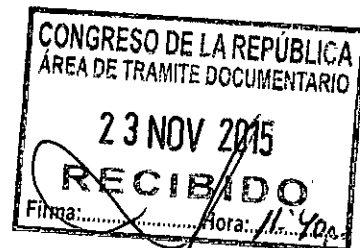


Proyecto de Ley N° 5021/2015-CR



## PROYECTO DE LEY

**LEY QUE DEROGA LAS ACCIONES DE INTERDICCIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULOS 7° DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1220, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL.**



Los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta del Congresista **EULOGIO AMADO ROMERO RODRIGUEZ** miembro del grupo parlamentario **DIGNIDAD Y DEMOCRACIA**, en uso de su facultad de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; proponen el Proyecto de Ley siguiente:

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Por cuanto:

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DEROGA LAS ACCIONES DE INTERDICCIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 7° DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1220, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL.**

**Artículo 1°.- Objeto**

El presente proyecto de ley tiene por objeto derogar las acciones de interdicción previstas en el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1220, que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal.

**Artículo 2°.- Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1220.**

Deróguese el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 1220, que establece medidas de interdicción en la lucha contra la tala ilegal.

Lima, Noviembre del 2015.



*E. A. R.*

EULOGIO AMADO ROMERO RODRIGUEZ  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

*J. R. A. O.*

JUSTINIANO ROMULO APAZA ORDOÑEZ  
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario  
Dignidad y Democracia

*N. A. R.*

*Chacabaca*

*J. R. A. O.*

JUSTINIANO ROMULO APAZA ORDOÑEZ  
Congresista de la República

*R. L. C.*

## EXPOSICION DE MOTIVOS.

### Antecedentes:

Antes del año dos mil, esto es, antes de la entrada en vigencia de la Ley n° 27308, Forestal y de Fauna Silvestre, el tratamiento forestal de la Amazonía se encontraba en manos de miles de pequeños extractores forestales. Extracción que se verificaba en forma artesanal con el uso de herramientas e instrumentos de bajo costo. Las especies maderables se encontraban al pie de la carretera o a unos cuantos kilómetros de ella. De esta actividad vivían miles de personas que agrupados a manera de clanes familiares vivían de esta actividad, y el impacto generado en el bosque era mínimo. Con los ingresos obtenidos solventaban el sustento de sus familias. En la extracción de la madera no se utilizaban grandes maquinarias, menos tractores ni vehículos de alto tonelaje debido a que no existían carreteras para ingresar a las profundidades de la selva, por lo que la extracción era reducido y debidamente controlada por las oficinas que en ese entonces se denominaba INRENA, lo que ahora se ha venido a sustituir por el SERFOR y en los niveles regionales las agencias Técnicas de Flora y Fauna Silvestre.

Esa forma artesanal o casi rudimentaria de trabajar la selva en la extracción de las especies maderables se ha modificado drásticamente con la dación de la Ley N° 27308. Con esta norma se estableció el procedimiento que permitió concesionar grandes extensiones de terrenos, generando que grandes extensión de miles y miles de hectáreas hayan sido entregados a pocas personas con solvencia económica en desmedro de los pequeños extractores forestales, quienes desaparecieron, porque les resulto imposible competir con la gran empresa (muchas transnacionales) que obtenían concesiones por el plazo de cuarenta años, por lo que en la actualidad luego de más de catorce años de aquella vigencia, solo unos cuantos son los dueños del bosque, con inmensa cantidad de terrenos para su explotación, y con maquinarias pesadas como, cargadores frontales, retro excavadoras, camiones de alto tonelaje, instrumentos con los que han efectuado impactos mayores que los pequeños madereros, llegando a extraer maderas de una distancia de más de cien kilómetros de la pista principal, concesionarios que luego de acabar con las maderas finas (cedro y caoba) ahora vienen explotando y extrayendo maderas duras, corrientes como la copaiba, pashaco, tornillo entre otros, todos para la exportación a los diferentes países de Europa, pero olvidando algo esencial del derecho forestal, que es la reforestación. Aunado a esto está la inoperancia del OSINFOR, quien no supervisa y fiscaliza el cumplimiento de las condiciones, obligaciones y responsabilidades que generan el título de una concesión forestal.

Este sistema de concesiones ha generado más de un problema, toda vez que en el interior de las zonas entregadas como concesión forestal existían posesionarios realizando trabajos de actividad agrícola, lo que en buena cuenta debió de haberse verificado previamente el inventario, para posteriormente excluirse de las concesiones a aquellas personas que se dedicaban a la agricultura o la ganadería;

en pocas palabras el sistema de concesiones generó un nuevo conflicto entre el poseionario del terreno dedicado a la actividad agrícola con el nuevo concesionario forestal; discusión que pese al transcurso de los años hasta la fecha no se ha solucionado.

Ni el Estado, ni el ente rector en este caso el Ministerio de Agricultura, menos la entidad del Inrena en aquellos tiempos ahora el Serfor, han efectuado actividades complementarias para la adecuada gestión de los bosques, habiéndose limitado al otorgamiento de las concesiones; acciones de gestión omitidas como la determinación de la respectiva zonificación, o como la exclusión de áreas para ser destinados a otras actividades diferentes a la forestal; por lo que aprendieron a convivir y el Estado permitió la extracción forestal a quienes contaban con concesiones diferentes a la actividad forestal con la sola presentación de planes complementarios o denominados planes operativos anuales.

De esta manera pese a que se encuentra en plena vigencia el sistema de grandes concesiones, pocos agricultores han sobrevivido en esta actividad, en unos casos extrayendo maderas de concesiones diferentes a las maderas autorizadas, otros de terrenos con títulos agrícolas, empleando como instrumentos para dicha actividad la herramienta principal como es el castillo, que por su manualidad en el uso y ante la inexistencia de carreteras, les ha permitido cortarlos primero, luego transportarlos mediante la corriente de los ríos hasta llegar a una carretera, para luego trasladarlos mediante vehículos motorizados.

Esta actividad es sumamente sacrificada si no se cuenta con los medios económicos necesarios como para contar con la logística suficiente, y el pequeño extractor forestal no cuenta con dicha capacidad económica o logística ya que sus ganancias por la venta de las especies forestales se revierte en la propia actividad extractiva o en el sustento de sus familias. Es en estas condiciones que se expide el Decreto Legislativo N° 1220, por el cual se impone la medida de interdicción con el que se propone la destrucción de sus herramientas de trabajo, de sus instrumentos de trabajo que les ha costado inmenso sacrificio conseguirlos, cuando en buena cuenta, dentro de un estado de derecho -como el que vivimos- bien podría incautarse algún bien dentro de un marco delictual y disponerse su entrega a alguna entidad pública para su adecuado uso, antes de disponerse su irracional destrucción.

Al haberse emitido el Decreto Legislativo N° 1220 disponiendo la interdicción contra la tala ilegal, se ha incurrido en abuso de derecho, en razón de que, por más estado que sea no puede vulnerar principios de obligatorio cumplimiento como es la razonabilidad, la proporcionalidad, entre otros, no puede irracionalmente disponer la destrucción de las herramientas de trabajo de los madereros formales, menos puede elevar las penas sin sentido alguno hasta pretender imponer, incluso por encima de aquellos previstos para la defensa de la vida. Admitir ello es simplemente vivir en una anarquía que soliviantará los conflictos sociales. No se puede dictar medidas sin que previamente el propio Estado haya presentado las condiciones necesarias para su aplicación.

En el caso forestal si se pretende erradicar totalmente la extracción forestal de parte de los pequeños madereros, previamente el Estado debió promover sendos programas de capacitación para la sustitución de dicha actividad con otras del mismo nivel o inferior que les permita solventar sus economías y la de sus familias, toda vez que al aplicar a raja tabla se producirá el desplazamiento de miles de familias de esa actividad a la cual se dedican por muchos años, y contrariamente no se les está ofreciendo alternativas de sobrevivencia, tal como ha ocurrido con la erradicación de plantaciones de hojas de coca, en la cual el Estado si hizo un trabajo, dando la oportunidad a los agricultores a sembrar otros productos y vivir de las mismas.

En consecuencia, mientras no se haya efectuado un trabajo efectivo en favor de esta grupo de hombres del campo dedicados a la actividad maderera, no se puede imponer medidas drásticas que afecten sus economías, la misma debe ser gradual, con un verdadero programa de sustitución, ya que de no hacerlo así, sería condenar a miles de familias de toda la Amazonía del Perú al hambre y la pobreza, incrementando las tasas de desempleo con reducción de la población económicamente activa, tanto más que esta materia de la tala ilegal se encuentra excesivamente regulado con todo tipo de normas desde el nivel administrativo, civil, hasta el más drástico como es el ámbito penal.

#### ***Regulación Sobre abundante.-***

El Decreto Legislativo N° 1220 que regula la tala ilegal de especies forestales, fue emitida por el Poder Ejecutivo en virtud a las facultades legislativas conferidas por el congreso mediante Ley N° 30336, norma por el que se le faculta al Poder Ejecutivo a legislar en materia de seguridad ciudadana; sin embargo, resulta siendo redundante esta medida; toda vez la tala ilegal de maderas en zonas boscosas denominadas bosque primario o bosque secundario ya se encontraban protegidas administrativamente en la Ley N° 29763, "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", en cuyo artículo 10° del Título Preliminar expresa que: *"Es deber de las personas naturales o jurídicas que tengan en su poder o administren bienes, servicios, productos y sub productos de patrimonio forestal de fauna silvestre de la Nación demostrar el origen legal de éstos"*, lo que en buena cuenta se está refiriendo que para la tala, el desbosque, el transporte, la tenencia, necesariamente requerirá de la autorización expedida por la autoridad competente, es decir tiene que tener el título habilitante para poder, no solo extraer especies forestales de su ámbito natural, sino para movilizarlos con fines de comercialización, tal conforme así lo ratifica el artículo 126° de la norma mencionada cuando señala: *"Toda persona está obligada ante el requerimiento de la autoridad forestal a acreditar el origen legal de cualquier producto o espécimen de especie de flora y fauna silvestre. Toda persona que posea, transporte, y comercialice un producto o espécimen de especies de flora o fauna silvestre cuyo origen ilícito no puede ser probado ante el requerimiento de la autoridad es pasible de comiso o incautación de dicho producto o espécimen, así como de la aplicación de las sanciones previstas en la presente ley y su reglamento, independientemente del conocimiento o no de su origen ilícito"*, remitiendo al

reglamento para la determinación de los documentos con las que se puede acreditar el origen legal tanto de las especies de flora y fauna silvestres. Dicha exigencia de acreditación del origen legal de las especies, también le alcanza a: “los propietarios de plantas de transformación de productos forestales y de fauna silvestre que adquieran o procesen estos productos deben verificar a través de documentos que su extracción y aprovechamiento haya sido autorizada por la autoridad competente realizada legalmente”; tal conforme se tiene del último párrafo de la norma antes citada.

Para la vigilancia, fiscalización y cumplimiento de las normas de la ley forestal y de fauna silvestre se crea la entidad del OSINFOR, organismo administrativo que se encarga del control, la denuncia, investigación e imposición de sanción contra todo aquel que extraiga especies maderables sin contar con un título habilitante, o una autorización o contra quienes extraigan de zonas prohibidas, zonas de amortiguamiento, zonas de reserva, o zonas de propiedad de comunidades nativas, tal conforme así aparece del artículo 18° de la tantas veces mencionada ley, el mismo que expresamente señala: *“El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) se encarga de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, y de los servicios de los ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes regulados por la presente ley”*.

El artículo 150° de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece las sanciones a imponerse contra quien incurra en tala ilegal de especies forestales, siendo las sanciones a imponerse desde una simple amonestación hasta la más grave como es la paralización y clausura o inhabilitación sea temporal o definitiva. Lo que significa que quien tenga la condición de extractor forestal ilegal, o quien proceda a talar maderas de cualquier especie sin contar con las autorizaciones legales, es pasible de imposición de una sanción administrativa. Sin embargo, cuando la infracción es considerada sumamente grave se impone la caducidad de los títulos habilitantes, tal conforme así expresamente lo estipula el artículo 153 de la referida Ley.

De manera más específica el reglamento de la Ley forestal y de Fauna silvestre aprobado mediante D.S. Nro. 018-2015/MINAGRI, se ocupa de la tala ilegal de especies forestales, haciendo precisiones en los conceptos de bosque primario, bosque secundario, títulos habilitantes, zonas reservadas, zonas de amortiguamiento, y las consecuencias de la infracción de la ley forestal como es la imposición de sanciones; ratificando de manera concreta que se incurre en tala ilegal cuando se extrae maderas sin contar con las autorizaciones otorgadas por autoridad competente.

Como se podrá apreciar, los mecanismos de sanción frente a la tala ilegal en el campo administrativo se encuentra claramente regulados; donde se encuentra plenamente establecido el procedimiento administrativo sancionador y las medidas cautelares a dictarse; Por lo que, resulta siendo innecesario por excesivo una nueva norma que redunde sobre aspectos claramente legislados.

En el ámbito penal, la Corte Suprema de Justicia de la República, ha dictado un sin número de Ejecutorias Supremas vinculados a la tala ilegal, conducta prohibida que se encuentra tipificado en el artículo 310 del Código Penal, bajo la sumilla de -tráfico ilegal de productos forestales- cuando señala: *"Será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones"*. Como se verá los actos delictuales de extracción de madera sin autorización expedida por la autoridad administrativa competente se encuentra penalizado desde la entrada en vigencia del Código Penal, es decir desde el año 1991, incluso con mucha anterioridad dicho proceder ilícito ya se encontraba tipificado y sancionado por la normativa penal.

Las medidas cautelares en caso de extracción ilegal, o tala ilegal, también ya se encontraban normados, basta con revisar el código Penal en su artículo 101 del Código Penal que regula el decomiso de los objetos e instrumentos del delito cuando expresamente señala: *"El juez, siempre que no proceda el proceso autónomo de pérdida de dominio previsto en el Decreto Legislativo 1104, resuelve el decomiso de los instrumentos con que se hubiere ejecutado el delito, aun cuando pertenezcan a terceros, salvo cuando estos no hayan prestado su consentimiento para su utilización. Los objetos del delito son decomisados cuando, atendiendo a su naturaleza, no corresponda su entrega o devolución. Asimismo, dispone el decomiso de los efectos o ganancias del delito, cualesquiera sean las transformaciones que estos hubieren podido experimentar. El decomiso determina el traslado de dichos bienes a la esfera de titularidad del Estado.*

*El juez también dispone el decomiso de los bienes intrínsecamente delictivos, los que serán destruidos.*

*Cuando los efectos o ganancias del delito se hayan mezclado con bienes de procedencia lícita, procede el decomiso hasta el valor estimado de los bienes ilícitos mezclados, salvo que los primeros hubiesen sido utilizados como medios o instrumentos para ocultar o convertir los bienes de ilícita procedencia, en cuyo caso procederá el decomiso de ambos tipos de bienes.*

*Si no fuera posible el decomiso de los efectos o ganancias del delito porque han sido ocultados, destruidos, consumidos, transferidos a tercero de buena fe y a título oneroso o por cualquier otra razón atribuible al autor o partícipe, el juez dispone el decomiso de los bienes o activos de titularidad del responsable o eventual tercero por un monto equivalente al valor de dichos efectos y ganancias."*

Este articulado señala que las herramientas como vehículos, tractores u otros que hayan permitido la tala ilegal serán objeto de decomiso, de igual manera la madera que no acredite su procedencia legal también será objeto de intervención y posterior decomiso con la asignación a alguna entidad del estado para su administración y posterior aprovechamiento.

El proceso de persecución de la tala ilegal también se encuentra específicamente regulado en el derogado reglamento de la Ley Forestal de Fauna Silvestre N° 29 D.S. 014-AG-2001 que expresamente señalaba: "**Artículo 375.- Incautación de herramientas, equipos y maquinaria:** *“Procede la incautación de herramientas, equipos o maquinaria utilizados en la realización de acciones que constituyen infracciones de acuerdo a lo establecido en los Artículos 363 y 364 del presente Reglamento. En este caso, la devolución de dichos artículos procederá previo pago de la multa correspondiente.*

*Sin embargo, si las herramientas, equipos o maquinarias decomisados han sido utilizados en la comisión de presuntos ilícitos penales ambientales, éstas serán puestos a disposición de la autoridad judicial competente hasta la culminación del proceso penal correspondiente, sin derecho a devolución. En caso de concluir el proceso penal con sentencia condenatoria, los artículos decomisados serán adjudicados a las autoridades encargadas del control y fiscalización de los recursos forestales”.*

Como puede verse tanto administrativa como penalmente la tala ilegal se encuentra debidamente legislada por lo que no había ninguna necesidad de sobre regular mediante el Decreto Legislativo Nro. 1220, toda vez que incluso permitía la interdicción cuando se hallaba maderas sin autorización alguna, sobre el que procedía su incautación y posterior decomiso, cosa igual sucedía y sucede con los instrumentos que sirvieron ya sea para su extracción, tala o transporte; por lo que la puesta en vigencia del nuevo reglamento en buena cuenta ha generado confusión, contradicción entre la normativa de la misma materia, generando desconcierto, tanto así que el poblador amazónico no sabe si extraer maderas para su consumo o la construcción de su vivienda se encuentra permitido o prohibido, toda vez que del nuevo reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, reglamento aprobado por Decreto Supremo Nro. 018-2015-MINAGRI, exige la presentación de estudios técnicos para su aprovechamiento y los correspondientes estudios de impacto ambiental; estudios que resultan demasiado onerosos fuera del alcance de las economías del hombre del campo.

En ese sentido, se plantea que se suspenda toda interdicción contra los pequeños extractores forestales en el plazo de cuatro años. Este plazo debe obligar al Estado para establecer políticas que aliente el trabajo alternativo para miles de familias que viven de la extracción forestal en pequeña escala.

#### **EFFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE.-**

Esta iniciativa no colisiona con norma constitucional alguna, lo que se pretende es contribuir a la eficiencia y eficacia en la persecución y sanción de quienes incurren en la extracción de especies forestales sin contar con las autorizaciones debidas y disponer la racional afectación contra los instrumentos y objetos del delito.



Otro efecto está orientado a la desregulación de la actividad forestal, para permitir que la legislación permita actividades de subsistencia y que el Estado establezca políticas alternativas para los pequeños extractores de madera.

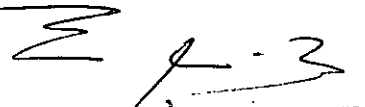
#### **ANALISIS COSTO BENEFICIO.**

El presente proyecto de ley no causa ningún gasto adicional al erario nacional, debido a que con su modificatoria únicamente se pretende la adecuada regulación de la problemática forestal.

Por el lado del Beneficio, resulta necesario contar con normas que realmente se apliquen a una realidad concreta, aplicación que debe ser en estricta justicia.

Lima, noviembre del 2015.



  
EULOGIO AMADO ROMERO RODRIGUEZ  
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA