

Opinión legal sobre el Proyecto de Ley 6660/2023-CR que promueve el uso de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales (CCUSAF)

Opinión legal sobre el Proyecto de Ley 6660/2023-CR que promueve el uso de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales (CCUSAF)

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores:

Luis Zari, Flor Cabanillas, José Luis Capella

Foto de portada:

Marlondag/ SPDA

Diagramación:

Ximena Mejia

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024). *Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 6660/2023-CR que promueve el uso de los contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales - (CCUSAF).* Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Director del Programa Bosques y Servicios Ecosistémicos: José Luis Capella

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital, abril 2024

De acceso abierto en:

www.spda.org.pe/publicaciones

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Índice

1. Antecedentes	4
2. Base jurídica revisada	4
3. Conclusiones y recomendaciones.....	5
4. Opinión legal	12
4.1. Sobre la modificación del artículo 63	12
4.2. Sobre la incorporación de artículos de los artículos 63-A, 63-B, 63-C y 63-D.....	21
4.3. Sobre el artículo 63-B. De las obligaciones Ambientales de los beneficiarios de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales - CCUSAF.....	29
4.4. Sobre el artículo 63-C. Del reconocimiento de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales — CCUSAF.....	29
4.5. Sobre el artículo 63-D. De las empresas prestadoras de servicios públicos.....	31
4.6. Sobre el artículo 63-E. De los programas de apoyo gubernamental al sector agrario	32
4.7. Sobre la Disposición Complementaria Final.....	33

1. Antecedentes

- El 14 de diciembre de 2024 se presentó en el Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 6660/2023/CR que promueve el uso de los contratos de cesiones en uso para sistemas agroforestales - (CCUSAF), establecido en la ley N°29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

En ese sentido, la SPDA emite opinión legal con relación al proyecto de ley N° 6660/2023/CR con el propósito de contribuir al fortalecimiento del marco normativo para la protección y gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre:

2. Base jurídica revisada

- Ley N.° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus modificatorias.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias.
- Ley N° 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar.
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444.
- Decreto Supremo N.° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.
- Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.
- Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, que aprueba la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar hasta 2021.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N°081-2017-SERFOR-DE, que aprueba los “Lineamientos para el otorgamiento de Contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales”.

3. Conclusiones y recomendaciones

1. Las Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales (CUSAF) son el único título habilitante para formalizar prácticas forestales y agroforestales de las y los agricultores familiares que se encuentran asentados en tierras de dominio público categorizadas como tierras forestales o de protección. Por ello, las CUSAF constituyen una oportunidad para reducir el impacto de la deforestación, restaurar servicios ecosistémicos y conservar los bosques.
2. El marco legal actual presenta ciertas carencias con relación a diferentes temas que deben ser modificados para que las CUSAF sea un derecho que se implemente eficientemente, responda las necesidades de las y los agricultores familiares y pueda otorgarse de forma costo operativa: la fecha de antigüedad de la posesión mediante la cual se puede acceder a un contrato, el pago por derecho de aprovechamiento, el reconocimiento de los diversos usos de la tierra que se realizan, la transmisión sucesoria de los contratos, la zonificación forestal, entre otros.
3. Por lo expuesto y sobre la base de las consideraciones indicadas en el presente documento, se recomienda las siguientes modificaciones:

Redacción original	Recomendación propuesta
<p>Artículo 63. Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales- (CCUSAF)</p> <p>Procede el otorgamiento de cesión en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso en el caso de sistemas agro forestales en las zonas de producción agroforestal, silvopecuaria o recuperación y - Uso en áreas con cultivos agrícolas, pastos, plantaciones forestales, sistemas agro forestales, ecosistemas forestales o una combinación de estos. <p>Los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales - (CCUSAF) son otorgados a personas naturales o jurídicas con el fin de propiciar o mantener sistemas agroforestales y/o ecosistemas forestales y/o actividades de restauración en el marco de una gestión integral del territorio, siempre que se cuente con la posesión de forma continua, pública y pacífica al 31 de diciembre de 2022.</p> <p>En estos casos, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre suscribe contratos de cesión en uso en tierras de dominio público, en superficies no mayores a cien hectáreas, con las condiciones y salvaguardas establecidas por el SERFOR y en el marco de la presente Ley y su reglamento, respetando los derechos adquiridos. Son otorgados a plazo indeterminado y no requiere de zonificación forestal.</p>	<p>Ver todo el punto 4.1 del análisis.</p> <p>Art. 63.(...) Procede el otorgamiento de cesión en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uso en el caso de sistemas agroforestales en las zonas de producción agroforestal, silvopecuaria o recuperación y - Uso en áreas que presenten un mosaico de diversas actividades agrarias y/o usos de la tierra, tales como manejo de bosques, manejo de purmas, cultivos transitorios, cultivos permanentes, pastos, sistemas agroforestales y/o sistemas silvopastoriles. Entiéndase que a efectos de este título habilitante, los bosques existentes corresponden a los bosques primarios o secundarios maduros identificados como parte del área otorgada bajo contrato. <p>Sobre la personería jurídica: Ver punto 4.1 del análisis.</p> <p>En estos casos, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre suscribe contratos de cesión en uso en tierras de dominio público, en superficies no mayores a cien hectáreas, con las condiciones y salvaguardas establecidas por el SERFOR y en el marco de la presente Ley y su</p>

	<p>reglamento, respetando los derechos adquiridos. Son otorgados a plazo indeterminado y no requiere de zonificación forestal.</p>
<p>Artículo 63-A. Del periodo de vigencia de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales - CCUSAF</p> <p>“Los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales- CCUSAF es otorgado a perpetuidad y son heredables, se otorgan de oficio y/o a pedido de parte e incluyen los Bosques de Producción</p>	<p>Artículo 63-A. Del periodo de vigencia de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales - CCUSAF</p> <p>“Los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales-CCUSAF son otorgados a plazo indeterminado y son transferibles tras la muerte del titular, se otorgan de</p>

<p>Permanente - BPP, están exonerados del pago de derecho por superficie”</p>	<p>oficio y/o a pedido de parte e incluyen los Bosques de Producción Permanente - BPP, están exonerados del pago de derecho por superficie”</p>
<p>Artículo 63-B. De las obligaciones Ambientales de los beneficiarios de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales - CCUSAF</p> <p>“Los beneficiarios de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales – CCUSAF, tienen la obligación de mantener la cobertura de bosque primario y secundario, priorizar la protección de fuentes y cursos de agua, y establecer prácticas de conservación de suelos. Se fomenta la agroforestería y se limita la conversión de bosques a tierras agrícolas, contribuyendo significativamente a la conservación y mitigación del cambio climático”</p>	<p>Se sugiere excluir este artículo del proyecto de Ley según lo señalado en el punto 4.3. del análisis.</p>

<p>Artículo 63-C. Del reconocimiento de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales – CCUSAF</p> <p>“Todos los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agro forestales otorgados, incluyendo los emitidos en Bosques de Producción Permanente – BPP, son remitidos a las municipalidades provinciales y distritales en el ámbito de su circunscripción territorial con la finalidad de otorgar la factibilidad de servicios básicos y en todo lo que corresponda a lo señalado en la Ley N°27972 Ley Orgánica de Municipalidades y las normas complementarias emitidas por los gobiernos locales”.</p>	<p>De acuerdo con la redacción. Tomar en consideración el punto 4.4 del análisis.</p>
<p>Artículo 63-D. De las empresas prestadoras de servicios públicos</p> <p>“Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito de a la presentación de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales – CCUSAF, extendida por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre con las condiciones y salvaguardas establecidas por el SERFOR, otorguen la factibilidad de servicios, a los beneficiarios de los CCUSAF”</p>	<p>De acuerdo con la redacción. Tomar en consideración el punto 4.5 del análisis.</p>

Inclusión de nueva modificación del art. 37 de la LFFS:

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

(...) Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

Ello no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, en forma excepcional y sujetos a los más rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental; y en el marco de la presente Ley y sus reglamentos y de forma excepcional, la provisión de servicios públicos, en dichas áreas otorgadas. (...)

<p>Artículo 63-E. De los programas de apoyo gubernamental al sector agrario</p> <p>“Los programas de apoyo, desarrollo, asistencia técnica para la producción, transferencia de tecnologías y transformación, promoción, financiamiento y crédito para el sector agrario y forestal, creados o por crearse por parte del Estado peruano incluyen en sus opciones de elegibilidad, financiamiento y atención a los proyectos presentados por personas naturales y/o jurídicas que acrediten ser beneficiarios de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales – CCUSAF”</p>	<p>Artículo 63-E. De los programas de apoyo gubernamental al sector agrario y ambiente.</p> <p>“Los programas de apoyo, desarrollo, asistencia técnica para la producción, transferencia de tecnologías y transformación, promoción, financiamiento y crédito para el sector agrario y forestal, creados o por crearse por parte del Estado peruano incluyen en sus opciones de elegibilidad, financiamiento y atención a los proyectos presentados por personas naturales y/o jurídicas que acrediten ser beneficiarios de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales – CCUSAF”</p>
<p>Disposición Complementaria Final</p> <p>ÚNICA. - Adecuación del Reglamento</p> <p>El Ministerio de Agricultura en un plazo no mayor de 30 días calendario, contados a partir del siguiente día de publicada la ley, adecua el Reglamento de la Ley N°29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus normas complementarias.</p>	<p>Disposición Complementaria Final</p> <p>ÚNICA.- Adecuación del Reglamento</p> <p><i>El Ministerio de Agricultura en un plazo no mayor de 30 días calendario, contados a partir del siguiente día de publicada la ley, adecua el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales, aprobado con Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI y el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado con Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como otras normas complementarias que corresponda.</i></p>

4. Opinión legal

4.1. Sobre la modificación del artículo 63

Sobre el uso diferenciado del suelo por parte de las familias agricultoras

La modificación propuesta del artículo 63 añade la posibilidad de otorgamiento *“en áreas con cultivos agrícolas, pastos, plantaciones forestales, sistemas agroforestales, ecosistemas forestales o una combinación de estos.”* Ello supone que de facto, además de otorgar las CUSAF en ZPAS o ZR, puedan otorgarse en las áreas con los usos descritos que no estén categorizados en una Zonificación Forestal.

Ello es congruente con el artículo 65 del Reglamento de Gestión para Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI (en adelante, RGPFSAF), el cual ya permite el otorgamiento del título habilitante sin contar con ZF, pero sujeto a ciertas condiciones. Además, supone reconocer los diferentes usos de la tierra que las personas que accedan al CUSAF realizan actualmente, ya que las áreas otorgadas bajo contrato pueden incluir un mosaico de diversas actividades agrarias y/o usos de la tierra, tales como manejo de bosques, manejo de purmas, cultivos transitorios, cultivos permanentes, pastos, sistemas agroforestales y/o sistemas silvopastoriles.

A diferencia de otros títulos habilitantes forestales en donde la principal actividad económica está vinculada al manejo directo e indirecto del patrimonio forestal y de fauna silvestre (principalmente recursos forestales y de fauna silvestre), en el caso de las CUSAF las principales actividades económicas son aquellas que se han realizado antes de que se otorgue el título habilitante que produce la cesión en uso de las tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección, es decir, las vinculadas a los usos agropecuarios de la tierra, tales como las que se incluyen en la propuesta de modificación de artículo. Sin embargo, es clave resaltar el carácter excepcional de este tipo de títulos habilitantes, y además su temporalidad con miras a formalizar y mejorar actividades, dado que la razón de ser de la LFFS y sus normas de desarrollo, es que las actividades que se prioricen (Art. 3 LFFS) sean aquellas que aseguren un buen estado de uso y conservación del patrimonio (Art. 39, LFFS). Máxime, considerando, que la propia LFFS dispone (Art. 37, LFFS) una prohibición general de *“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 vegetal (...).”

En ese sentido, el Estado debe tomar en cuenta que las acciones de formalización deben estar alineadas con los instrumentos, como la ZF, pero también deben responder a la realidad para que se puedan implementar en desmedro de las actividades que afectaron y siguen afectando el bosque, como es el caso de aquellos títulos de propiedad agropecuaria o constancia de posesión que pese a la prohibición explicada líneas arriba, proliferan en el país, en especial en la Amazonía. En efecto, autores en repetidas ocasiones han puesto en evidencia con datos específicos (Reyes y Robiglio, 2022)¹ (Dourojeanni, 2022)², que pese a existir una prohibición formal, las autoridades públicas no han cumplido con ella y han entregado derechos agrarios en tierras forestales y de protección.

Por esta razón, y dado que la CUSAF, a diferencia de un título agrario sin condiciones, busca que la persona titular implemente prácticas acordes con el tipo de suelo, se justifica la importancia de que al otorgarse los contratos CUSAF se identifiquen los distintos usos agropecuarios de la tierra existentes en el área bajo cesión en uso, con la finalidad de identificar, entre otros, las fuentes de agua y los bosques que deben ser protegidos, de conocer la extensión del área bajo sistema agroforestal que existe al momento de otorgar el contrato, así como de conocer si existen plantaciones forestales que deberán ser inscritas con el soporte de la ARFFS, entre otras. En general, lo que se buscaría es un otorgamiento integral de derechos para una persona o familia que se encuentra en el territorio y a la cual, luego, el Estado deberá brindar los servicios y asistencia técnica para que cambie sus conductas.

De acuerdo con Robiglio, Reyes y Castro (2015)³, la categoría de uso de la tierra principal de los productores familiares de la Amazonía peruana son los cultivos permanentes (53.5% del total de superficie), los cultivos transitorios (22%) y los

¹ Reyes, M. y Robiglio, V. (2022). ¿Cómo ocurren y quiénes son los agentes detrás de los procesos de deforestación en la Amazonía peruana? Un análisis participativo multiactor en las regiones de San Martín y Madre de Dios. En: SEPIA XIX. Perú: El problema agrario en debate. Lima: SEPIA.

² Dourojeanni, M. J. (2022). ¿Es posible detener la deforestación en la Amazonía peruana? En A. Castro y M.I. Merino-Gómez (Eds) Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana. Lima: INTE-PUCP.

³ Robiglio, V., Reyes, M. y Castro, E. (2015). Diagnóstico de los productores familiares en la Amazonía Peruana. ICRAF Oficina Regional para América Latina, Lima, Perú. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/serfor/informes-publicaciones/1124094-diagnostico-de-los-productores-familiares-en-la-amazonia-peruana>

pastos cultivados (15% del total de superficie). El resto de la superficie cultivada está sembrada con cultivos asociados y una mínima parte con cultivos forestales. Con respecto a la superficie no agrícola, ésta alcanza aproximadamente 1.7 millones de ha, las cuales se componen de pastos naturales manejados (9%) y no manejados (5%), bosques y montes (82%) y otros usos (4%).

De acuerdo con lo expuesto, sugerimos que esta definición en la primera parte del artículo se modifique en el siguiente sentido:

Art. 63.(...) Procede el otorgamiento de cesión en los siguientes casos:

- *Uso en el caso de sistemas agroforestales en las zonas de producción agroforestal, silvopecuaria o recuperación y*
- ***Uso en áreas que presenten un mosaico de diversas actividades agrarias y/o usos de la tierra, tales como manejo de bosques, manejo de purmas, cultivos transitorios, cultivos permanentes, pastos, sistemas agroforestales y/o sistemas silvopastoriles. Entiéndase que a efectos de este título habilitante, los bosques existentes corresponden a los bosques primarios o secundarios maduros identificados como parte del área otorgada bajo contrato. (...)***

Sobre la personería jurídica de los titulares de CCUSAF y la fecha de antigüedad de la posesión

La modificación propuesta del artículo 63° de la LFFS también establece que las CUSAF pueden ser otorgadas a "...personas naturales o jurídicas siempre que se cuente con la posesión de forma continua, pública y pacífica al 31 de diciembre de 2022".

Respecto a la posibilidad de otorgar este título habilitante a personas jurídicas, debe considerarse que las áreas bajo contratos CUSAF son manejadas desde una perspectiva familiar, en su mayoría con fines de subsistencia y sus titulares se encuentran legalmente reconocidos y bajo el marco de protección de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, Ley N° 30355.

Como se ha indicado, la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, Ley N° 30355 dispone que entre los lineamientos para promover el desarrollo de la agricultura familiar se encuentra "la formalización y titulación de los predios

que poseen y conducen los productores de la agricultura familiar”⁴. Significa que los contratos CUSAF están orientados a formalizar la presencia que algunas familias realizan en tierras del Estado (forestales o de protección), en donde desarrollan actividades económicas que se vinculan con la mejora de sus medios de vida, la seguridad alimentaria, la conservación de la agrobiodiversidad, el uso sostenible de los recursos naturales.

Todo ello va en línea de lo que regula el marco normativo actual para este título habilitante específicamente, ya que si bien los títulos habilitantes forestales pueden ser otorgados a personas jurídicas por la propia naturaleza del derecho⁵, debido a la caracterización del usuario que maneja este tipo de áreas, estos contratos son manejados por personas naturales y así lo ha desarrollado el RGPFSAF en su artículo 22, numeral b: “...Contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales, para el manejo y aprovechamiento de sistemas agroforestales, a favor de personas naturales”. En ese sentido, opinamos que una inclusión como la mencionada debería contar con un análisis mayor respecto de las consecuencias jurídicas y técnicas que desencadenaría el hecho de permitir que personas jurídicas (en general) accedan a CUSAF.

Sobre la fecha de antigüedad de la posesión, reconocemos que la fecha que regula actualmente el RGPFSAF (22 de julio de 2011), resulta restrictiva e inadecuada en tanto no considera que, en la práctica, existe una extensión considerable de áreas que han sido ocupadas de manera posterior al 2011 y que en la actualidad vienen siendo manejadas por familias agricultoras. De acuerdo con lo indicado por Geobosques (s/f)⁶, entre los años 2001 y 2022 se perdieron 2,921,137 hectáreas de bosques, de las cuales 1,598,793 fueron perdidas entre los años 2012 y 2020. Vale decir que más de la mitad de la deforestación producida entre los años 2001 y 2020 ha ocurrido desde el 2012 en adelante.

Por tanto, teniendo en cuenta la condición antes señalada, existen al menos más de 1.5 millones de hectáreas de tierras forestales o de protección que quedarán excluidas del análisis para el otorgamiento de contratos CUSAF y, aunque no existen cifras exactas sobre cuántas familias agricultoras quedarían excluidas a nivel nacional, no se puede negar que el impacto a nivel regional durante los procedimientos de otorgamiento es significativo. Para poner un ejemplo

⁴ Numeral a del artículo 6 de la Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, Ley No 30355.

⁵ Artículo 5.21 del Reglamento de Gestión para Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI.

⁶ <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>

específico de lo mencionado, informamos que de acuerdo con datos de la Autoridad Regional Ambiental de San Martín, en una resolución de inicio para el otorgamiento de CUSAF emitida en el 2021, se determinó que, en un área a formalizar de 4,575 hectáreas, el área de pérdida de bosques entre los años 2001 a 2020 fue de 539 hectáreas, de las cuáles el 35% fue deforestada entre los años 2012 al 2020. Esto significa que dicho 35% de área deforestada de manera posterior al 2011 no podrá ser incluida en el procedimiento de otorgamiento de CUSAF⁷.

Por lo expuesto, la propuesta de cambio de fecha que sugerimos priorizar y que planteamos a continuación, consiste en que se permita el otorgamiento de contratos de CUSAF si se demuestra tener la posesión de las áreas que solicitan bajo contrato, con anterioridad a la fecha de aprobación de la Ley que se publique. No obstante, es importante que de manera complementaria, el Estado en sus tres niveles de gobierno dé señales en el sentido de que se están tomando medidas concretas para frenar la deforestación y degradación forestal, de manera que no se entienda que se admitirán futuras modificaciones a la condición que la antigüedad de la posesión, que puedan ser malinterpretadas como una invitación a ocupar tierras de dominio público.

Sobre el plazo indeterminado y el requerimiento de la Zonificación Forestal para el otorgamiento de CUSAF

La modificatoria del artículo 63° propuesta con el Proyecto de Ley N° 6660/2023/CR, en su último párrafo establece:

*"En estos casos, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre suscribe contratos de cesión en uso en tierras de dominio público, en superficies no mayores a cien hectáreas, con las condiciones y salvaguardas establecidas por el SERFOR y en el marco de la presente Ley y su reglamento, respetando los derechos adquiridos. **Son otorgados a plazo indeterminado y no requiere de zonificación forestal**".*

Sobre el plazo Indeterminado:

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 (en adelante LFFS), en su artículo 60° establece que la naturaleza jurídica de los títulos habilitantes es

⁷ Informe Técnico N° 062–2022-GRSM/ARA-DEACRN/APyGRN, (Análisis para Resolución de inicio CCUSAF - San Martín).

administrativa, mediante la cual, el Estado otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre y el derecho a los beneficios económicos procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo. Asimismo, indica que son títulos habilitantes las concesiones, permisos y autorizaciones forestales o de fauna silvestre, estableciendo los alcances, condiciones y limitaciones para ejercer el derecho de uso y disfrute y para obtener la propiedad de frutos y productos para cada título habilitante.

En ese entendido, la LFFS ha establecido la vigencia de los siguientes títulos habilitantes:

- Concesiones Forestales (maderables, productos forestales diferentes a la madera, ecoturismo, conservación y para plantaciones forestales), 40 años a excepción de las plantaciones forestales que establece 50 años, para ambos casos es renovable. (artículos; 56°, 57°, 58, 59° y 112° respectivamente)
- Permisos forestales para comunidades nativas, no establece vigencia del TH, (Artículo 66°)
- Permisos forestales en predios privados, no establece vigencia del TH, (Artículo 69°)
- Autorizaciones para comunidades nativas, predios privados y tierras de dominio público, establece un periodo de vigencia de 5 años renovables. (Artículo 70°)
- Cesión en uso para sistemas agroforestales, no establece vigencia del título habilitantes (Ar..63°)
- Cesión en uso en bosques residuales o remanentes, plazo de vigencia que establece 40 años renovables (Art. 64°)

La vigencia de los títulos habilitantes establecida en la LFFS y sus reglamentos se enmarca en función al aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, lo cual está vinculado al tipo de recurso, ubicación del recurso, y los documentos de gestión que los regulan. En ese orden de ideas, los permisos y autorizaciones, para efectivizar el objeto del título habilitante, tienen que presentar obligatoriamente junto con la solicitud del TH un plan de manejo según corresponda, así como un permiso en predio privado o CC.NN.

La DEMA puede durar como máximo 03 años y como mínimo 01 año. Si el documento que gestiona el TH es un Plan de Manejo Forestal Intermedio (PMFI), puede ser mayor a 03 años, según el ciclo de corta que se establezca; en el caso de las concesiones forestales maderable y no maderables, los documentos de gestión se presentan obligatoriamente después de otorgado el título habilitante, en este caso la norma ha regulado qué tipo de documento de gestión deben presentar: maderables, Plan General de Manejo Forestal (PGMF) y Plan Operativo (PO); no maderables: PMFI y PO. Las concesiones para conservación pueden presentar DEMA.

El documento de gestión se adecua a la vigencia del TH establecido en la LFFS, por esta razón, muchas veces podemos decir en el caso de las concesiones maderables “Concesión vigente pero inactiva”, es decir, no ha implementado su documento de gestión presentado o tiene problemas de caso fortuito o causa mayor y se mantiene el derecho de mantenimiento de la concesión, pero se suspende su obligación de presentación o ejecución del documento de gestión.

En el caso de los contratos de CUSAF, su vigencia es de 40 años con renovación automática establecida en el artículo 61° del RGPFSAF; asimismo, de conformidad con el artículo 58° del citado reglamento el contrato permite formalizar las actividades agrícolas, forestales, pecuarias, con fines de producción forestal y de recuperación realizadas por su titular. Igualmente, permite el aprovechamiento de productos forestales y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en el área otorgada por el Estado. En ese sentido, las particularidades del CCUSAF es que, la presentación de un plan de manejo (DEMA) es posible cuando hay existencia de bosque primario o secundario en la superficie del TH y el titular lo solicita, el titular tiene la posesión y desarrolla actividades agrícolas, forestales o agroforestales antes de tener el TH y a diferencia de los otros TH, se establece una renovación automática en tanto no exista un procedimiento administrativo o proceso judicial que condicione su vigencia.

Al respecto, el artículo 42° del Texto Único Ordenado - TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General N°27444, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO LPAG); concordante con la Ley del Procedimiento Administrativo General N°27444, modificado con el Decreto Legislativo N° 1272, dispone en el artículo 36B que: *“Los títulos habilitantes emitidos tienen vigencia indeterminada, salvo que la ley especial señale un plazo determinado de vigencia. Cuando la autoridad compruebe el cambio de las*

condiciones indispensables para su obtención, previa fiscalización, podrá dejar sin efecto el título habilitante.”

El artículo 36B fue modificado nuevamente mediante Decreto Legislativo N° 1452 en los siguientes términos: “Los títulos habilitantes emitidos tienen vigencia indeterminada, salvo que por ley o decreto legislativo se establezca un plazo determinado de vigencia. Cuando la autoridad compruebe el cambio de las condiciones indispensables para su obtención, previa fiscalización, podrá dejar sin efecto el título habilitante. Excepcionalmente, por decreto supremo, se establece la vigencia determinada de los títulos habilitantes, para lo cual la entidad debe sustentar la necesidad, el interés público a tutelar y otros criterios que se definan de acuerdo a la normativa de calidad regulatoria.”

En referencia a la aplicación del artículo 42° del TUO de la LPAG, concordante con el artículo 36B de la citada Ley, el SERFOR⁸ se pronunció sobre la vigencia de la DEMA, señalando que “(…) En cumplimiento del acuerdo adoptado en la reunión realizada el 30 de abril del 2021, corresponde comunicar a las ATFFS del SERFOR, conforme a las opiniones emitidas por la OGAJ y la DPR, que los títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento sostenible y de fauna silvestre, cuya vigencia se encuentra establecida en los reglamentos de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y en el régimen aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2014-MINAGRI, han adquirido vigencia indeterminada desde el 22.12.2016, en virtud del artículo 42° del TUO de la Ley N°27444, vigencia que resulta aplicable tanto para los títulos vigentes a dicha fecha como para los otorgados con posterioridad”.

Asimismo, el considerando 14 de la citada Resolución Administrativa, indica que “(…) mediante MEMO MULT N° D00017-2021-MIDAGRI-SERFOR-DGGGSPFFS, de fecha 05 de mayo del 2021, se comunica a las ATFFS a nivel nacional sobre la vigencia indeterminada de los títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento forestal y de fauna silvestre”. Finalmente, el considerando 18 indica que “(…) Mediante Informe Técnico N°D00089-2021-MIDAGRI-SERFOR-DGPCFFS-DPR, de fecha 23 de abril del 2021, se absuelve las consultas sobre vigencia de los actos administrativos y títulos habilitantes comprendidos en los procedimientos administrativos ratificados por Análisis de Calidad Regulatoria (Se muestra la lista de procedimientos administrativos con vigencia indeterminada - Información proporcionada por la Oficina de Política y Racionalización sobre el

⁸ Resolución Administrativa N°D000004-2022-MIDAGRI-SERFOR-ATFFS-SELVA CENTRAL, de fecha 10 de enero del año 2022. Pronunciamiento sobre Permiso de Aprovechamiento Forestal Maderable N° 19-SEC/PER-FMP-2021-007. El subrayado es nuestro.

Análisis de Calidad Regulatoria)”. No obstante ello, los Contratos de CUSAF en dicha lista se categorizaron junto con las concesiones y los contratos de cesión en uso para bosques residuales, manteniendo la vigencia de 40 años.

La vigencia de los contratos de CUSAF se establece en el artículo 61° del RGPFSAF y considerando los Informes Técnicos del SERFOR señalados anteriormente, se podría inferir que dichos títulos habilitantes habrían adquirido vigencia indeterminada desde el 22.12.2016, en virtud del artículo 42° del TUO de la Ley N°27444, vigencia que resulta aplicable tanto para los títulos vigentes a dicha fecha como para los otorgados con posterioridad⁹.

Igualmente vale la pena resaltar que la vigencia indeterminada está supeditada al cumplimiento por parte del titular del CUSAF de las obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico. Estas obligaciones, en el caso de las CUSAF, son supervisadas por el OSINFOR en el marco de sus competencias, teniendo éste facultadas, incluso, para declarar la caducidad del título habilitante en caso de incumplimiento grave por parte de la persona titular.

Por tanto; consideramos viable la propuesta de incluir en la Ley la vigencia indeterminada de los Contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales, porque permitirá la aplicación del artículo 42° del TUO de la Ley N°27444 sin interpretaciones y lo excluirá del anexo del D.S. 130-2018-PCM, Lista de Procedimientos Administrativos ratificados por el SERFOR.

Sobre la zonificación forestal

En referencia a que no se requiere Zonificación Forestal para su otorgamiento, el 65° del RGPFSAF indica:

“En zonas donde la ARFFS no haya concluido o no exista la zonificación forestal de zonas de tratamiento especial para producción agroforestal o silvopastoril, la ARFFS puede considerar para su evaluación información secundaria de instituciones públicas o privadas, así como imágenes satelitales complementadas con inspecciones de campo y entrevistas o referencias de las autoridades locales”

Al respecto, la Resolución de Dirección Ejecutiva N°081-2017-SERFOR-DE, que aprueba los “Lineamientos para el otorgamiento de Contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales”, en el ítem VIII, Orientaciones para la mecánica operativa del procedimiento de oficio, numeral 8.1, establece el procedimiento a

⁹ Informe Técnico N° D000337-2021-MIDAGRI- SERFOR-DGGSPFFS-DGSPFS

seguir para formalizar el área de inicio cuando no se ha concluido la zonificación forestal.

En ese entendido; regular desde el PL el otorgamiento de los contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales sin contar con la zonificación forestal, permitirá que no se genere un conflicto de legalidad por la excepcionalidad del Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales y la obligatoriedad de la zonificación forestal establecida en el artículo 25° de la LFFS

4.2. Sobre la incorporación de artículos de los artículos 63-A, 63-B, 63-C y 63-D

Sobre el artículo 63-A. Del periodo de vigencia de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales - CCUSAF

“Los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales- CCUSAF es otorgado a perpetuidad y son heredables, se otorgan de oficio y/o a pedido de parte e incluyen los Bosques de Producción Permanente - BPP, están exonerados del pago de derecho por superficie”

En el presente artículo se regulan algunas condiciones del Título habilitante CCUSAF relacionadas a: vigencia, transmisión sucesoria, tipo de otorgamiento y pago de derecho de aprovechamiento por superficie. Asimismo, se establece otra zona de la ZF para su otorgamiento. En ese sentido analizaremos los puntos identificados:

Vigencia: Plazo indeterminado u otorgado a perpetuidad:

Proyecto de ley N° 6660/2023/CR	
Artículo 63° Último párrafo: “ , Son otorgados a plazo indeterminado ”	Artículo 63-A. <i>Del periodo de vigencia</i> “Los CCUSAF es otorgado a perpetuidad ”

De conformidad con el artículo 22° del RGPFSAF, se establece que *“Los títulos habilitantes en plantaciones forestales y sistemas agroforestales son actos administrativos otorgados por la ARFFS en tierras de dominio público”*.

Al respecto, el TUO LPAG, en el artículo 1° conceptualiza el acto administrativo e indica: *“Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta”*. Es decir, a través del acto administrativo el Estado manifiesta su Potestad Administrativa al producir efectos jurídicos sobre el administrado y así lo expresa el artículo I inciso 7° del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo al establecer como una característica de la Administración Pública el ejercicio de *“potestades administrativas”*¹⁰

En consecuencia; la **vigencia indeterminada** de un título habilitante según el artículo 42° del TUO LPAG, implica que: *“Cuando la autoridad compruebe el cambio de las condiciones indispensables para su obtención, previa fiscalización, podrá dejar sin efecto el título habilitante”*. Es decir, La vigencia indeterminada no impide que el TH sea monitoreado o fiscalizado y que del resultado de tales acciones pueda incurrir en infracciones sancionables o de caducidad.

En ese contexto; de conformidad con lo establecido en el artículo 42° del TUO LPAG; concordante con el artículo 36B de la Ley del Procedimiento Administrativo General N°27444, modificado con el Decreto Legislativo N° 1272 y 1452, **se debe usar para establecer la vigencia del CCUSAF el término “Vigencia indeterminada”, toda vez que en nuestro ordenamiento jurídico no existe el término de “Perpetuidad”**. Por ello, recomendamos eliminar el establecimiento de los contratos a perpetuidad y dejar el plazo indeterminado.

Sobre la transmisión sucesoria - CCUSAF son heredables

El derecho sucesorio se ha establecido en el artículo 24.3, numeral h) del RGPFSAF: *“Transferir por sucesión testamentaria la concesión o el contrato de cesión en uso para sistemas agroforestales, previa evaluación de la ARFFS”*. Asimismo, es necesario agregar que todos los títulos habilitantes (concesiones maderables, concesiones de conservación, permisos, autorizaciones, etc)

¹⁰ Artículo I, inciso 7 de la LPAG; Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, **cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas** y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen

otorgados en el marco de la LFFS y los reglamentos cuentan con este derecho sucesorio.

La forma como se hereda un contrato de CUSAF, según el RGPFSAF es transferir por sucesión testamentaria. Al respecto, el Código Civil aprobado con D.L.N° 295, en su artículo 660° indica: *“Desde el momento de la muerte de una persona, los bienes, derechos y obligaciones que constituyen la herencia se transmiten a sus sucesores”* y en referencia a la sucesión testamentaria indica en el artículo 686°: *“Por el testamento una persona puede disponer de sus bienes, total o parcialmente, para después de su muerte, y ordenar su propia sucesión dentro de los límites de la ley y con las formalidades que ésta señala”*. En ese orden de ideas, nuestro Código Civil establece la formalidad de los testamentos y los tipos de testamento. Es decir, el titular de una CUSAF debe elaborar su testamento y disponer en él a quien quiere heredar dicho TH. Ahora bien, en caso no exista un testamento el CC establece la figura de la sucesión intestada, la cual está debidamente regulada por el citado Código.

Según un comunicado de la Oficina General de Comunicaciones de la SUNARP¹¹, de fecha 17 de septiembre del 2021, manifiesta que: Entre los múltiples cambios que ocasionó la emergencia sanitaria por COVID-19, sin duda la pérdida repentina de un familiar o ser querido continúa siendo uno de los más difíciles de afrontar. Lamentablemente, muchos de quienes fallecieron en lo que va de la pandemia no dejaron instrucciones sobre qué hacer con sus bienes, situación que se evidencia en los 125 361 trámites de sucesiones intestadas que fueron gestionadas por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, entre enero y agosto del presente año. De acuerdo con la información estadística institucional, Lima contó con la mayor cantidad de sucesiones intestadas, al registrar 47 939 trámites. Le siguen Arequipa, con 9960; La Libertad, con 9002; Lambayeque, con 6797; y Piura, con 6587.

Contrario al párrafo anterior, el 19 de julio del año 2016, la SUNARP¹² informó hasta el primer semestre del presente año, se habían inscrito en los Registros Públicos 53.458 testamentos frente a las 517.521 sucesiones intestadas tramitadas por los herederos de una persona fallecida que no dejó un testamento. Es decir, el otorgamiento de testamentos representa apenas el 9,36% de todos los trámites por sucesión o herencia inscritos ante la Sunarp. Las

¹¹ [Sunarp: Más de 125 mil peruanos realizaron trámites de sucesión intestada durante el presente año - Noticias - Superintendencia Nacional de los Registros Públicos - Plataforma del Estado Peruano.](#)

¹² [Sunarp: Testamento, un documento que pocos peruanos escriben | ECONOMIA | EL COMERCIO PERÚ](#)

zonas registrales donde se inscribió el mayor número de testamentos son Lima (37.404), Arequipa (8.212), Cusco (1.712), Trujillo (1.212) y Chiclayo (1.058). De acuerdo a estas cifras, desde 1998, se inscribieron ante la Sunarp menos de tres mil testamentos al año. Asimismo, en cuanto a las sucesiones intestadas, estas se inscribieron mayormente en Lima (234.788), Chiclayo (39.689), Huancayo (36.884), Trujillo (34.645) y Arequipa (33.360).

En ese sentido, el otorgamiento de un testamento es una costumbre poco usada en el Perú y con costos que los administrados no suelen asumir y por lo general cuando se trata de heredar, lo más recurrente es la sucesión intestada.

Finalmente, es necesario indicar que el artículo 58° del RGPFSAF, indica que; “Las áreas entregadas en contrato de cesión en uso son indivisibles”, lo cual es contrario a la herencia que es la repartición del bien; asimismo, muchas de las familias agricultoras solo tienen como bien su posesión, la cual sin la CCUSAF les es más fácil repartir entre sus hijos para lo cual solo pueden usar a las autoridades del sector como un testigos.

Según lo expuesto, consideramos que en este tema, para que el derecho pueda ejercerse debidamente, la regulación del derecho no debe entrar en el marco del derecho sucesorio, sino desarrollarse como un derecho de transferencia administrativa, diferente de la posición contractual mediante la reglamentación de la Ley. Por tanto, la recomendación es suprimir el concepto de “heredable” y sustituirlo por “transferibles tras la muerte del titular”. Así, en la adecuación del RGPFSAF, deberán establecerse las condiciones para dicha transferencia.

Sobre el tipo de otorgamiento: de parte y de oficio

La Resolución de Dirección Ejecutiva N° 081-2017-SERFOR/DE, “Lineamientos para el otorgamiento de contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales”, desarrolló en el marco del RGPFSAF, los procedimientos para el otorgamiento de oficio y de parte. Asimismo, en concordancia con el último párrafo del artículo 59° del citado reglamento, las solicitud de parte sólo podían presentarse dentro del plazo de dos años de publicado el reglamento, es decir hasta el año 2017.

A la fecha existen únicamente tres regiones que han implementado el otorgamiento de CCUSAF, San Martín que inició el otorgamiento el 2018 y a la

fecha ha otorgado aproximadamente 700 TH, Huánuco ha otorgado 10 y Pucallpa 14, todos estos procedimientos se llevaron a cabo de oficio .

Considerando las normas antes citadas y los procedimientos realizados las desventajas del otorgamiento de parte es que el usuario solicitante debe cumplir con la presentación de los requisitos y condiciones que exige la norma y pagar los derechos de trámite e inspección, asimismo, siendo los solicitantes familias agricultoras no tienen la capacidad económica para hacer frente a los gastos que irroga el otorgamiento de parte, además, será difícil para el agricultor identificar si el espacio donde se encuentra corresponde a la ZF apta para el otorgamiento de la CCUSAF, en caso exista bosque deberá firmar una declaración jurada identificando el tipo de bosque, deberá firmar actas de colindancia con sus vecinos entre otras.

En el caso del otorgamiento de oficio, se da una circunstancia de mayor ventaja para las familias que son potenciales usuarios, en vista que el Estado realiza todo el procedimiento hasta la entrega del CCUSAF de manera gratuita. Esto incluye, en primer lugar, la determinación de las áreas de inicio teniendo en cuenta criterios relacionados a la existencia de actividades agrarias, agroforestales, pastos, entre otros, existencia de asociaciones dedicadas a café, cacao entre otras, avances del proceso de pérdida de bosque, etc. Luego, el Estado recolecta los requisitos, realiza las inspecciones y realiza procesos de socialización para dar a conocer a las futuras familias titulares los beneficios, derechos y deberes que conlleva firmar el TH. Asimismo, en algunas regiones como San Martín, Loreto y Amazonas se han generado proyectos de inversión para poder atender a los beneficiarios de este TH, asegurando no solo el otorgamiento del CCUSAF, sino ayudándoles a incrementar las áreas agroforestales y registrar las plantaciones existentes.

De acuerdo a datos de CIFOR-ICRAF existen cerca de 123 mil potenciales familias de agricultores que podrían acceder a contratos de CUSAF, la particularidad de estos títulos habilitantes se encuentra en el tipo de titular (productor familiar) su relación con el área motivo del contrato (posesión precaria) y tierras que ocupa (X y F patrimonio forestal).

En la actualidad el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego a través del PTRT3 - Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, tiene como prioridad contribuir a la formalización de la propiedad rural en la selva y zonas focalizadas de la sierra, a fin de otorgar a los agricultores el derecho

posesorio y regularizar su situación jurídica mediante el título de propiedad al determinar la capacidad agraria de las tierras que ocupa.

Los CCUSAF, tienen la finalidad de formalizar las actividades agrarias de los poseedores precarios en el patrimonio forestal a fin de brindarles seguridad jurídica mediante dicho contrato, el presente Proyecto Ley impulsa el desarrollo de asistencia técnica para los titulares de CCUSAF, por tanto sería necesario impulsar un proyecto de nivel nacional similar al de titulación para igualar la brecha de otorgamiento que se impulsa para los predios rurales.

En ese sentido, **la recomendación es que se mantenga el otorgamiento de oficio considerando que en el presente Proyecto de Ley también se está ampliando las zonas de otorgamiento a otras categorías de la ZF incluyendo los BPP, y el otorgamiento de parte solo se debe dar en áreas donde ya existe una resolución de inicio pero estableciendo la gratuidad del acto administrativo.** Asimismo, es necesario indicar que la Resolución Ministerial N° 004-2023-MIDAGRI, que aprueba la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre no ha considerado al Contrato de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales, en la relación de dichos procedimientos.

Sobre el pago por derecho de aprovechamiento

El primer párrafo del artículo 64° del RGPFSAF establece que en los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales *“se paga por superficie que constituye un pago por mantener vigente el derecho sobre el área, equivalente al 0.5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por hectárea/ año”*.

De una revisión sistemática se tiene que: el artículo 119° del Reglamento para la Gestión Forestal (RGF), aprobado por DS N° 018-2015-MINAGRI establece que en los contratos de cesión en uso en bosques residuales o remanentes *“se paga un derecho por superficie equivalente al 0.01% de la UIT por hectárea/año”*. Por su parte, los artículos 114° y 115° del mismo Reglamento establecen un pago por derecho de aprovechamiento equivalente al 0,01% de una UIT por hectárea/año para el caso de concesiones forestales con fines maderables y concesiones para productos forestales diferentes a la madera, respectivamente.

Cabe indicar que de acuerdo con el artículo 99° del RGF, los contratos de cesión en uso para bosques residuales o remanentes tienen como finalidad *“la conservación, el aprovechamiento de productos no maderables y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre (...)”*. De la misma manera, el contrato de CUSAF *“permite el aprovechamiento de*

productos forestales y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en el área otorgada por el Estado”¹³. Esta similitud es relevante en tanto el contrato de CUSAF tiene como objetivo mantener o recuperar la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas¹⁴, por lo que resulta desproporcionada la diferencia de porcentaje para el pago de un derecho respecto del otro. De igual forma, las concesiones forestales con fines maderables, las cuales tienen como objetivo específico el aprovechamiento, cuentan con un porcentaje de pago por derecho de aprovechamiento mucho menor que el de los contratos de CUSAF.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (en adelante, ENAHO) del 2021, el ingreso neto per cápita mensual de los hogares ubicados en el dominio de selva y estrato rural, los cuales serían potenciales beneficiarios de contratos de CUSAF, es de 493 soles¹⁵. Si bien en promedio no se encuentran debajo de la línea de pobreza¹⁶, sí se encuentran debajo de la línea de vulnerabilidad económica, establecida en 584 soles¹⁷. Esto quiere decir que estos hogares tienen alta probabilidad de caer en la pobreza monetaria antes gastos imprevistos como el pago por derecho de aprovechamiento del contrato de CUSAF.

Finalmente, de una revisión de los contratos de CUSAF otorgados registrados en la plataforma IDERSAM, se han encontrado tres cartas de desistimiento por parte de usuarios que han argumentado para no continuar con el proceso de firma del contrato no tener “la posibilidad de realizar los pagos anuales por derecho del título habilitante”¹⁸. **Así pues, resulta evidente la necesidad de eliminar el pago por derecho de aprovechamiento para este tipo de título habilitante.**

¹³ Art. 58 del RGPFSAF

¹⁴ Art. 119 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

¹⁵ Intervalo de confianza al 95%: 469-518 soles. Estimación realizada por el proyecto Agrofor usando el dominio de selva y estrato rural. Fuente: ENAHO 2021. Datos obtenidos de:

<http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>

¹⁶ Valor de la línea de pobreza en la selva en 2021: 323 soles (gasto per cápita mensual). Fuente: INEI (2022). Evolución de la Pobreza Monetaria 2010-2021. Disponible en:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2021/Pobreza2021_1.pdf

¹⁷ Fuente: INEI (2020) el Informe técnico Perú: Estimación de la Vulnerabilidad Económica de la Pobreza Monetaria. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estimacion-de-la-vulnerabilidad-economica-a-la-pobreza-monetaria.pdf>

¹⁸ Carta N° 002-2021-ZRV, Carta N° 002-2021-ERH y Carta N° 002-2021-JCC. Se pueden encontrar en <https://apps.regionsanmartin.gob.pe:6443/ArcDigARA/tmp/unionPdfs.pdf>

Sobre el otorgamiento de CUSAF en Bosques de Producción Permanente

Los Bosques de Producción Permanente, creados en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308, mantienen su categoría con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, tal como lo establece el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado con Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, en su Novena Disposición Complementaria Final:

“Los BPP establecidos en el marco de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, continúan vigentes, conforme a las normas de su creación. Los BPP que se generen deben de realizarse bajo el marco de lo previsto en el artículo 34. En lo que corresponda, se aplica lo establecido en la Resolución Ministerial N° 547-2014-MINAGRI”.

En ese entendido, el redimensionamiento de los BPP se rige con la Resolución Ministerial N° 0368-2018-MINAGRI, que en su artículo 4° establece las causales del redimensionamiento y son: i) Derechos otorgados por la autoridad competente para el caso de las CC.NN., en aplicación de lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 0547-2014-MINAGRI, ii) Derechos otorgados por la autoridad competente, con anterioridad a la creación de los BPP, para los casos de comunidades campesinas reconocidas, iii) Derechos otorgados por la autoridad competente, con anterioridad a la creación de los BPP, para los casos en áreas de propiedad privada, y, iv) Derechos otorgados por la autoridad competente, con anterioridad a la creación de los BPP, para superficies con otras formas de uso reconocido. Asimismo, con la Resolución Ministerial N° 0442-2019-MINAGRI, se modificó los lineamientos para la ejecución del procedimiento de redimensionamiento de los Bosques de Producción Permanente - BPP, la modificatoria indica: i) Procede el redimensionamiento según los resultados de la ZF, y, ii) Áreas donde no se puede otorgar una categoría de la ZF, por única vez y de oficio.

En ese contexto; para cumplir con lo establecido en el presente artículo de incluir a los BPP como zonas donde se puede otorgar CCUSAF, se deberá modificar y sustentar el proceso de redimensionamiento para estos casos, debido a que los BPP son áreas categorizadas desde el año 2003 y su categorización se da en el marco de la elaboración y de los resultados de la ZF.

4.3. Sobre el artículo 63-B. De las obligaciones Ambientales de los beneficiarios de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales - CCUSAF

“Los beneficiarios de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales – CCUSAF, tienen la obligación de mantener la cobertura de bosque primario y secundario, priorizar la protección de fuentes y cursos de agua, y establecer prácticas de conservación de suelos. Se fomenta la agroforestería y se limita la conversión de bosques a tierras agrícolas, contribuyendo significativamente a la conservación y mitigación del cambio climático”

Las obligaciones que se establecen ya se encuentran dispuestas en el artículo 25.2 del RGPFSAF: *“Los titulares de los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales deben cumplir con las siguientes obligaciones:*

- a) *Mantener la cobertura de bosque primario y secundario maduro existente. (...)*
- c) *Mantener el área bajo conducción de sistemas agroforestales.*
- d) *Respetar la superficie inicial otorgada en sistema agroforestal si es mayor al 20% del área, o incrementar a una proporción mínima del 20% del área total del contrato de cesión en uso para el desarrollo de sistemas agroforestales, priorizando la protección de fuentes y cursos de agua.*
- e) *Establecer especies forestales maderables o no maderables en el sistema productivo.*
- f) *Realizar prácticas de conservación de suelos, de fuentes y cursos de agua. (...)*”

Asimismo, el artículo 62° del citado reglamento establece que una de las condiciones para suscribir el contrato de CUSAF es: *“Que el solicitante haya suscrito el compromiso de respeto y mantenimiento de los bosques existentes en el área de contrato”*. **En ese sentido, opinamos en el sentido de excluir del Proyecto Ley el artículo 63B.**

4.4. Sobre el artículo 63-C. Del reconocimiento de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales — CCUSAF

“Todos los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agro forestales otorgados, incluyendo los emitidos en Bosques de Producción Permanente – BPP, son

remitidos a las municipalidades provinciales y distritales en el ámbito de su circunscripción territorial con la finalidad de otorgar la factibilidad de servicios básicos y en todo lo que corresponda a lo señalado en la Ley N°27972 Ley Orgánica de Municipalidades y las normas complementarias emitidas por los gobiernos locales”.

El artículo bajo análisis pretende dar un reconocimiento legal a la prestación de servicios básicos que deben recibir los titulares de CUSAF en el marco de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades y las normas complementarias emitidas por los gobiernos locales. En ese sentido, es importante indicar que de acuerdo al INEI, el acceso a los servicios básicos hacen posible tener vida digna para la población y es indicador de las condiciones favorables en el bienestar social y por tanto en el nivel de desarrollo: acceso del hogar al abastecimiento de agua, el tipo de disposición de excretas, energía eléctrica, servicio municipal de barrido de calles y recolección domiciliaria de basura¹⁹.

Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.1 sobre la eliminación del pago por derecho de aprovechamiento, la ENAHO indica que el ingreso neto per cápita mensual de los hogares ubicados en el dominio de selva y estrato rural es de 493 soles, encontrándose debajo de la línea de vulnerabilidad económica (584 soles), generando un riesgo de alta probabilidad de pobreza monetaria. Ello es coherente con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 30355, Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar, que dispone como principal lineamiento para la promoción y desarrollo de la agricultura familiar “(...) Promover proyectos para el acceso efectivo de familias dedicadas a la agricultura familiar a servicios de agua y saneamiento, electrificación, salud y educación, para elevar su calidad de vida. (...)”. A mayor abundamiento, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar hasta 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, establecía como acción estratégica a mediano plazo el “Diseño de una plataforma intersectorial e intergubernamental para la implementación de paquetes de servicios básicos (electricidad, agua, educación, salud, vivienda rural, telecomunicación y alcantarillado), dirigidos a agricultores y agricultoras familiares”²⁰.

Se puede observar que la necesidad de proveer de servicios básicos, es una línea estratégica necesaria para promover la agricultura familiar y poder desarrollar

¹⁹ https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1863/libro.pdf

²⁰ Estrategia Nacional de Agricultura Familiar hasta 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI. Ver en: <https://www.agrorural.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/enaf.pdf>

una vida digna. **Por ello, consideramos una buena medida el traslado de información de los contratos CUSAF a las municipalidades para los fines correspondientes en este sentido.**

No obstante, a fin de no encontrar una discordancia con el artículo 37° de la LFFS que señala “...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. (...)”; sugerimos la modificación de dicha disposición en el siguiente sentido:

“Artículo 37. Prohibición de cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección. (...) Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

Ello no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, en forma excepcional y sujetos a los más rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental; y en el marco de la presente Ley y sus reglamentos y de forma excepcional, la provisión de servicios públicos, en dichas áreas otorgadas. (...)

4.5. Sobre el artículo 63-D. De las empresas prestadoras de servicios públicos

“Autorízase a las empresas prestadoras de servicios públicos para que a mérito de a la presentación de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales – CCUSAF, extendida por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre con las condiciones y salvaguardas establecidas por el SERFOR, otorguen la factibilidad de servicios, a los beneficiarios de los CCUSAF”

Considerar lo expuesto en el punto anterior.

4.6. Sobre el artículo 63-E. De los programas de apoyo gubernamental al sector agrario

“Los programas de apoyo, desarrollo, asistencia técnica para la producción, transferencia de tecnologías y transformación, promoción, financiamiento y crédito para el sector agrario y forestal, creados o por crearse por parte del Estado peruano incluyen en sus opciones de elegibilidad, financiamiento y atención a los proyectos presentados por personas naturales y/o jurídicas que acrediten ser beneficiarios de los Contratos de Cesiones en Uso para Sistemas Agroforestales – CCUSAF”

Se han estimado alrededor de 123 mil familias como potenciales beneficiarias de un contrato de CUSAF, asentadas en aproximadamente 1.5 millones de hectáreas de tierras de dominio público en la Amazonía peruana, estas familias identificadas a pesar de encontrarse en tierra forestal se dedican a diversas actividades agropecuarias como el cultivo de café, plátano, maíz y cacao, entre otras, muchas de éstas asociadas a actividades forestales²¹. Teniendo en cuenta que las actividades de cambio de uso por pequeños agricultores continúan hasta la fecha y que en el año 2020 (en contexto de pandemia) crecieron mucho las intervenciones sobre el bosque, la cantidad de familias a la fecha es mayor.

De la revisión de los indicadores de brechas para la inversión pública asociadas al sector agricultura, se tiene que los indicadores relacionados a agropecuarios sin servicio de asistencia técnica y superficie agrícola sin tecnificación son los que tienen mayor brecha en el sector Agricultura y Riego con 88% y 87% a nivel nacional respectivamente²². Por tanto, se hace necesario elaborar un indicador de brecha enfocado en atender a la población que requiere formalizar sus usos agrarios en tierras forestales de dominio público específicamente ya que no se encuentra establecido de tal forma, a través del otorgamiento de contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales.

El presente artículo permitirá promover el apoyo financiero a los pequeños agricultores, el desarrollo de los sistemas agroforestales y fortalecer el rol del Estado para ello. A su vez, esto debe impulsar la implementación del artículo 70°

²¹ Información basada en el estudio: ROBIGLIO, V., VARGAS, R., SUBER, M. 2018. La Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales. Los potenciales beneficiarios, distribución geográfica y estimación del potencial de contribución a las metas climáticas del Perú. In: Apoyo al Desarrollo de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales en Perú. Lima: ICRAF. Oficina Regional para América Latina.

²² Dirección de Políticas y Estrategias de la Inversión Pública, & Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPPI). (2021). Programa Multianual de Inversiones del Estado 2021-2023. INVIERTE.PE

del RGPFSAF que busca promover “*el desarrollo de las plantaciones forestales y sistemas agroforestales a nivel nacional, generando las condiciones habilitantes, procurando incrementar los niveles de productividad y el fortalecimiento de los factores de competitividad, a partir de los estándares sociales y ambientales, en el marco de la gestión forestal; y bajo un enfoque ecosistémico orientado a generar mayores beneficios sociales, económicos y ambientales (...).*”

Por tanto, **se sugiere mantener la redacción del texto, incluyendo también en el alcance al sector ambiente, dadas sus implicancias y funciones en materia de promoción y fortalecimiento de la agroforestería en el marco de los compromisos de adaptación y reducción del cambio climático.**

4.7. Sobre la Disposición Complementaria Final

ÚNICA. - **Adecuación del Reglamento**
El Ministerio de Agricultura en un plazo no mayor de 30 días calendario, contados a partir del siguiente día de publicada la ley, adecua el Reglamento de la Ley N°29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus normas complementarias.

A efectos de guardar consistencia y concordancia con los reglamentos que regulan el alcance del presente proyecto de ley, se sugiere la siguiente modificación:

El Ministerio de Agricultura en un plazo no mayor de 30 días calendario, contados a partir del siguiente día de publicada la ley, adecua el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y Sistemas Agroforestales, aprobado con Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI y el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado con Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como otras normas complementarias que corresponda.



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú