



Informe legal N° 343-2023/SPDA

http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/PueblosAndinos/files/sesiones/ordinarias/11a_so/predictamen_ley_humedales.pdf

Opinión al predictamen recaído en los proyectos de Ley N° 1732/2021-CR, N.° 2772/2022-CR, N.° 3506/2022-CR, N.° 4851/2022-CR, N.° 4896/2022-CR, N.° 5081/2022-CR, N.° 5421/2022-CR, N.° 5573/2022-CR, N.° 5843/2023-CR, N.° 5852/2023-CR Y N.° 5894/2023-CR, que, con texto sustitutorio propone la Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional

I. Contexto y antecedentes

El 21 de noviembre, del 2023, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología presenta el predictamen de los proyectos Legislativos N° 1732/2021-CR, N.° 2772/2022-CR, N.° 3506/2022-CR, N.° 4851/2022-CR, N.° 4896/2022-CR, N.° 5081/2022-CR, N.° 5421/2022-CR, N.° 5573/2022-CR, N.° 5843/2023-CR, N.° 5852/2023-CR Y N.° 5894/2023-CR y propone un texto sustitutorio de la Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional.

El predictamen presenta una fórmula legislativa que comprende ocho artículos y tres disposiciones complementarias finales. Asimismo, como un anexo de definiciones. Para conseguir el objeto de la norma, el Proyecto de Ley establece, entre otros temas, lo siguiente:

- Se desarrollan las acciones y actividades prohibidas en los humedales.
- El Ministerio del Ambiente (MINAM) establecerá los criterios ambientales para priorizar la protección, conservación y uso sostenible de los humedales.
- El MINAM implementará y publicará un Registro nacional de humedales.
- MINAM emite el reglamento de la presente ley, así como las disposiciones para su implementación, tales como los criterios ambientales para el establecimiento de las zonas de amortiguamiento de los humedales y la identificación de los humedales priorizados, los lineamientos para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental de Humedales y el protocolo de actuación interinstitucional para proteger los humedales frente a la ocurrencia de las conductas infractoras, dentro de un plazo de 120 días.

Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA elaboramos la presente opinión legal al Proyecto de Ley, a fin de contribuir con dichos aportes al proceso de revisión y evaluación legislativa que realiza el Congreso de la República.

II. Base jurídica y bibliografía revisada

- Constitución Política del Perú.



- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- Decreto Supremo N° 005-2013-PCM, Crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente denominada "Comité Nacional de Humedales
- Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM, Aprueba la Estrategia Nacional de Humedales
- Ley 30286, Ley que crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña.
- Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 061-2017-INAIGEM-PE, Aprueba el Manual Metodológico de Inventario Nacional de Glaciares.
- Decreto Supremo N° 006-2021-MINAM, Aprueba las disposiciones generales para la gestión multisectorial y descentralizada de los humedales.
- Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
- Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.
- Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre.

III. Posición institucional y recomendaciones

3.1. La importancia de los humedales en la provisión de servicios ecosistémicos

Desde la SPDA consideramos que los humedales son ecosistemas estratégicos, cuyo valor para conservar la biodiversidad debe ser priorizado por las autoridades brindando un marco normativo que permita atender de manera efectiva las amenazas a las que constantemente se encuentran expuestos estos ecosistemas frágiles; sin embargo, aún hasta la fecha consideramos que existen retos para la protección de este ecosistema.

El presente predictamen, permite elevar el rango de protección con el que actualmente se cuenta para los humedales, permitiendo fortalecer su protección, conservación y uso sostenible en territorio nacional, por lo que a nuestro parecer resulta positivo para el fin general de estos ecosistemas frágiles.

3.2. Avances normativos para la gestión de los humedales en el Perú

En base a la normativa actual para la protección de humedales, contamos con las disposiciones generales para la gestión multisectorial y descentralizada de los humedales, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 006-2021-MINAM el año 2021, lo cual permite que tengamos un marco institucional; sin embargo, debe ser considerado es que esta norma tiene rango reglamentario. Por tal motivo, sin desvirtuar el espíritu del presente predictamen, debe ser necesario cumplir con la agenda pendiente señalada en las disposiciones generales, como por ejemplo, los criterios de priorización de humedales.

Entre otras normas vigentes que buscan fortalecer la gestión de los humedales en el Perú podemos mencionar el Decreto Supremo N° 005-2013-PCM del año 2013, mediante el cual se crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente denominada "Comité Nacional de Humedales", adscrita al Ministerio del Ambiente, con el objeto de promover la



gestión adecuada de los humedales a nivel nacional, así como el seguimiento a la implementación de los compromisos derivados de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas - Convención de Ramsar; el Decreto Supremo N° 004-2015-MINAM del año 2015, mediante el cual se aprueba la Estrategia Nacional de Humedales, la cual establece como Lineamiento Estratégico 1, correspondiente al Objetivo Estratégico 2 del Eje Estratégico 2 "Fortalecimiento del marco normativo y de las capacidades para la gestión de los humedales", revisar, actualizar e implementar el marco normativo para la gestión de humedales, acorde con la normativa nacional en general, y con los lineamientos de la Convención de Ramsar; la Ley 30286 del año 2015, Ley que crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (Inaigem), en el marco del cual se publicaron este año 2023, el Inventario Nacional de Bofedales, "el cual permitirá identificar la extensión y ubicación de dichos ecosistemas; y conocer más sobre la importancia que tiene para el país, a fin de implementar políticas públicas y acciones para su adecuado manejo, ya que estos espacios naturales almacenan agua, capturan el carbono y son fuente de forraje para el ganado"¹. Este inventario fue elaborado por el MINAM e Inaigem.

3.3. Acciones pendientes para el fortalecimiento de la gestión de los humedales en el Perú

a. Aprobación de los Criterios para la priorización de humedales ubicados en el Perú

Mediante la Resolución Ministerial N.º 019-2022-MINAM se dispuso la publicación del proyecto de "Criterios para la priorización de humedales ubicados en el Perú", lo cual hasta la fecha se encuentra pendiente la publicación oficial por parte del Ministerio del Ambiente. En esa misma línea, consideramos que por ese lado, existe aún una necesidad y tema pendiente para la atención efectiva de la conservación de los humedales. Sumado a ello, mencionar que desde la SPDA se envió comentarios a la mencionada propuesta con el objetivo de sumar respecto a la importancia de su conservación.

b. Sobre sanciones en el ámbito penal para la protección de humedales

En el marco de la protección de los humedales en el ámbito administrativo se evidencian algunos esfuerzos para mejorar su gestión; sin embargo, una de las principales amenazas que presentan estos ecosistemas frágiles ameritan un nivel de protección en otros ámbitos, como el penal. En este sentido, todavía no existe una sanción penal a las personas o empresas que atenten contra los ecosistemas frágiles, como los humedales. En dicho marco, se presentó el Proyecto de Ley 1241-2022-CR, que propone modificar el artículo 310 y 310-C del Código Penal, e incluir la protección de estos ecosistemas de vital importancia para la provisión de servicios ambientales. En esta línea, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, emitió un dictamen que considera una fórmula sustitutoria, mediante la cual se modifican los delitos contra los bosques o formaciones boscosas, pajonales, páramos y humedales, así como sus formas agravadas.

Actualmente, existen casos como la afectación a los humedales de Chocalla, los cuales son un ejemplo de la importancia de tener una normativa que respalde la protección de estos

¹ <https://repositorio.inaigem.gob.pe/items/61d605a3-5bba-4357-a1fc-a716d595af8a>



ecosistemas frágiles. En septiembre de 2020, la empresa inmobiliaria Constructora La Venturosa inició la edificación de un condominio sobre gran parte del humedal “Lagunillas de Chocalla”, ubicado en el distrito de Asia, provincia de Cañete (Lima). Esta infraestructura ocasionó el cierre de los canales de este ecosistema frágil; es decir, se cambió a la fuerza el curso natural del agua. Asimismo, el 30 de enero de este año, nuevamente el humedal sufrió otra afectación directa, generando preocupación por los vecinos de las zonas.

En este sentido, resulta importante considerar que el Proyecto de Ley 1241-2022-CR que propone modificar el artículo 310 y 310-C del Código Penal, establece como forma agravada si el delito se comete en “ecosistemas frágiles debidamente registrados en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles o instrumento que lo reemplace”, lo que hace necesario que dicha Lista sea actualizada con el inventario nacional de humedales a cargo del MINAM y considere los criterios para la priorización de estos ecosistemas.

3.4. Sobre las actividades prohibidas e infracciones

En base a lo establecido por la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal, se tipifican infracciones y determinan sanciones en materia forestal y de fauna silvestre a través del Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI, Reglamento de Infracciones y Sanciones en materia forestal y de fauna silvestre.

En ese sentido, a fin de asegurar la concordancia con las infracciones ya contempladas por la legislación vigente en base a prohibiciones establecidas en la ley especial, recomendamos la modificación de la redacción para las siguientes infracciones:

Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en territorio nacional (artículo 5)		Legislación forestal y de fauna silvestre
Fórmula actual	Fórmula propuesta	Concordancia
d) La extracción de la cobertura vegetal y el cambio de uso del suelo sin autorización de la autoridad competente.	d) El <u>retiro</u> de cobertura vegetal y <u>el cambio de uso con fines agropecuarios en tierras de capacidad de uso mayor forestal o de protección</u> sin autorización de la autoridad competente.	Artículo 37. 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 (Ley N° 29763) Anexo N° 1, numeral 18. Realizar actividades con fines agropecuarios en tierras de capacidad de uso mayor forestal o de protección (DS 007-2021-MIDAGRI).



		Anexo N° 1, numeral 19. Realizar el retiro de cobertura vegetal cuando no esté permitido por la legislación o no se cuente con la autorización correspondiente (DS 007-2021-MIDAGRI).
g) Provocar incendios forestales, así como realizar la quema de los recursos forestales que forman parte del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación.	g) <u>Causar daño a los recursos que integran el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación mediante el uso del fuego.</u>	Anexo N° 1, numeral 17. Causar daño a los recursos que integran el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación mediante el uso del fuego (DS 007-2021-MIDAGRI).

De igual manera, se recomienda incluir una disposición que contenga lo establecido por la primera disposición complementaria final del Decreto Supremo N° 006-2021-MINAM, que aprueba las disposiciones generales para la gestión multisectorial y descentralizada de los humedales:

“Los humedales, en su condición de ecosistemas frágiles, no se encuentran incluidos en los procesos de formalización de la posesión informal, conforme al numeral 3 del artículo 8 de la Ley N° 31056”.

Asimismo, se debe precisar en la segunda disposición complementaria final del texto sustitutorio que propone la Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional, las competencias del SERFOR y de la ANA en relación a la aprobación del cuadro de tipificación y sanciones. En relación a ello, proponemos la siguiente redacción para dicha disposición:

*“SEGUNDA. Plazo para la aprobación o actualización de los cuadros de tipificación de infracciones y sanciones
El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y la Autoridad Nacional del Agua, y otras autoridades competentes en cuanto corresponda, aprueban el cuadro de tipificación de infracción y sanciones, en el marco de sus competencias y funciones en materia forestal y de fauna silvestre y recursos hídricos, respectivamente. La aprobación o actualización de los cuadros de tipificación de infracciones y sanciones señalada en el párrafo 5.2, se realiza, de corresponder, dentro de un plazo de noventa días calendario desde la vigencia de la presente ley.*

3.5. Sobre la consideración del enfoque de género para reforzar el predictamen que propone la Ley para la protección, conservación y uso sostenible de los humedales en el territorio nacional



Además de los principios y enfoques desarrollados en el predictamen, es necesario que la propuesta normativa considere el rol de las mujeres en la gestión de los recursos hídricos y los impactos diferenciados de una gestión ineficiente de estos recursos que colocan en una situación mayor de vulnerabilidad a las mujeres en relación a los hombres.

En efecto, la Resolución XIII.18 del 2018, resultado de la 13ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención de Ramsar sobre los Humedales “Humedales para un futuro urbano sostenible” desarrollada en Dubái, Emiratos Árabes Unidos, del 21 a 29 de octubre de 2018 reconoce “el papel fundamental de las mujeres en la provisión, gestión y protección de los recursos de los humedales, especialmente del agua, así como en la conservación de la cultura, el folklore, la música, la mitología, la tradición oral, las costumbres y los conocimientos tradicionales relacionados con los humedales, entre otras cosas, y que habría que prestar especial atención a las necesidades específicas de las mujeres, ya que estas se ven afectadas de manera desproporcionada por las deficientes infraestructuras hídricas”².

En ese sentido, se propone incluir el “enfoque de género” con el objetivo de “reforzar las iniciativas para empoderar a todas las mujeres, incluidas las mujeres de pueblos indígenas y comunidades locales, como agentes importantes para lograr la conservación y el uso sostenible de los humedales”³. Así, proponemos la siguiente redacción:

“Enfoque de género: La gestión integral de los humedales requiere reforzar las iniciativas para empoderar a todas las mujeres, incluidas las mujeres de pueblos indígenas y comunidades locales, como agentes importantes para lograr la conservación y el uso sostenible de los humedales”.

3.5. Conclusiones y recomendaciones

- Se han desarrollado esfuerzos para el fortalecimiento de la gestión de humedales en el Perú, desde un rango reglamentario. El predictamen dota de un rango mayor las normas para la protección de la gestión de humedales.
- Resulta necesario que el inventario nacional de humedales que debe ser implementado por el MINAM sea considerado como insumo para la elaboración y actualización de otros instrumentos sectoriales sobre la materia.
- Se considera oportuno modificar los artículos referidos al régimen de tipificación de infracciones e imposición de sanciones, para que tengan uniformidad con la normativa especial sobre la materia.
- Los principios y enfoques que aborda el predictamen deben considerar a la totalidad de grupos en situación de vulnerabilidad como, por ejemplo, el rol de las mujeres en la gestión de los recursos hídricos.

² Resolución XIII.18 “Humedales para un futuro urbano sostenible”. Disponible en <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/xiii.18_gender_s.pdf>

³ Resolución XIII.18 “Humedales para un futuro urbano sostenible”. Disponible en <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/xiii.18_gender_s.pdf>


