación con la sostenibilidad:

A continuación, desarrollaremos un análisis histórico de los marcos regulatorios; en ese sentido podemos afirmar que los marcos regulatorios han sido inadecuados, sobre todo hasta antes del año 2000, en estos, se promovían la explotación de las especies más cotizadas por el mercado, convirtiendo la extracción forestal en una situación incontrolable. En tal sentido, posterior al año 2000, se aprobó la ley forestal, con el propósito de garantizar el manejo sostenible y la conservación de los recursos forestales, esta misma ley exige además al concesionario garantizar la integridad de las áreas forestales dadas en concesión.

Pero haciendo una retrospectiva de las leyes forestales en tiempos republicanos, de acuerdo a Urro (2008); nos comenta que a partir de 1832 la percepción política que se tenía sobre la Amazonía Peruana era que había que estimular con leyes para el asentamiento de poblaciones. Para aprovecharla, se dio inicio a la legalidad de la vida forestal con la Ley de tierras de Montaña que estuvo en vigencia por muchos años, luego se puso en vigencia la Ley 21147 promulgada durante el gobierno del general Juan Velazco Alvarado, la cual tiene los siguientes reglamentos: Conservación de flora y fauna silvestre, ordenación forestal, unidades de conservación, extracción y transformación forestal. Además son aplicables el reglamento de aprovechamiento forestal en bosques nacionales y la Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva. Esta Ley establece que la extracción de madera por empresas de propiedad social, comunidades nativas, comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social, cooperativas y empresas privadas, se realizará mediante contratos intransferibles otorgados por el Ministerio de Agricultura.

#### **1.1.7. El marco normativo forestal a partir del año 2000:**

Sucesivamente el Congreso de La República del Perú (2000) promulgó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre 27308 y el Poder Ejecutivo (2001), durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, publicó el D.S. 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, cuyo objetivo principal es impulsar el desarrollo de la actividad forestal mediante el manejo sostenible, en su vigésima cuarta disposición final, liquida los Comités de Reforestación que venían funcionando, y se crean las concesiones forestales con la ilusión de iniciar el manejo forestal sostenible, pero sin antes haber ofrecido a los habitantes del bosque y a los inversionistas privados nacionales o extranjeros las mínimas condiciones para que se desarrollen con éxito económico. En el Tratado de Libre Comercio (TLC-2009) celebrado entre los Estados Unidos de Norte América y el Perú en el anexo 18.3.4, el Perú se compromete a reprimir civil y penalmente a todo aquel que brinde información falsa en los planes de manejo, planes operativos anuales, guías forestales, tala ilegal, transporte de madera procedente de áreas no autorizadas, el comercio ilegal de fauna silvestre, incluso el Perú se

compromete a dejarse supervisar por EEUU de Norte América en sus actos soberanos referidos a sus recursos naturales.

Con excepción de la Ley de tierras de montaña y la L.F.F.S 21147, todas dicen tener el propósito de mantener el equilibrio del ecosistema y de regular la actividad forestal para hacerla económicamente rentable, mantener indemne la capacidad del bosque para capturar carbono, que naturalmente, es emitido como residuo de la quema de combustibles, principalmente fósiles, para conseguir energía necesaria destinada al desarrollo de la industria de los países, que son precisamente epicentros de contaminación ambiental y contribuyen más con el incremento de la emisión de gases de invernadero. Se establece una serie de artículos punitivos para aquellos que, sin cumplir los requisitos legales, se dedican a la actividad de extracción forestal; la ley restringe el derecho de las poblaciones dependientes del recurso forestal y de fauna silvestre a usar el producto para aliviar la extrema pobreza, procurar sus ingresos económicos, brindarles seguridad alimentaria, salud y hasta educación. En los articulados de estas leyes, no se encuentra parágrafo que se ocupe de las poblaciones bosque-dependiente y que muestre conocimiento de la cultura del bosque que en ellas se practica. Al respecto de la ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, dice que al firmarse el TLC con EEUU de Norte América a través del Ministerio de Comercio incluyó, irresponsablemente, medidas atentatorias contra la actividad forestal como la adenda referida al manejo forestal que fuera propuesta y aprobada inconsultamente, en este contexto, la estabilidad jurídica ha sido, nuevamente, trastocada, complicándose luego con la derogatoria de la ley 27308, sigue diciendo el autor que sólo era necesario cambiar o modificar el reglamento para corregir los errores y que además entregó concesiones a ciegas sin tener un inventario de las especies existentes en la superficie concesionada.

Esta ley tuvo por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación, de acuerdo con lo establecido en los Artículos 66 y 67 de la Constitución Política del Perú, en el Decreto Legislativo N° 613, Código del

Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y los Convenios Internacionales vigentes para el Estado Peruano, dentro de las cuales las mas importantes para el presente análisis tenemos: las CITES – Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre y el convenio respecto a la Organización Internacional del Trabajo

Las orientaciones de los anteriores dispositivos legales apuntan básicamente, al ordenamiento forestal, manejo, aprovechamiento y protección de los recursos forestales y de fauna silvestre. Igualmente, la promoción de la transformación y comercialización de los productos forestales; la investigación y el financiamiento; el control, infracciones y sanciones.

El desarrollo de la institucionalidad: creación de una autoridad forestal mejor dotada institucionalmente:

Un estudio base para nuestra investigación es la ponencia presentada por Barrios (2011), en el VIII Congreso Latinoamericano de Derecho Forestal Ambiental en San José de Costa Rica, sobre el actual contexto ambiental en el Perú y la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en el que se establece la revisión del ordenamiento legal vigente que regula el sector forestal en el Perú, lo que conllevó no solo a la modificación del Código Penal y la consecuente elevación de las penas por perpetrar delitos contra la ecología, sino también la dación de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Precisamente, uno de los principales cambios que introduce esta norma es la creación del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), como la nueva autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, reemplazando a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.

De otra parte, para justificar el problema de investigación, hemos utilizado definiciones conceptuales y marcos teóricos relacionados con el: Análisis jurídico de las transiciones normativas referidas a las leyes 21147, 27308 y 29763 y manejo forestal sostenible a través de los diversos títulos habilitantes que otorga la autoridad competente. En tal propósito, se analizaron en primer lugar, el marco legal del contenido de las leyes motivo del estudio del modo que se indica.

La ley N° 29763 en el título I sobre manejo forestal, artículos del 44 al 48, señala los lineamientos generales de manejo forestal; la formulación de planes de manejo forestal; aprobación y supervisión de planes de manejo del Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES); planes de manejo para modalidades de extracción de escala reducida en tierras de comunidades, predios privados y bosques locales; así como los planes de contingencia para encuentros con poblaciones indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.

En tal virtud, el planteamiento del problema de la presente investigación surge a partir del análisis, producto de ello es que se puede conceptualizar que en términos del marco legal las transiciones normativas referidas a las leyes 21147, 27308 y 29763 referidas al manejo forestal, no garantizan el cumplimiento de una adecuada regulación de las actividades forestales, ni tampoco promueven el manejo forestal sostenible, así como no permiten aminorar los riesgos en el manejo forestal.

Planteamos en el presente trabajo que en términos institucionales el MINAGRI (SERFOR) no es el ente más idóneo para cumplir con funciones de protección de los recursos forestales, por lo que se debe reorientar la jurisdicción administrativa y jurídica de la Ley 29763, con la finalidad de propiciar un mejor uso, protección y tutela o preservación de los recursos forestales hacia Ministerio del Ambiente. Para el efecto, se debe plantear un proyecto ley que promueva la modificación de los artículos 13, 15, 28 literal A, 37, 56 y 145 de la Ley, en el que se establezcan un conjunto de medidas que garanticen un manejo forestal sostenible.

#### **1.1.8. La sostenibilidad en el Manejo Forestal en el Perú:**

Según el paso del tiempo, el ordenamiento legal para el aprovechamiento de los recursos forestales en el Perú, por ejemplo, en la década de los setenta, los contratos de extracción forestal no contemplaban compromisos de reposición del bosque, es a partir de mediados de la década del setenta, que se plantea esta necesidad, y se propone normar lo concerniente a la reposición forestal. Uno de los primeros avances se tuvo, con la promulgación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 21147 de 1975, la cual establece, como requisito indispensable, celebrar un contrato de extracción forestal con fines industriales y/o comerciales y

la existencia de un Programa de Reforestación como parte integrante del estudio de factibilidad técnico económico que se exige al contratista interesado. Con la creación del Canon de Reforestación, estipulado por el Decreto Legislativo N° 02, Ley de Promoción y Desarrollo Agrario, del año 1980, se libera al contratista del compromiso de reforestar, a cambio de un monto de dinero que paga al Estado, según el volumen de madera extraído, y la actividad de reforestación es asumida por los Comités de Reforestación, creados expresamente para dicho fin.

En los últimos años se ha registrado una interesante evolución acerca de la importancia de tratar de manera racional los recursos forestales, principalmente de la Amazonía Peruana. Estos avances se observan con las nuevas leyes promulgadas, pero principalmente por el cambio de mentalidad de los agentes productivos, los cuales son conscientes de la necesidad de aplicar planes de manejo forestal, para lograr un aprovechamiento sostenible del recurso bosque.

En los tres últimos quinquenios el Estado Peruano impulsó diferentes Proyectos de Manejo Forestal Demostrativo, con el apoyo financiero de varias agencias de cooperación técnica internacional, los que brindaron los elementos técnicos necesarios que ayudaron en la formulación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre 27308.

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre 29763, ha dado un paso importante creando la unidad de gestión Forestal, que debe de tener un Comité de Gestión Forestal representativo y fiscalizador. El comité de gestión se ocuparía de supervisar la correcta aplicación de los planes de manejo en los bosques de producción de la unidad de ordenamiento forestal respectiva y del control de idoneidad de las licitaciones.

Definición de Manejo Forestal en la norma:

Artículo 58 de la LFFS 27308 “El Plan de Manejo Forestal constituye la herramienta dinámica y flexible de gestión y control de las operaciones de manejo forestal. Su concepción y diseño deben permitir identificar con anticipación las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento. Tanto el plan de manejo como sus informes de ejecución constituyen documentos públicos de libre acceso”

El plan de manejo es un instrumento que le indica al propietario o concesionario qué actividades debe realizar, dónde, cómo y cuándo realizarlas, a fin de aprovechar el bosque de forma que pueda obtener de éste la máxima cantidad de productos de la mejor calidad y al menor costo, pero causando los menores daños posibles al bosque y garantizando su uso sostenible (Synnott, 1991; de Camino y Valerio, 1992)

SERFOR (2016). “El Manejo forestal es el instrumento de gestión forestal que constituye la herramienta dinámica y flexible para la implementación, seguimiento y control de las actividades de manejo forestal orientada a lograr la sostenibilidad del ecosistema Tiene carácter de declaración jurada, y su veracidad es responsabilidad del titular y el regente, según corresponda”.

El artículo 49 de la LFFS 29763 define: “se entiende por manejo forestal, las actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas de vegetación silvestre, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente”.

El manejo es promover y realizar el uso sostenible del bosque natural a través de una planificación adecuada que garantice la sostenibilidad del recurso.

Amillas et al (2004), el concepto de conservación va unido al concepto de desarrollo y sostenibilidad, tiene que darse cabida a la participación de la población y como la población está compuesta de género, hay que dar cabida a la perspectiva de género en toda actividad de manejo y conservación de los recursos bosque. Mateluna, J.E, (2004), es de la opinión que los bosques de la Región Loreto son importantes por su contribución al equilibrio ambiental y que por eso son considerados dentro del rubro del bien común, pero a la vez los recursos forestales son insumos para la industria forestal, esta dualidad es causa de conflictos de intereses que exige una gestión adecuada que permita generar riqueza en forma sostenida y mantener el balance ambiental.

Diversos autores vinculan el principio de sostenibilidad con desarrollo sostenible, haciendo entender que este principio se basa en asegurarse que los recursos

ambientales puedan seguir siendo utilizados para generaciones futuras y por ende procura tener un buen manejo de ellos respectivamente (renovables, no renovables y en stock), asegurándose igualmente de tratar a las contaminaciones de la misma manera que estos (aprobandos los que puedan ser biodegradados y prohibiendo los que no) para las generaciones futuras: “Hay otro tipo de contaminación que ni es biodegradable, ni se reintegra a los ciclos de materia, por lo que se acumula inexorablemente y puede ser peligrosa para los seres humanos u otros organismos como, por ejemplo, algunos tipos de contaminación radiactiva y química. El principio de sostenibilidad indica que este tipo de contaminación debe ser eliminada, prohibiendo su emisión” (Luffiego García, Máximo y Rabadán Vergara, José María 2000)

### **El manejo sostenible como reto para el derecho:**

Entonces el concepto de desarrollo sostenible y la sostenibilidad como principio resulta todo un reto para el Derecho en general, porque rompe esquemas del derecho tradicional, pues pretende y aspira regular condiciones para generaciones venideras, para los aún no nacidos, generando condiciones para asegurarles los recursos que puedan utilizar para satisfacer sus necesidades futuras y aspira un manejo adecuado y una gestión ambiental, íntimamente ligado con la solidaridad.

La provisión institucional para el cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad:

Dos son los puntos claves a nivel de provisión institucional en la consecución de los objetivos manejo forestal:

- a. Que los títulos habilitantes (permisos y autorizaciones) otorgados a privados cumplan con los objetivos de sostenibilidad.
- b. Que quien otorgue los títulos habilitantes (permisos y autorizaciones) sea una entidad que tenga los incentivos orientados a los objetivos de sostenibilidad y cuidado del medio ambiente.

#### **1.1.9. El régimen de permisos y autorizaciones en la Ley Forestal Peruana**

El manejo y aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables se realiza mediante permisos y autorizaciones otorgados por el estado en bosques de producción en reserva, en los bosques locales, en bosques en tierras de comunidades o de propiedad privada, en plantaciones forestales y en otras

formaciones vegetales (OSINFOR,2014). El manejo y aprovechamiento de recursos de fauna silvestre, entregados en custodia y/o usufructo, se establecen a través de autorizaciones bajo cualquiera de las modalidades establecidas en la legislación forestal y de fauna silvestre vigente. El conjunto de estrategias y acciones de intervención, a mediano y largo plazo, sobre el hábitat o sobre las plantaciones involucradas, destinadas al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre se plasman en el plan de manejo forestal o de fauna silvestre, elaborados de acuerdo a los términos de referencia aprobados para cada modalidad de aprovechamiento.

#### **1.1.10. Títulos habilitantes y actos administrativos**

Es el acto administrativo otorgado por la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre, que permite a las personas naturales o jurídica el acceso a través de los planes de manejo, para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas forestales y de otros ecosistemas de vegetación silvestre.

##### **a) Los títulos habilitantes tradicionales**

Laguna de Paz (2014) nos dice que en los distintos ordenamientos jurídicos se reconocen como títulos administrativos habilitantes las concesiones y las autorizaciones, no obstante, existe casos en que también se hace referencia a las licencias y los permisos, constituyendo estas dos ciertas modalidades de éstas últimas. Dado que por razones de espacio no resulta posible extenderse en el análisis de las distintas expresiones y las razones que pueden justificar su empleo en cada ordenamiento jurídico, se circunscribirá el presente análisis a los títulos habilitantes tradicionales que tienen mayor relevancia para la libertad de empresa. Históricamente el título administrativo habilitante otorgado para la realización de las actividades publicadas como servicios públicos o de uso y aprovechamiento de los bienes afectados al dominio público ha sido la concesión, que les permite a los particulares efectuar la gestión de las actividades o la utilización de los bienes, sin que la Administración Pública vea afectada su titularidad y competencias sobre ellos; en tanto, que si algún operador pretende explotar alguna actividad económica de interés general que no constituye un servicio público en sentido tradicional, una obra pública o el uso de un bien público, que no integra el

dominio público, entonces únicamente se requeriría el título administrativo habilitante de autorización.

**b) ¿Que no es un título habilitante?**

- No es propiedad Privada Sobre El Uso Forestal.
- No es propiedad privada sobre el suelo forestal mantenido en su fuente.
- No significa poder hacer lo que uno quiera con todo el recurso dentro del título.
- No vulnera derechos de terceros o de pueblos indígenas si esto los quieren ejercer.
- No constituye un derecho sobre los recursos naturales no dispuestos en el mismo.

**c) ¿Que si es un título habilitante?**

- Acto administrativo válido para acceder al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Otorga una serie de derechos al titular.
- Constituye una serie de responsabilidades para el titular.
- El titular cuenta con el apoyo para la gestión de distintas entidades del gobierno (autoridad forestal, OSINFOR, MP, PNP, otros).
- Puede constituirse en garantía.
- Puede constituirse en un mecanismo de financiamiento.
- Otros

**1.1.11. La sostenibilidad ambiental**

Se refiere a la capacidad de poder mantener los aspectos biológicos en su productividad y diversidad a lo largo del tiempo, y de esta manera ocupándose de la preservación de los recursos naturales, a fomentar una responsabilidad consciente sobre lo ecológico y al mismo tiempo, a crecer en el desarrollo humano cuidando el ambiente donde vive.

Para construir un país sostenible debe haber un equilibrio en los sectores económicos, ecológicos y sociales. En lo económico se debe generar riqueza en

forma equitativa, fomentando un intercambio equitativo de recursos entre los diferentes sectores sociales. Así como buscar un equilibrio entre producción y consumo, aprovechando los recursos de forma eficiente

HALLMAN (1997), manifiesta que el concepto de sostenibilidad fue usado por primera vez en el World Council of Churches en Bucarest en 1974, entre científicos, teólogos y economistas. El término fue utilizado luego en la estrategia mundial para la conservación (World Conservation Strategy: Living Resources Conservation for Sustainable Development) preparada por la IUCN (International Union for Conservation of Nature), el WWF (World Wildlife Fund) y el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en 1980 y se definió como la integración de la conservación y el desarrollo para asegurar que las modificaciones al planeta aseguren a la vez la supervivencia y el bienestar de la población UICN (Unión Mundial para la Naturaleza, 2007). Sin embargo la definición más citada es aquella que se formuló en la comisión mundial para el desarrollo del medio ambiente, llamada comisión Brundtland (1987) que dice que... “el desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. Además, menciona que el desarrollo sostenible debería considerarse como un objetivo global.

- **Recurso forestal**

Son los bienes o las materias primas que tienen utilidad en función de algún objetivo. El concepto también se refiere a aquello que es necesario para la transformación de bienes y servicios

- **Pilares sostenibles**

Equilibrio entre los componentes económico, social y ambiental del desarrollo sostenible.

- **Desarrollo sostenible**

Que cubre las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de generaciones futuras de cubrir sus necesidades.

Los bosques son un recurso natural renovable, contienen alrededor del 70% de la diversidad biológica del planeta, son fuentes de bienes y servicios como: Madera, leña, carbón, agua y oxígeno. Son importantes

porque proveen medios de vida una alta proporción para las poblaciones.

#### **1.1.12. Acceso al aprovechamiento sostenible**

Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural. En cualquiera de los casos el Estado conserva el dominio sobre estos recursos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares.

- **Acceso a los recursos naturales / Otorgamiento de derechos**

Existen Leyes especiales que regulan

La ley forestal, describe cuales son las condiciones para el aprovechamiento del recurso como, términos, plazos, criterios, mecanismos de inscripción, posibilidad de cesión, condiciones, mecanismos de retribución.

Las concesiones forestales son títulos reales y por lo tanto son inscribibles en los registros públicos.

- **Patrimonio**

Los títulos habilitantes se dan sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre que son: ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre; recursos forestales; Fauna silvestre; bosques plantados en tierras del Estado; servicios de los ecosistemas forestales; tierras de capacidad de uso mayor y de protección, con bosques o sin ellos; paisajes naturales.

#### **1.1.13. Actividades reguladas en el marco forestal y de fauna silvestre.**

Actividades que puede cubrir un título habilitante, estas son: administración, investigación, conservación, protección, monitoreo, restauración, evaluación, manejo, aprovechamiento, poblamiento, repoblamiento, mejoramiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre, forestación y reforestación, manejo de flora y fauna silvestre in situ y ex situ, actividades agroforestales y silvopastoriles en tierras forestales o de protección, aprovechamiento del paisaje y actividades conexas (no requieren título habilitante).

#### **1.1.14. Criterios para tener cuenta al otorgar derechos sobre los recursos forestales**

Son tres condiciones importantes:

- Situación del bosque (27° ley 29763). Es decir, es Estado está obligado a tener estudios del bosque en la actualidad, mediante una zonificación ecológica y económica.
- Usuarios del bosque (51° al 74°). Desde una empresa grande hasta los pobladores del lugar.
- Actividades sobre el bosque (3°). Como madera, no maderables, agroforestería, sistemas silvopastoriles.

#### **1.1.15. Condiciones mínimas para obtener un título habilitante**

Para ser concesionario, los interesados deben cumplir con las siguientes condiciones:

- No puedes tener condenas en materia ambiental y/o contra la fe pública, administración pública, contra la salud pública, contra la libertad personal en la modalidad de trata de personas o contra el patrimonio cultural. Esta disposición es aplicable al representante legal y apoderados, así como al accionista o socio mayoritario que integran la persona jurídica.
- No ser reincidente en comisión de delitos.
- No figurar en el registro nacional de infractores del SERFOR con sanción de inhabilitación, por haber incurrido en infracciones consideradas muy graves. Esta disposición es aplicable al representante legal y apoderados, así como al accionista o socio mayoritario que integran la persona jurídica.
- No estar impedido de contratar con el estado.
- No tener familiares trabajando en el estado, segundo de consanguinidad y cuarto de afinidad.
- No haber sido titular de algún título habilitante caducado hasta cinco años anteriores a la presentación de la solicitud para el otorgamiento de la concesión.

- Contar con capacidad técnica (Se acredita la capacidad técnica con el compromiso de contar como mínimo con un regente forestal en la futura concesión)
- Contar con capacidad financiera.

Asimismo, se debe considerar lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política del Perú, que es de aplicación a los extranjeros.

Propiedad de los extranjeros

- En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, estén en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan Invocar excepción ni protección diplomática.

Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente. Individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.

#### **a) Requisitos para solicitar la concesión**

- Solicitud con carácter de declaración jurada dirigida a la Autoridad Regional de Forestal y Fauna Silvestre y resumen de la solicitud.
- Documento que acredite la capacidad técnica.
- Declaración jurada de ingresos, cuentas y bienes.
- Declaración jurada de capacidad de acceso a mercado e inserción a cadena productiva o de servicios, de corresponder.
- Certificado negativo de antecedentes penales. Aplicable al representante legal y apoderados, así como al accionista o socio mayoritario.
- Propuesta técnica para manejo del área.
- Pago por derecho de trámite, según el TUPA aprobado.

## **b) Presentación de solicitud**

La solicitud debe contener información sobre el solicitante y sobre lo que se solicita. En cuanto al solicitante debe consignarse, como mínimo, su identificación, domicilio legal, teléfono y correo electrónico, así como, nombres, apellidos, DNI y documento que acredita al representante legal. En cuanto a lo que se solicita debe consignarse, como mínimo, el número de la unidad de aprovechamiento, cantidad total de hectáreas que comprende el área solicitada, ubicación de la unidad de aprovechamiento (distrito, provincia, departamento) y periodo por el cual se solicita la concesión.

La solicitud debe estar debidamente firmada, tener adjunto los requisitos indicados líneas arriba (Condiciones Mínimas para obtener un Título Habilitante) y estar acompañada del resumen de la solicitud.

En caso de que el expediente esté incompleto o faltase algún requisito exigido que no puede ser subsanado de oficio y ello se advierta en la unidad de recepción de la ARFFS (Autoridad Regional de forestal y fauna silvestre):

- Se recibe la solicitud, anotando en el documento y cargo los requisitos faltantes, concediéndose por única vez un plazo de dos (02) días hábiles para subsanar la documentación, bajo apercibimiento de tenerse por no presentada.
- Si no se subsana en el plazo otorgado, se hace efectivo el apercibimiento dándose por no presentada la solicitud y se devuelve los documentos al Interesado.
- Si el expediente está conforme o si se subsana en el plazo otorgado, se deriva el expediente a la oficina encargada del procedimiento de otorgamiento de la concesión solicitada, en el mismo día de su presentación o subsanación.

La presentación de la solicitud es comunicada por la ARFFS al SERFOR.

## **c) Evaluación de la solicitud**

La ARFFS evalúa, en un plazo de 15 días calendarios, si la solicitud presentada cumple con lo indicado. En caso de que el resultado de la

evaluación de la solicitud evidencie observaciones subsanables, se debe notificar al solicitante para la subsanación correspondiente en un plazo que no debe exceder cinco (05) días hábiles. En caso de que el resultado de la evaluación de la solicitud sea desfavorable, por presentarse observaciones no subsanables, la ARFFS debe emitir una resolución administrativa denegando la solicitud.

En caso de que el resultado de la evaluación de la solicitud sea favorable, la ARFFS debe autorizar al solicitante la publicación del resumen de la solicitud, mediante rúbrica y sello en dicho documento.

#### **d) Publicación de la solicitud**

La ARFFS autoriza la publicación del resumen de la solicitud, luego del cual el solicitante debe realizar lo siguiente:

- Publicar el resumen, por una sola vez, en el Diario Oficial El Peruano y en el diario de mayor circulación departamental de la jurisdicción donde se encuentre la unidad ofertable solicitada.
- Publicar el resumen, durante quince (15) días calendario consecutivos, en la Municipalidad Provincial y Distrital, en cuya jurisdicción se encuentre la unidad ofertable solicitada.

La ARFFS, debe publicar el resumen, durante quince (15) días calendario consecutivos, en la UGFFS que corresponda y los puestos de control.

El solicitante debe presentar ante la ARFFS los documentos que acrediten las publicaciones indicadas en el primer acápite en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles (Dicho plazo puede ser ampliado por la ARFFS, a solicitud del solicitante, por causas justificadas), contados desde la fecha en que se notificó la autorización de publicar el resumen de la solicitud; caso contrario, la ARFFS emite resolución administrativa denegando dicha solicitud.

#### **e) Exploración y evaluación forestal**

Con la notificación de la autorización de la publicación del resumen de la solicitud, el solicitante queda habilitado para requerir, en un plazo de cinco (05) días hábiles, una autorización para realizar estudios de exploración y

evaluación de recursos forestales en la unidad ofertable solicitada para el otorgamiento de concesión.

La solicitud de autorización de estudios de exploración y evaluación, antes mencionada, se resuelve hasta en treinta (30) días hábiles, contados desde la fecha de su presentación. La referida autorización puede ser otorgada hasta por un año, como máximo.

La presentación de la solicitud de autorización de estudios de exploración y evaluación (Dicha solicitud se presenta considerando lo dispuesto en los Lineamientos para realizar estudios de exploración y evaluación de los recursos forestales en el proceso de otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables) suspende el procedimiento de otorgamiento de concesión forestal por procedimiento abreviado.

#### **f) Oposición y concurrencia de solicitudes**

Durante el periodo de publicación del resumen de la solicitud, puede presentarse oposición sustentada en la existencia de derechos preexistentes sobre todo o parte del área que se solicita en concesión. El derecho preexistente debe estar debidamente acreditado (El opositor debe presentar documentación sobre el derecho preexistente, sin perjuicio de la información que pudiera obtener la propia ARFFS).

El escrito de oposición por derecho preexistente acreditado se comunica al solicitante, quien puede pronunciarse sobre dicha oposición, en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles, proponiendo, de ser el caso, que la unidad ofertable solicitada no comprenda el área superpuesta o desistiéndose de su solicitud.

Sin perjuicio de lo indicado en el numeral anterior, durante el periodo de publicación del resumen de la solicitud pueden presentarse nuevas solicitudes de concesión sobre la misma unidad ofertable.

La ARFFS resuelve las oposiciones que se presenten en una sola resolución administrativa. En la misma resolución se resuelve, de ser el caso, la relación de los nuevos solicitantes que cumplen con las condiciones y requisitos.

(Si no se presentan oposiciones, sólo se resuelve la admisión de los nuevos solicitantes)

El plazo para emitir la resolución mencionada no debe superar los cinco (05) días hábiles posteriores al término del plazo para presentar oposiciones o nuevas solicitudes. Dicho plazo se amplía a cinco (05) días adicionales en caso se haya remitido la oposición presentada al solicitante.

En caso de que la oposición resulte fundada y, en consecuencia, no proceda la solicitud de concesión, la resolución no se pronunciará sobre la evaluación técnica de los nuevos solicitantes, pero se les notificará dicha resolución para su conocimiento.

**g) Evaluación de la propuesta técnica para manejo del área**

La ARFFS evalúa la propuesta técnica del solicitante inicial y de los que se incluyan en la resolución mencionada.

Las propuestas técnicas son evaluadas considerando un puntaje máximo de cien puntos, siendo descalificada aquella propuesta que no supere los setenta (70) puntos. En caso se hayan presentado nuevos solicitantes, se otorga un puntaje adicional de 10% sobre la calificación obtenida al solicitante inicial.

En caso de que, como resultado de la evaluación de la propuesta, dos o más solicitantes obtengan un mismo puntaje, la concesión se otorga a quien haya obtenido mayor puntaje en el rubro "experiencia en la actividad forestal".

El plazo para la evaluación de la propuesta no deberá superar los cinco (05) días hábiles posteriores a la emisión de la resolución.

Sobre el otorgamiento de la concesión

El otorgamiento de la concesión se resuelve con la emisión de una resolución administrativa, la cual considera, como mínimo, lo siguiente:

- La vigencia de la concesión está condicionada a la suscripción del contrato.
- La identificación de la persona a quien se otorga la concesión y las unidades de aprovechamiento otorgadas en concesión.

- El plazo para presentar la garantía de fiel cumplimiento y suscribir el contrato de concesión.
- La disposición que sea notificada al SERFOR, al OSINFOR, a quienes presentaron oposición a la solicitud y a los nuevos solicitantes (En caso la concesión se otorgue sobre unidades de aprovechamiento que contaron con la opinión vinculante del SERNANP y el ANA, también debe disponerse la notificación de la resolución administrativa)

Emitida la resolución administrativa antes mencionada, la ARFFS verifica los bienes, equipos y materiales declarados en la propuesta técnica y emite el informe correspondiente.

En caso no se presente la garantía de fiel cumplimiento en el plazo otorgado por la resolución administrativa o no se suscriba el contrato de concesión en el plazo previsto, la resolución administrativa no surte efectos jurídicos, ante lo cual la ARFFS convoca al solicitante que ocupó el segundo lugar en la evaluación de la propuesta y así sucesivamente.

#### **h) Recursos administrativos**

Los administrados pueden presentar los recursos administrativos de reconsideración y apelación, los cuales se resuelven conforme a lo regulado en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

#### **i) Suscripción del contrato de concesión**

Notificada la resolución de otorgamiento de la concesión y luego que ésta haya quedado firme o consentida, el solicitante, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario (el plazo puede ser ampliado a solicitud del solicitante y por causas justificadas), debe apersonarse a la suscripción del contrato, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

- Presentar el DNI del representante legal que suscribirá el contrato.
- Presentar copia literal de la inscripción registral del poder del representante legal que suscribirá el contrato, vigente a la fecha de suscripción del contrato (En aplicación de lo dispuesto en el inciso 3.3 del artículo 3 y en el inciso 5.1 del artículo 5 del Decreto Legislativo N°

1246, el solicitante puede optar por presentar este requisito o por presentar una declaración jurada identificando al representante legal. Esta disposición es de aplicación durante el plazo establecido en el inciso 1 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1246; posteriormente, no es exigible dicho requisito y la autoridad debe obtener la información a través de la interoperabilidad dispuesta en el artículo 2 de la norma antes mencionada)

- Presentar la garantía de fiel cumplimiento. conforme a lo dispuesto en el artículo 72 del Reglamento para la Gestión Forestal (Su valor será equivalente al 0.01% del valor de la UIT por cada hectárea adjudicada, el cual será actualizado al segundo año de vigencia de la concesión. según los lineamientos aprobados por el SERFOR)
- Contar con informe favorable de la verificación de bienes. equipos y materiales declarados en la propuesta técnica, realizada por la ARFFS (La ARFFS debe verificar su existencia y si son de propiedad del solicitante o de un tercero, en cuyo caso de verificar, además, los documentos que acrediten que estarán a disposición del solicitante en caso se le otorgue la concesión)

La codificación del número de contrato de concesión, se determina de acuerdo a la metodología aprobada por el SERFOR.

#### **j) De la fiscalización posterior de la información declarada**

La ARFFS competente, en el marco de la Ley N° 27444, realiza la fiscalización posterior de la información declarada.

Cuando se verifique que la información o documentación presentada es contraria a la normatividad vigente o cuando no se haya cumplido con los requisitos, documentación o tramites esenciales para el otorgamiento de la concesión, o cuando se haya comprobado falsedad o fraude en dicha información, se elevará el expediente que contenga la evaluación respectiva, al superior jerárquico con la finalidad de que se declare la nulidad del acto administrativo. Sin perjuicio de ello, si la conducta se adecua a los supuestos previstos en el Título XIX Delitos contra la Fe Pública del Código Penal, ésta

deberá ser comunicada al Ministerio Público, de conformidad con el numeral 32.3 del artículo 32 de la citada Ley. Cuando la resolución que declara la nulidad de la resolución administrativa se encuentre firme, se notificará al SERFOR y al OSINFOR.

#### **k) Régimen de sanciones y responsabilidades**

**CONTROL:** Comprende las acciones de supervisión, seguimiento y verificación del cumplimiento de las normas legales, contractuales y/o técnicas derivadas de los actos administrativo, mandatos o resoluciones emitidas por las autoridades competentes, en relación al Patrimonio forestal y de fauna silvestre en el marco de la ley forestal.

**VIGILANCIA:** Es un término complementario, referido al cuidado y atención mas puntual de ciertos aspectos de un área de cobertura forestal y de los recursos que en ella se aprovecha.

**MONITOREO:** Obtención especial y temporal de información específica para medir el estado de los bosques tomando como referencia una línea base, de manera tal que permita una implementación efectiva de las políticas nacionales y asegure transparencia en las acciones vinculadas a la gestión de los bosques.

**FISCALIZACION:** Comprende la facultad de investigar las potenciales infracciones administrativas y/o antijurídicas, así como de aplicar las sanciones y/o medidas cautelares, en conformidad con la ley forestal y de fauna silvestre y con los demás mandatos legales que correspondan.

**INFRACCION:** Transgresión a las normas, decretos, directivas u otro mandato en agravio del Patrimonio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Esta deberá encontrarse previamente tipificada en la Ley o Reglamento Forestal y de Fauna Silvestre. (de acuerdo al numeral 4 del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General: “Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en la norma con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía”)

**SANCION:** Se trata de la privación, restricción o suspensión de determinados derechos como consecuencia de la verificación de una infracción al orden jurídico administrativo cometida por los administrados y/o titulares.

**DELITO:** acción u omisión, dolosa o culposa tipificada antijurídica, de acuerdo a las leyes penales.

### **1) Sobre el ejercicio de la potestad sancionadora.**

**PRINCIPIO DE TUTELA DEL ESTADO.** “cumplir y hacer cumplir la constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales” (Art. 118° 1 Constitución).

Potestad sancionadora y fiscalizadora del Poder Ejecutivo y el Proceso Administrativo Sancionador. En la Ley Procedimientos Administrativos Generales, de manera genérica (Ley N° 27444, Arts. 230 al 237)

Jerarquía de la norma peruana.

Constitución Política del Perú

Leyes: 26821, 27867, 27444, 29763

Reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Lineamientos del SERFOR

#### **1.1.16. El marco institucional**

Se requiere un marco institucional que garantice una gestión de los recursos forestales que resulte ecológicamente sostenible, económicamente competitiva y socialmente inclusiva. Se debe tener presente que la gestión ha de ser interinstitucional y multinivel, de tal manera que incluya a los sectores público y privado, así como a las instituciones formales y no formales.

En esta línea, se debe apuntalar la existencia del SINAFOR, cuyo ente rector —el SERFOR— requiere un diseño que asegure su eficacia y funcionalidad, en un esquema de gobernanza basado en la participación, transparencia, liderazgo, rendición de cuentas, descentralización y cooperación entre todos los actores.

En consecuencia, el problema de la investigación en sí radica en conocer ¿En qué medida la transición de las normas jurídicas 21147, 27308 y 29763, permiten el

desarrollo sostenible mediante el manejo forestal en los bosques peruanos? Los resultados de esta investigación reconocieron establecer el manejo forestal sostenible adecuado, relacionado con la protección y sostenibilidad del potencial forestal, producto del cumplimiento de las normas orientadas a la regulación, promoción y supervisión del manejo forestal, lo cual permite identificar la concepción, elaboración y aplicación de la normativa forestal.

## **1.2. Formulación del problema**

**¿La transición de las normas jurídicas 21147, 27308 y 29763 han consolidado el objetivo del desarrollo sostenible a través del manejo forestal en los bosques peruanos? ¿existe algún conflicto en la aplicación normativa?**

## **1.3. Objetivos**

### **1.3.1. Objetivo general**

Analizar e interpretar históricamente el desarrollo de la transición de las normas 21147, 27308 y 29763, respecto al plan de manejo forestal para determinar si se ha consolidado el objetivo de desarrollo sostenible, y determinar las consecuencias en el conflicto normativo entre La Ley Forestal y el MINAGRI.

### **1.3.2. Objetivos específicos**

- Determinar jurídicamente si las Leyes 21147, 27308 y 29763, respecto si el manejo forestal consolida el objetivo de un desarrollo sostenible de los bosques en el Perú.
- Analizar si el otorgamiento de los títulos habilitantes desarrolla requisitos, y tienen remedios y sanciones consecuentes con los objetivos de desarrollo sostenible.
- Analizar los conflictos normativos producto de los distintos objetivos de la Ley 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el MINAGRI (Ministerio de Agricultura) como institución en relación con los temas de cambio de uso de suelo y desbosques.

## **1.4. Hipótesis**

Si bien la transición normativa ha acogido el objetivo de desarrollo sostenible y el instrumento del manejo forestal, aún se presentan problemas en los resultados,

relacionados con conflictos normativos relacionados con una institución que no privilegian a los objetivos de sostenibilidad como el MINAGRI.

## CAPÍTULO II. METODOLOGÍA

### 2.1. Tipo de investigación

Por el propósito o finalidad perseguida la investigación es básica, ya que lo que se busca es el aumento del conocimiento para responder a preguntas, pues según Soto (2013), “se lleva a cabo el estudio para definir con claridad el problema y para especificar un plan de acción, luego se emprende una evaluación para comprobar y establecer la efectividad de la acción tomada”; y es asimismo teórica, porque parte de un marco teórico y permanece en él; y que además persigue propósitos teóricos; en nuestro caso la teórica jurídica consistió en analizar históricamente las transiciones normativas de las leyes 21147, 27308 y 29763, las mismas que contienen algunas particularidades entre ellas que dan lugar a supuestos.

En lo referente a las categorías conceptuales usadas en la investigación están referidas principalmente: a la sostenibilidad y el manejo forestal mediante los títulos habilitantes, con el cual se designa un atributo que pueden asumir diferentes valores debido a la connotación propia de estos términos.

De acuerdo al fin que se persigue, la presente investigación es de carácter básica debido a que no se modificará ni manipulará norma o término alguno para obtener una discusión; es decir, la discusión que se generará será producto del análisis jurídico en el manejo forestal según las leyes 21147, 27308 y 29763.

De acuerdo al diseño de la investigación, el nivel o alcance que tendrá la investigación proyectada es correlacional - propositivo, pues se hace necesario interrelacionar los contenidos antes mencionados, para obtener un análisis claro sobre los cambios que se dio en la normativa legal.

El enfoque de la investigación es el cualitativo puesto que el análisis a realizar en el presente caso se centrará en contenidos, naturaleza, alcances, elementos, y características de las figuras de la normatividad forestal en cuanto al aprovechamiento de recursos forestales, sin someterlos a ninguna tabulación o consideración numérica.

En cuanto a la doctrina el presente estudio está circunscrito a la del derecho forestal, considerado como una rama especial del derecho, que Barrios (2011) lo define como: “Un conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación,

conservación, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales” (p.23).

En relación a las normas legales se ha tomado en consideración la normatividad en el manejo y aprovechamiento forestal, ya que es sin duda, el instrumento principal en la evolución de la actividad, debido a que las reformas del sector forestal han adquirido importancia como respuesta a la atención internacional cada vez mayor que se presta a la deforestación y la tala ilegal.

Para el análisis de lo expresado, además de las leyes analizadas 21147, 27308 y 29763, se ha consultado las normas legales del sector forestal y de fauna silvestre empleadas en la labor del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR).

En lo que concierne al análisis documental se ha contemplado en el trabajo la exégesis gramatical jurídica y la argumentación jurídica. En lo que respecta a la exégesis gramatical jurídica se interpretó las normativas contenidas en las leyes 21147, 27308 y 29763, teniendo en consideración la sintaxis para poder entender lo que en los artículos se dice, la semántica o significado (interesados en conocer cómo operan las palabras dentro de un contexto), sobre todo en relación a su connotación; y finalmente, la teleológica referida a los fines o propósitos de la investigación.

Para la argumentación jurídica se utilizó la hermenéutica jurídica en base a las dimensiones del manejo forestal: el cumplimiento de una adecuada regulación de las actividades forestales, el manejo forestal sostenible, así como los riesgos en el manejo forestal, pues solo resultan realmente comprensibles tales dimensiones o criterios valorativos dentro de todo el contexto; vale decir, dentro del manejo forestal, pero también este en función de estas mismas dimensiones y de sus relaciones existentes entre las mismas.

## **2.2. Métodos de investigación**

Para el desarrollo de la presente investigación se utiliza como herramienta metodológica la documental, que según Soto (2013, p.21), “define la investigación documental sobre la indagación de un tema en documentos escritos”, la misma que se concentra en la revisión de documentos y estrategias para la sistematización de la información.

Aunando a lo anterior, el método investigativo también conjuga elementos deductivos y de análisis de la información recolectada, lo cual se puede ver en los resultados de cada uno de los objetivos. Por esta razón resulta necesario partir del análisis general de la normatividad más importantes para después evaluar las transiciones históricas normativas en las leyes 21147, 27308 y 29763, finalizando con un punto de vista complementario relativo al papel sancionatorio frente al incumplimiento de las normas, lo cual implica un método deductivo, relacionado este con el análisis claro de la información jurídica disponible.

Por otro lado, el tipo de estudio que se realizó para el desarrollo del análisis normativo, es a través del método Deductivo para lo cual tenemos:

- Análisis teórico, el que involucra el estudio de las diferentes doctrinas en cuanto a la Legislación en Manejo Forestal a nivel nacional.
- Síntesis: la que consiste en el estudio detallado del tema de Legislación en Manejo Forestal a través del tiempo, para crear un marco histórico de sus diferentes etapas.
- Deducción: Implica el estudio de los cambios surgidos en la Legislación en Manejo Forestal desde la primera Ley forestal hasta la actual.
- Abstracción: Se desarrolló en la investigación bibliográfica, para lo cual se simplificó, seleccionó y sistematizó, de entre la información encontrada aquella que sirva como marco teórico del trabajo de investigación.
- Dogmático.

El tipo de estudio a desarrollar se basa en el método dogmático ya que está basado en un sistema de carácter formal, compuesto por dogmas jurídicos, los que han de extraerse del contenido de las normas jurídicas, utilizando la abstracción y siguiendo una serie de operaciones lógicas que otorgan un carácter eminentemente sistemático.

- Histórico.

En dicho estudio se desarrollará un método histórico ya que se pretende analizar tres normas legales consecutivas y como estas influyeron en materia de manejo forestal en la protección del medio ambiente.

### **2.3. Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de datos**

La técnica usada en la realización de este análisis se basa en la observación documentaria, toda vez que se utilizó la técnica de organización de información.

En relación a los instrumentos utilizados han sido mapas conceptuales, esquemas, la hoja guía de observación documental, que se utilizará para la aplicación de la técnica de observación documental entre otros afines.

### **2.4. Procedimiento de tratamiento y análisis de datos**

El procedimiento de tratamiento y análisis de datos se circunscribe a:

#### **a) Fuentes de investigación**

En la realización de esta tesis de pregrado, se estudiaron fuentes bibliográficas exclusivamente documentales, entre las que encontramos:

- Leyes, decretos, resoluciones y demás normas dentro del ordenamiento jurídico nacional y demás normas de carácter comparado relacionado con el tema de investigación.
- Revistas jurídicas especializadas
- Texto jurídico que señalan la doctrina especializada referida al tema
- Declaraciones, convenios, conferencias, protocolos y demás documentos de carácter internacional que regulan la materia de prevención de daños al medio ambiente
- Enlaces de internet especializados con la temática

#### **b) Descripción detallada del procedimiento de tratamiento, análisis e interpretación de datos**

Con el fin de cumplir con los objetivos propuestos, la investigación se organizó a través de las siguientes actividades o etapas:

##### **1. Revisión bibliográfica, lectura analítica y análisis documental**

Esta fase inicial de investigación consistió en el acopio bibliográfico, lectura y análisis del material pertinente tanto de los referentes teóricos y temáticos que conciernen a esta investigación, como de las normas jurídicas planteadas. De ese

modo, se discernieron asuntos como: la regulación, promoción y supervisión del manejo forestal.

## 2. Interpretación

En la fase final de la investigación, en primer lugar, se analizaron el conglomerado normativo y jurisprudencial relacionado con el marco teórico y el conjunto de medidas propuestas en esta tesis. En segundo lugar, se hará un ejercicio de confrontación de la información obtenida en las anteriores etapas para la discusión de los resultados. Finalmente se efectuarán discusiones y reflexiones en torno a su a los resultados alcanzados en la investigación para la formulación de las conclusiones.

### 2.5. Aspectos éticos de la investigación cualitativa

Los aspectos éticos considerados en la presente investigación se han tomado en cuenta en relación a los principios y valores avalados por los comités de ética científicos y la comunidad científica internacional. En tal razón, se establece la conducta ética como práctica científica, ya que la ética trata con situaciones conflictivas sujetas a juicios morales.

La investigación cualitativa comparte muchos aspectos éticos con la investigación convencional. Aquí se describe las consideraciones éticas que siguió la investigación:

- a) **Valor social o científico:** Para ser ética la investigación debe tener valor, lo que representa un juicio sobre la importancia social, jurídica y científica de nuestro trabajo
- b) **Validez científica:** Los resultados de nuestra investigación son válidos y confiables porque son productos de un análisis jurídico exhaustivo de las leyes 21147, 27308 y 29763.

### CAPÍTULO III. RESULTADOS

En el presente capítulo se analizarán los conflictos normativos que se han dado entre la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS) y la normativa institucional del Ministerio de Agricultura (MINAGRI), teniendo en cuenta que la entidad encargada del manejo forestal es SERFOR, quién depende del mencionado ministerio.

Nos concentraremos, por motivos de extensión en las normas principales relacionadas con: la autorización de cambio de uso actual de la tierra y autorización de desbosque. Sin embargo, consideramos que la demostración de esta disonancia normativa e institucional son motivos suficientes para plantear una reorientación en legislativa que permita una institucionalización que persiga los mismos objetivos.

Así trabajaremos con el marco normativo de los procesos de autorización de cambio de uso actual de la tierra y la autorización de desbosque que esta dado por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Las normas principales en la LFFS relacionadas con la autorización de cambio de uso actual de la tierra y el desbosque puede apreciarse en el siguiente cuadro.

ASUNTO	CONTENIDO	NORMA (Ley o Reglamento)
Definición de cambio de uso actual de la tierra	Procedimiento por el cual se identifica bajo criterios ambientales un área con cobertura boscosa con un Cambio de Uso Mayor para cultivos a fin de implementar actividades agropecuarias.	Reglamento de Gestión Forestal. Art. 5
Definición de Desbosque	Consiste en el retiro de la cobertura forestal en cualquier categoría para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fin el manejo forestal sostenible.	LFFS Art. 36
Prohibición de cambio de uso actual de la tierra CUM forestal y de	Con o sin cobertura forestal a usos agropecuarios. También prohíbe entrega de títulos de propiedad, documentos de posesión, así como cualquier tipo de reconocimiento o	LFFS, Art. 37

ASUNTO	CONTENIDO	NORMA (Ley o Reglamento)
protección	instalación de infraestructura pública de servicios.	
Autorización de cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público	Con bosques clasificados con CUM para cultivos en limpio o cultivos permanentes, SERFOR puede autorizar el cambio a uso agropecuario, previa opinión vinculante del MINAM y respetando la ZEE aprobada por gobierno regional o local	LFFS, Art. 38
Autorización de cambio de uso actual de la tierra en predios privados	En predios privados con bosques sobre tierras clasificadas con CUM para cultivo en limpio o cultivos permanentes, la ARFFS pueden autorizar el cambio de uso actual a uso agropecuario, previa sustentación en base a estudio de microzonificación, debiendo mantenerse un mínimo de 30% de los bosques en tierras de CUM para cultivos, además de mantener la vegetación ribereña o de protección.	LFFS, Art. 38
Criterios para evaluación de Autorización de cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público y predios privados	<p>La evaluación de la solicitud de cambio de uso considera como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Resultado de la ZEE o ZF aprobada (solo para tierras de dominio público).</li> <li>- La existencia de hábitats críticos.</li> <li>- La existencia de especies amenazadas o protegidas por convenios o endémicas.</li> <li>- Presencia de áreas que tienen valor de conectividad entre ecosistemas.</li> <li>- Estado secuencial del bosque.</li> </ul>	Reglamento de Gestión Forestal, (DS-018-2015-MINAGRI), Art. 122, 124

ASUNTO	CONTENIDO	NORMA (Ley o Reglamento)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protección de fajas marginales de ríos.</li> <li>- Potencial para provisión de servicios de los ecosistemas.</li> <li>- Mantenimiento de un mínimo de 30% de la cobertura forestal en la tierra con CUM para cultivos (predios privados) o del área total con cobertura forestal del proyecto (tierras de dominio público).</li> </ul>	
Autoridad competente que autoriza el desboque	Corresponde al SERFOR o las ARFFS la autorización del desbosque, de acuerdo con el nivel de evaluación ambiental exigible en cada caso según lo dispuesto en el SEIA.	LFFS, Art. 36
Autorización de desbosque en tierras de dominio privado.	Se otorga al solicitante el derecho a realizar el desbosque correspondiente en las tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente.	Reglamento de Gestión Forestal, Art. 124
Mantenimiento de los bosques para acreditación de explotación económica	Este puede servir para acreditar explotación económica del predio, en marco de procesos de formalización de la propiedad en predios rurales.	Reglamento de Gestión Forestal, Art. 123
Tipificación de infracciones a la legislación relacionadas al cambio de uso de la tierra	Se considera como infracción muy grave al cambio de uso de la tierra o desbosque sin la debida autorización.	Reglamento de Gestión Forestal, Art. 207.3
Sanciones	De manera complementaria al a multa, puede aplicarse incautación definitiva o decomiso de productos o subproductos de flora silvestre	Reglamento de Gestión Forestal,

ASUNTO	CONTENIDO	NORMA (Ley o Reglamento)
	cuando provienen de operaciones no autorizadas de cambio de uso actual de la tierras, desbosque, tala o corta.	Art. 210.1

**Las imprecisiones y contradicciones en el marco normativo que facilitan el cambio de uso actual de la tierra y autorización de desbosques:**

La entidad encargada de la clasificación de tierras por su CUM (Capacidad de Uso Mayor) es la DGAAA (Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios) del MINAGRI, su labor de clasificación se basa en un reglamento (reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de uso mayor, DS 017-2009-AG), cuestionado debido a que no permite controlar adecuadamente el proceso de asignación de derechos sobre el bosque por considerar solo condiciones de suelo y clima, mas no la cobertura vegetal presente en el espacio que se esta clasificando.

Por lo que, si el suelo debajo del bosque primario tiene CUM para cultivos en limpio, cultivos permanentes o pastos, el retiro de la cobertura forestal no es considerado como deforestación lo que deja abierta la posibilidad de autorizar el cambio de uso, situación que ha sido aprovechada y generando miles de ha. Deforestadas en la selva amazónica.

El Reglamento también permite la reclasificación de la tierra inclusive con CUM forestal o de protección a tierras agrícolas, si mediante el estudio técnico requerido se demuestra que esa CUM cambió como producto del mejoramiento por la intervención del hombre.

Entonces podemos decir que este reglamento como instrumento técnico fundamental para decidir si se autoriza o no el cambio de uso, o si se va a titular un terreno que tiene aptitud agropecuaria, contradice a la LFFS la que reconoce a los bosques naturales como parte del patrimonio forestal y prohíbe toda actividad que afecte la cobertura vegetal.

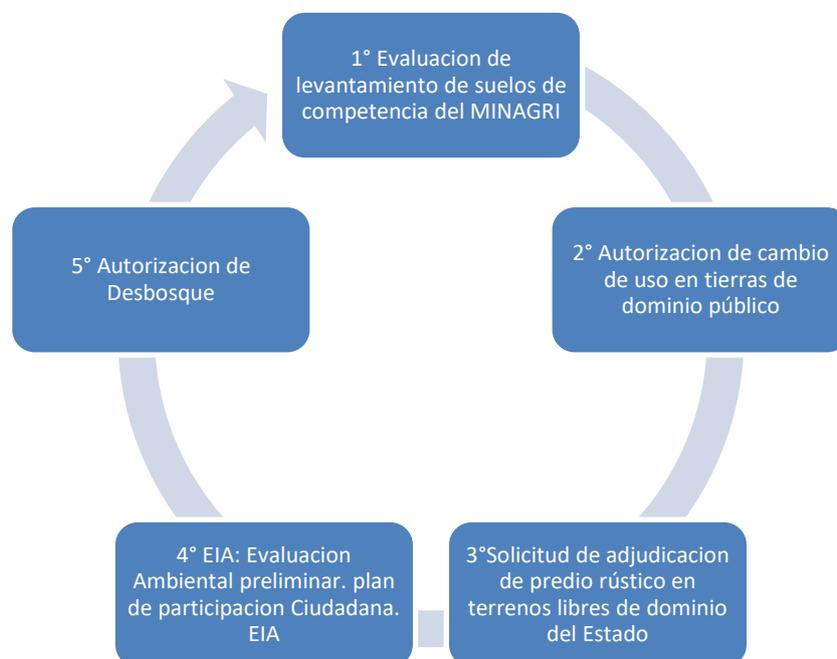
Por lo que consideramos que en el marco de la ley 29763 y los derechos que se otorgan existen dos que no se ajustan al objetivo de la ley que es el manejo y uso sostenible de los recursos, siendo estos: el Cambio de uso del suelo y desbosque, ya que el cambio de uso de suelo es solicitada cuando se busca erradicar la cobertura forestal en áreas cuya

clasificación de uso mayor es apta para cultivo en limpio, cultivo permanente o pastoreo, con el objetivo de desarrollar una actividad agrícola o pecuaria. En cambio, el desbosque es solicitado para el desarrollo de cualquier actividad económica cuya implementación requiera impactar al recurso forestal, esta autorización incluso puede darse en suelos cuya clasificación de uso mayor es forestal o de protección.

El 85% de la deforestación curre por cambio de uso de la tierra para agricultura de subsistencia y a pequeña escala. En estos casos el cambio de uso del suelo se realiza sin ninguna autorización y aun sin títulos de propiedad o algún derecho otorgado. Es así que durante el análisis de la normativa de las tres leyes estudiadas ninguna aborda esta problemática en su real magnitud.

La deforestación producida por el cambio de uso del suelo para el cultivo de la palma aceitera está incrementándose rápidamente durante los últimos años a través de grandes proyectos agroindustriales, lo que representa una gran amenaza para el patrimonio forestal

#### ORDEN DE PROCEDIMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES AGROPECUARIAS EN TIERRAS DEL ESTADO CON BOSQUES



## CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

### 4.1. Discusión:

#### 4.1.1. Limitaciones:

Producto de las averiguaciones de fuentes primarias consultadas para el desarrollo teórico del trabajo, así como para el análisis de las transiciones normativas en el manejo forestal de las leyes 21147, 27308 y 29763, los hallazgos encontrados nos posibilitan identificar limitaciones de orden bibliográfico respecto a la visión sobre el manejo forestal y el manejo forestal sostenible, los mismos que representan aspectos vitales para iniciar un mejor análisis jurídico, sobre los cuales pasamos a describir.

lo que el eminente escritor Marc Dourojeanni denomina una “ley poco isonómica”, pues en su opinión, la ley 29763 favorece a un solo grupo social, prestando gran atención a la producción maderera en concesiones, en detrimento de la reforestación. Por lo tanto, si la ley dice que los bosques son patrimonio de la nación que debe ser usado para el bienestar de todos. Como apuntado a la falta de isonomía de esta ley se aplica a otros temas, por ejemplo, trata mucho de la Selva y casi nada de otras regiones donde, es verdad, hay poco bosque pero donde por eso mismo, la cuestión forestal es doblemente importante.

De otra parte, una ley sin mecanismos para financiarla y sin los verdaderos incentivos, como la actual no es muy útil y por otro lado, no vale la pena ni pensar en hacer una nueva ley si no hay voluntad política para implementarla adecuadamente y sobre todo, que la aplicación de la normativa forestal debe conllevar a un cambio sustancial en la regulación de las actividades y de la promoción forestal sostenible.

#### 4.1.2. Manejo forestal sostenible

Al respecto hay opiniones muy variadas sobre la sostenibilidad del manejo forestal. También se confunden conceptos de rendimiento continuo y desarrollo sustentable, pero ambas cosas como dice Sabogal (2018), son diferentes, pues señala que el desarrollo sustentable es una función de crecimiento económico, equidad social y sustentabilidad ambiental. Al respecto, el autor afirma que uno de sus principios fundamentales establece que el manejo forestal debe conservar la diversidad

biológica y sus valores asociados, los recursos de agua, los suelos, los ecosistemas frágiles y únicos, así como los paisajes. Aquí hay una clara tendencia a mejorar las técnicas, procedimientos y alcances de los proyectos forestales.

Un aspecto que llama la atención en la ley es en cuanto al aprovechamiento de bosques naturales y la pregunta es ¿será más sustentable dejar nuestros bosques sin manejo y sometidos al peligro real de las deforestaciones con fines agropecuarios? En tal razón, parece evidente que el problema del manejo forestal no se resuelve con el incremento de los tributos como lo propone la ley y su reglamento; por el contrario, no menciona el seguimiento técnico de los planes de investigación y silvicultura.

#### **4.1.3. Interpretación comparativa referida al manejo forestal**

De los estudios previos citados son dos los que interpretamos comparativamente con nuestro trabajo, el primero de Dourojeanni (2018), relacionado con las *Áreas naturales protegidas del Perú*, por su concepción e interpretación de la ley 29763; y el segundo, de Canseco (2017) sobre la *Implementación de la ley forestal y de fauna silvestre 27308: Caso Ucayali 2011-2014*, que contempla las deficiencias de la implementación de la mencionada ley confrontadas mediante el trabajo de campo realizado entre los meses de agosto y noviembre del 2015.

El primero de los nombrados sostiene que cada ley y cada gobierno motivaron cambios sustanciales importantes, con alteraciones de su autonomía y de su jerarquía, como lo demuestra la creciente destrucción y degradación de los bosques naturales peruanos y la ausencia de una reforestación expresiva. Al respecto Dourojeanni (2018) menciona que: “las leyes y sus cambios sucesivos no han alcanzado su finalidad de conservar el recurso forestal mediante el manejo sostenible, ni tampoco, sus objetivos de contribuir más significativamente al crecimiento de la economía nacional” (p.12). Nosotros compartimos esa opinión, es más, esta situación se agrava más, eso explica el quehacer legislativo que parece creer firmemente que cambiar o mejorar la ley resolverá el problema, ignorando que ninguna ley puede cumplir su finalidad si no es aplicada.

En tal razón, Dourojeanni (2018) sostiene que la actual ley 29763, se parece mucho a las anteriores pues se centra en la producción de madera, relegando el tema de los

servicios ambientales del bosque; asimismo, excluye la posibilidad de la propiedad forestal y la utilización de los bosques naturales y continúa siendo otorgada mediante concesiones (antes eran llamados contratos); y que además, no brinda incentivos significativos para el manejo sostenible o la reforestación; no dice casi nada sobre cómo mantener las funciones protectoras del bosque; y sobre todo, mantiene el viejo reglamento de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor. Igualmente, manifiesta que es verdad que hay cambios en el aspecto organizacional, pero que estos no alteran el padrón básico de la gestión forestal durante los últimos 50 años.

En lo que concierne a Canseco (2017), de acuerdo a su investigación cualitativa, ( en la cual se realizó la revisión de reportes estatales sobre la problemática), señala que anteriormente, el Estado ha implementado diferentes leyes, sin embargo, no se han obtenido los resultados esperados ya que no se ha logrado hacer frente a todo intento de formalización y fiscalización. Afirma asimismo, que existe una brecha de implementación en todas las políticas, pero que estas se incrementan en contextos sociales y económicos donde algunos actores se resisten.

En consecuencia, se asevera que la implementación dependerá de qué tan permisivos pueden ser los actores o cuánto la dificulten. El propósito de esta investigación es precisamente señalar cómo el Estado ha respondido ante este fenómeno y qué es lo que está dificultando esta respuesta.

Según los resultados de este trabajo, la implementación de la ley forestal 27308 en Ucayali no ha tenido los efectos esperados, pues Ucayali es la segunda región con mayor tasa de tala ilegal, en el periodo 2011-2014, en el cual se registró el mayor incremento de denuncias por delitos contra los bosques y hacia funcionarios del Gobierno Regional.

Este trabajo nos sirvió para nuestra investigación para entender de mejor manera los factores que inciden en la implementación de la ley o lo dificultan.

#### **4.1.4. Implicancias**

El propósito de este acápite es conocer las implicaciones prácticas, teóricas y metodológicas de los resultados de nuestra investigación jurídica, para ello ha sido necesario entender primero, que el manejo forestal como señala Galarza y La Serna (2016) es un instrumento de gestión forestal resultante de un proceso de planificación

racional basado en la evaluación de las características y el potencial forestal del área a utilizarse, elaborado de acuerdo a las normas y prescripciones de protección y sostenibilidad. Segundo, que la legislación forestal en Perú según la FAO (2015), cumplen la doble finalidad, por un lado de regular las actividades y por otro, promover el manejo forestal sostenible. Veamos a continuación cada tipo de implicancias:

#### **a) Implicancias prácticas**

En principio, no existe contradicción o incompatibilidad alguna con los resultados, pues por el contrario responden a las dimensiones sobre: Sostenibilidad y títulos habilitantes. Es más, ayuda a entender de mejor manera el análisis de las transiciones normativas en el manejo forestal.

En cuanto a las implicaciones prácticas, cabe remarcar que la revisión conceptual planteada en el campo del manejo forestal, puede servir para comprender de mejor manera el impacto establecido en los resultados. Al mismo tiempo, esta investigación proporciona una adecuada relación entre sostenibilidad y título habilitante.

#### **b) Implicancias teóricas**

En cuanto a los enfoques teóricos prevaleció en los resultados la teoría jurídica crítica, a través de la cual se buscó identificar la finalidad de las leyes en el manejo forestal; vale decir, las actividades forestales y la promoción del manejo forestal sostenible, para en base a ello buscar el impacto generado, para presentar un análisis crítico encaminadas al cambio sustancial en la implementación y aplicación de la normativa forestal.

En este capítulo se presentan, describen, analizan e interpretan los resultados que responden a la pregunta de investigación, el cual proporciona de forma concisa y puntual los hallazgos encontrados respecto a cada uno de los objetivos planteados en la investigación.

**Medidas preventivas, de mitigación y correctivas y/o de compensación de orden jurídico y sintetizadas en una propuesta de proyecto de ley, para amenguar los impactos significativos, de manera tal que se garantice el derecho al medio ambiente.**

Durante el curso de este trabajo de investigación, surgieron algunos temas generales acerca de la legislación forestal peruana, su instrumentación y su aplicación a las áreas naturales protegidas. Estas conclusiones ofrecen algunas observaciones finales acerca del estado de las leyes y su futuro, y algunas opciones sugeridas respecto a las medidas preventivas para los programas de manejo para las áreas naturales protegidas.

En principio, la regulación de la responsabilidad civil por daño ambiental en el Código Civil peruano es casi nula, y la que se encuentra en la Ley General del Ambiente N° 28611, es confusa, ambigua e imprecisa; en consecuencia, existe una regulación inadecuada que brinde una protección efectiva frente al daño en el manejo de las actividades forestales y a su sostenibilidad ecológica, social y económica.

Creemos que un requisito para enfocar de mejor manera esta realidad es imperativo plantear medidas preventivas, de mitigación y correctivas y/o de compensación de orden jurídico, orientado a un mejor uso y protección de los recursos forestales, de tal forma que se asegure el aprovechamiento sostenible de tales recursos. Para tal fin, consideramos que el Ministerio de Agricultura y Riego no es el Ministerio más idóneo para tener bajo su jurisdicción administrativa al SERFOR sino el Ministerio del Ambiente.

En tal propósito, a continuación, se presentan un conjunto de medidas sustentatorias que estimamos deben ser consideradas en la propuesta planteada por nosotras a nivel de proyecto ley, de modo tal, que justifique de alguna manera, la ineffectividad de la actual Ley 29763, respecto a las dificultades en su implementación y al incumplimiento en la regulación de las actividades forestales, la inadecuada provisión institucional respecto al manejo forestal sostenible, sobretudo en la región Amazonas.

### **1°. Correcciones a los planes de manejo forestal**

Resulta por demás evidente que se hace necesario repensar los planes de manejo, sobre todo en el de preservación. Éste instrumento como sabemos está destinado a desarrollar una actividad que no otorga mayores retribuciones a quien lo formula, sino que por el contrario, implica dejar de lado la oportunidad de hacer un negocio, por una actividad sin fines lucrativos, y que más bien conlleva el desembolso y gasto

de recursos tanto en la preparación del plan como en la ejecución de proyecto. No puede, por tanto, someterse a la misma regulación el plan de preservación que el plan de manejo forestal, que es un instrumento destinado a regular y orientar el desarrollo de una actividad altamente lucrativa. Se hace pues necesario distinguir entre un instrumento de gestión productiva y uno de gestión ambiental.

Por otro lado, si bien la regulación del plan de manejo forestal está hecha de manera que se busque su aprobación, en lo relacionado con la preservación hace falta una mayor difusión de los planes de manejo de preservación tipo, y una real asistencia técnica por parte de las instituciones involucradas para buscar el desarrollo de estas iniciativas. En tal sentido, el contenido del plan mismo contiene exigencias muchas veces insalvables para pequeños y medianos propietarios asentados en zonas rurales, sobre todo en lo que respecta a los títulos de dominio exigidos, ya que muchas veces la propiedad en estas zonas no cuenta con su debida inscripción en títulos saneados y vigentes.

Sin pretender alterar el sistema de inscripción de títulos, existen alternativas válidas para salvar el obstáculo, como reconocer la posesión de la propiedad como una situación que posibilite la postulación para este tipo de poseedores, antes que propietarios, en el sentido más estricto de la palabra. El Ministerio de Agricultura podría eventualmente reconocer la naturaleza de esta posesión como válida para efectos de postulaciones y planes de manejo, siempre que esté debidamente certificada a través circunstancias de hecho, como el trabajo realizado en las tierras, y a través de la comunicación con otras instituciones que puedan dar certeza de tal posesión, como las propias Municipalidades.

De otra parte, la reformulación del plan de manejo de preservación debe ir en el sentido de que la alternativa de preservación no sea además de desventajosa en términos económicos, y que no resulte complicada e inaccesible para pequeños y medianos propietarios en lo que respecta a su formulación.

## **2°.- La participación y el control local**

Para ir de la mano con la idea de crear incentivos para el manejo forestal adecuado, se necesita entonces dar más influencia y control sobre la administración de las reservas y otros recursos comunes a la población local. Por tanto, si la gente ya tiene

un incentivo para ver el éxito del programa de manejo, el darles más influencia sobre el programa puede darles un sentido de propiedad y servicio del recurso. Esto conlleva a establecer que con el apoyo de la comunidad, la aplicación de las leyes se hace más fácil.

### **3°. Directrices generales para mejorar la ley 29763**

Las directrices tienen la intención de ser generales y servir como punto de partida para desarrollar un consenso para mejorar la ley y el manejo forestal.

#### ***- La ley 29763 y el manejo forestal deben ser biológicamente compatibles***

Lo anterior expresa que debe estipular la integridad continua del ecosistema forestal. Eso significa que deben abordar los daños pasados y la degradación continua y exigir un mejor cumplimiento de los permisos, autorizaciones, contratos y concesiones en la extracción forestal. Por consiguiente, deben estar estructurados para responder a los cambios previsibles como los incendios.

#### ***- La ley 29763 y el manejo forestal deben ser socialmente adecuadas***

Para tal propósito, deben tener el apoyo y la cooperación de la población local para un mejor manejo forestal. Somos conscientes sobre ello, que sin una aceptación social básica no podría asegurarse su efectividad. Para el efecto, para obtener el apoyo y la cooperación locales, la estructura legal debe proporcionar beneficios e incentivos a la población local, debe educarlos e involucrarlos en las decisiones que afecten a sus comunidades.

#### ***- La ley 29763 y el manejo forestal deben ser institucionalmente prácticos***

Lo planteado debe proporcionar una aplicación práctica, donde se involucre a todas las partes institucionales que tiene el poder de proveer su cooperación y esfuerzo coordinado para un mejor manejo forestal. Esto supone que debe hacer posible la solución rápida de cuestiones prácticas acerca de la propiedad y la autoridad; es decir, deben ser auto evaluables, y deben por consiguiente, ser capaces de iniciar cambios efectivos en la administración o las instituciones administrativas si fallan las prácticas existentes.

En consecuencia, de acuerdo a todo lo mencionado anteriormente, se propone un proyecto de ley por iniciativa popular (la iniciativa legislativa como derecho ciudadano) para modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763) en los siguientes artículos 13, 15, 28, 37, 56 y 145 (ver anexo 2).

#### **4.2. Conclusiones**

1° El manejo forestal es un instrumento de gestión sostenible con el cual se pretende evitar la deforestación, destrucción de los bosques naturales, estableciendo los lineamientos de aplicación nacional, en relación con la gestión, administración y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

2° En análisis histórico - jurídico, de las transiciones normativas respecto de la incorporación del manejo forestal, según las leyes 21147, 27308 y 29763, es útil respecto a los resultados esperados, pues la implementación y aplicación de la normativa ha conllevado a un cambio sustancial de acuerdo con su finalidad; vale decir, con regular adecuadamente las actividades de manejo forestal sostenible.

3° En análisis jurídico de las autorizaciones y permisos respecto a los objetivos de manejo forestal es efectivo, ya que para realizar dichas actividades se requiere de un Título Habilitante acorde con la sostenibilidad, instrumento que permite el aprovechamiento adecuado, mediante el cual se le imponen límites y sanciones.

4° No obstante, en la aplicación de la norma existen conflictos en el desarrollo institucional debido a la dependencia de SERFOR a MINAGRI, esto en vista que ambos persiguen objetivos distintos, como se ha podido apreciar en los temas de cambio de uso de suelo y autorización de desboque, donde los resultados con cumplen con los objetivos de sostenibilidad y coadyuban a la deforestación.

5° Las medidas preventivas, de mitigación, correctivas y/o de compensación de orden jurídico, establecidas para amenguar los impactos forestales perjudiciales y significativos, de manera tal que se garantice el derecho al medio ambiente, deben estar orientadas a corregir la participación y el control institucional que hemos sintetizado en una propuesta de proyecto ley, donde una de las medidas clave será que SERFOR pase a control del Ministerio de Medioambiente.

## REFERENCIAS

- Aguirre, O. (2015). Manejo Forestal en el siglo XXI. *Madera y Bosques*, 21(2), 17-28.
- Barrios, R. (2011). *El actual contexto ambiental en el Perú y la nueva Ley Forestal y de fauna Silvestre*. Lima, Perú: CSA.
- Canseco, L. (2017). *Implementación de la ley forestal y de fauna silvestre 27308: Caso Ucayali en periodo 2011-2014*, (tesis pre grado), PUCP, Lima, Perú.
- Congreso de la República (1998). *Ley Forestal y de Fauna Silvestre Decreto Ley N° 21147*.
- Congreso de la República (2002). *Ley Forestal y de Fauna Silvestre Decreto Ley N° 27308*.
- Congreso de la República (2011). *Ley Forestal y de Fauna Silvestre Decreto Ley N° 29763*.
- Constitución Política del Perú (1993).
- Dourojeanni, M. (2018). *Áreas naturales protegidas del Perú: El comienzo*. Universidad Nacional Enrique Guzmán y Valle, Lima, Perú: Grijley.
- Galarza, E. y La Serna, K. (2016). *Las concesiones forestales en el Perú: ¿Cómo hacerlas sostenibles?* Lima, U. Pacífico.
- Gayoso, J. y Acuña, M. (2017). *Mejores prácticas de manejo forestal. Chile: UACH*
- Jiménez, F. (2010). *La economía peruana del último siglo. Ensayos de interpretación*. Lima, Perú: CISEPA
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2015). *Informe anual*. Perú: FAO.
- Organización Internacional de las Maderas Tropicales (2011). *Informe anual*. Perú: OIMT
- Sabogal, C. (2018). *Manejo forestal comunitario en América Latina. Experiencias, lecciones aprendidas y retos para el futuro*: Brasil: CIFOR.
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2015). *Informe anual*. Perú: SERFOR.
- Soto, L. (2013). *Investigación pura y aplicada*. Perú: Amauta editores.
- Vidal, R. (2014). *La responsabilidad civil por daño ambiental en el sistema jurídico peruano*. Lima, Perú: ABC

## ANEXOS

### ANEXO 1

#### ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS TRANSICIONES NORMATIVAS LEYES 21147, 27308 Y 29763 REFERIDAS AL MANEJO FORESTAL

LEY 21147	LEY 27308	LEY 29763
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La actividad forestal en lo económico no estimula ni garantiza la inversión privada, ya que prioriza la actividad empresarial estatista y colectivista, siendo su orientación eminentemente extractiva, cuya experiencia empresarial ha sido casi nula.</li> <li>- La actividad forestal en lo técnico administrativo no promueve el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales ni la efectiva conservación de las especies</li> <li>- La actividad forestal en lo social, basado en el modelo empresarial que propugna, no contribuye significativamente en la generación de empleo, ya que los existentes fueron generados por aporte del sector privado. Tampoco estimula la participación organizada de la comunidad, gobiernos locales e instituciones civiles y académicas en labores de preservación y aprovechamiento de los recurso de flora.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo forestal basado en una gestión centralista</li> <li>- Pocas opciones para pequeños usuarios del bosque</li> <li>- Manejo forestal comercial: Permisos</li> <li>- Art. 15° Referido al plan de manejo forestal: 15.2 Cualquier modalidad de aprovechamiento de los recursos forestales con fines comerciales o industriales, requiere de un plan de manejo forestal aprobado por el INRENA 15.4 Los términos de referencia y la ejecución de los planes de manejo forestal deben tener en consideración las características específicas de los diferentes tipos de bosque, como: bosques húmedos, hidromòrficos, bosques secos de la costa y otros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo forestal dependiendo del impacto de la actividad y recurso</li> <li>- Gestión descentralista</li> <li>- Nuevas opciones para pequeños usuarios del bosque</li> <li>- Manejo forestal comercial: Nuevas oportunidades</li> <li>- Se mantiene el tema forestal dentro del Ministerio de Agricultura a pesar de que ya existe un Ministerio del Ambiente</li> <li>- No brinda incentivos para el manejo sostenible o a la reforestación</li> <li>- En cuanto al manejo del recurso forestal, al igual que todas las leyes anteriores, la explotación del bosque se realiza mediante la aplicación de planos de manejo sostenible, no sufriendo según la ley 29763 degradaciones, lo que es técnicamente discutible.</li> <li>- Lo mejor de la ley es la creación del SERFOR – con la limitación de no ser ejecutivo- y de su consejo directivo, de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y de los comités de las unidades de gestión forestal. Esto revela todo intento serio, aunque incompleto de hacer una gestión más democrática.</li> <li>- La legislación y la gestión forestal debe pertenecer al Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura encargarse del uso de la tierra.</li> <li>- La reforestación con fines industriales o comerciales es una forma de agricultura y debe pertenecer al sector agrario.</li> </ul>

**ANEXO Nº 2: APORTES ESPECÍFICOS A LAS PROPUESTAS DE  
REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY Nº 29763, LEY FORESTAL Y DE  
FAUNA SILVESTRE RELACIONADOS CON EL MANEJO FORESTAL**

<b>Artículo</b>	<b>Justificación</b>	<b>Aportes/recomendación</b>
Artículo 50°. Niveles de planificación del manejo forestal	A través de este artículo se debe garantizar el derecho de participación y consulta (art. 5° y 6° C 169), asimismo este artículo no ha sido sometido a consulta.	Establecer que los lineamientos y criterios específicos para determinar niveles de aprovechamiento, sean determinados o definidos con la debida participación y consulta con las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos indígenas.
71°. Manejo Forestal en tierras de comunidades nativas y campesinas.	Se requiere garantizar actividades tradicionales de subsistencia, conforme lo señalado en el art. 66° de la Ley, libertad para actividades de pequeña escala, esclareciendo las actividades que estarían comprendidas en estas.	Incluir como literal b lo siguiente: <i>“Condiciones para el aprovechamiento que no requiere permiso de la autoridad forestal”</i> Luego continuar con los siguientes literales de manera correlativa.
5° Promoción del manejo forestal comunitario	Solo refiere al perfil empresarial no hay consideración a los saberes tradicionales, prioridades y costumbres en la propia cultura (Art. 6c, 7.1, 8.1 del C169; y art. 11.1 y 25° de la DNUDPI).	Agregar letra “f. <i>La mantención, protección y desarrollo de las propias formas, metodologías, tecnologías e instituciones que las comunidades campesinas y nativas utilizan para el manejo de los recursos forestales y de la fauna silvestre”</i> .”
8° Unidad técnica de manejo forestal comunitario (UTMFC)	En concordancia con la modificatoria del artículo 10° del Reglamento General, especificar en este artículo la conformación, organización y funcionamiento de las UTMFC.	Reformular el artículo 8° ampliando las finalidades de la UTMFC para el desarrollo de sus actividades de manejo forestal comunitario.

### **ANEXO Nº 3: PROYECTO DE LEY Nº 0001- 2020**

1.-PROYECTO DE LEY QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29763, LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

2.-Los integrantes del Grupo Parlamentario que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el Art. 107 de la Constitución Política del Perú y el Art. 75 e inciso 2 ) del Art. 76 del Reglamento del Congreso de la Republica, con la colaboración de la ciudadana Sandra Marithza Tello Sánchez y Katuska Zuliana García Flores, proponen el siguiente proyecto de Ley:

3.-EXPOSICION DE MOTIVOS

Teniendo en cuenta:

Que, de acuerdo a nuestra Constitución Política el hombre tiene derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, y este es requisito fundamental para que pueda tener una vida digna.

Que, gracias a la conservación de los recursos forestales podemos tener aire limpio, agua dulce, belleza escénica, biodiversidad, salud y, sobre todo, una vida digna ya que ellos permiten equilibrar el medio ambiente que habitamos.

Que, el MINAM, tiene como principal función: Promover la sostenibilidad ambiental del país conservando, protegiendo, recuperando y asegurando las condiciones ambientales, los ecosistemas y los recursos naturales.

Que, el MINAGRI tiene como principal función: Elevar el nivel de competitividad del sector agrario en el marco de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Que, existe una entidad especializada en el cuidado de los recursos naturales: el MINAM, el Estado debe acogerse al principio de especialidad normativa (lex specialis derogat legi generali). y ser el MINAM el ente administrativo del SERFOR.

Que, al continuar dentro la Ley Forestal y de Fauna Silvestre el Ministerio de Agricultura como la entidad de la cual depende el SERFOR el Estado está promoviendo un sistema que es legal pero no es legítimo.

Que, se están viendo gravemente afectados los recursos forestales ya que la naturaleza innata del MINAGRI, promueve la agroforestación, más no la

reforestación, así como el cambio de uso de tierras de mayor capacidad forestal a tierras agrarias.

Por lo tanto de no modificarse la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se estarían vulnerando nuestro derecho constitucional a vivir en un medio ambiente equilibrado. Así mismo de acuerdo a lo mencionado up supra queda demostrado que el Ministerio de Agricultura y Riego no es la entidad más idónea para tener bajo su jurisdicción a los recursos forestales.

La aprobación de la presente ley permitirá volver legítima a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como una mejor protección de los recursos forestales.

#### 4.-EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa de Ley, no es contraria a lo que dispone la Constitución Política del Perú, por cuanto el efecto que va a tener es relevante.

#### 5.-ANALISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley generara gastos económicos al ser aplicado, ya que el cambio administrativo del ente encargado de los Recursos Forestales (SERFOR) administrado actualmente por el MINAGRI, al pasar a la administración del MINAM, ocasionara gastos al Estado. Sin embargo al hacer el análisis costo - beneficio debemos priorizar la protección de nuestros derechos constitucionales, así como el equilibrio del medio ambiente y la biodiversidad que a largo plazo también produce beneficios económicos.

#### 6.-FORMULA LEGAL

Por cuanto: el congreso de la Republica

Ha dado la ley siguiente

Artículo 1° Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto la modificación de los artículos 13, 15, 28 literal A, 37, 56 y 145 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, estas modificaciones se harán con el objetivo de tener una real protección de los recursos forestales, sin dejar de la lado el desarrollo sostenible.

Artículo 2° De la modificación:

A.-De acuerdo a lo señalado en la exposición de motivos se modificarán los artículos 13, 15, 28 literal A), 56, y 145 de la Ley N° 29763, ley Forestal y de Fauna Silvestre, en donde figura el término Ministerio de Agricultura debiendo cambiarse al término del Ministerio del Medio Ambiente, lo que implica que lo que antes era contemplado por el Ministerio de Agricultura a partir de la presente modificación de Ley, será el ente rector del SERFOR Ministerio del Medio Ambiente.

B.- El artículo 37 de la Ley N° 29763, ley Forestal y de Fauna Silvestre, presenta un problema de contradicción, por lo que se dispone mediante la presente Ley modificarlo en los siguientes términos: ”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.”

Lima, 02 de enero del 2019