

Opinión legal sobre
el PL 7559/2023 CR
“Ley de protección
y conservación del
mono choro de cola
amarilla y su hábitat”

Opinión legal sobre el PL 7559/2023 CR “Ley de protección y conservación del mono choro de cola amarilla y su hábitat”

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores:

Luis Zari, Gabriela Villanueva, Jean Pierre Araujo, Rocío Mancha y Valeria Delgado

Foto de portada:

Conservamos por Naturaleza

Diagramación:

Cristian Díaz

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2024). *Opinión legal sobre el PL 7559/2023-CR "Ley de protección y conservación del mono choro de cola amarilla y su hábitat"*. 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

Gerenta de Conservamos por Naturaleza: Carolina Butrich

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

Teléfono: (+51) 612 – 4700

www.spda.org.pe

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 o justicia.

Índice

1. Antecedentes	4
2. Marco normativo.....	4
3. Opinión legal	6
3.1. Aspectos generales	6
3.2. Aspectos específicos	7
4. Conclusiones y recomendaciones	13

1. Antecedentes

- El 11 de abril del presente año, ingresó al poder legislativo el "Proyecto de Ley que propone la Ley de Protección y Conservación del Mono Choro de Cola Amarilla y su hábitat", con número N° 7559/2023-CR; la cuál fue presentado por parte del grupo parlamentario Cambio Democrático-Juntos Por el Perú, a iniciativa de la congresista Ruth Luque Ibarra.
- Con fecha 16 de abril del presente año, el proyecto de ley fue enviado tanto a la Comisión Agraria como a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República para su estudio y dictamen.
- Con fecha 18 de abril, mediante Oficio N.° 2712-2023-2024-CPAAAE/P-CR, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita opinión a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental con relación al previamente referido proyecto de Ley.

En ese sentido, la SPDA emite opinión legal con relación al Proyecto de Ley N° 7559/2023-CR, Ley de Protección y Conservación del Mono Choro de Cola Amarilla y su hábitat, con la finalidad de contribuir al proceso de revisión y evaluación legislativa que realiza el Congreso de la República.

2. Marco normativo

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley 26839, Ley para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
- Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre aprobado por Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI

- Decreto Supremo 004-2014-MINAGRI que aprueba la actualización de la lista de clasificación y categorización de las especies amenazadas de fauna silvestre legalmente protegidas.
- Decreto Supremo 016-2014-MINAGRI que aprueba la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
- La Política Nacional del Ambiente al 2030, aprobada por Decreto Supremo 023-2021-MINAM
- La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada mediante Decreto Supremo 009-2013-MINAGRI
- Estrategia Nacional de Diversidad Biológica del MINAM aprobada mediante Decreto Supremo N° 009-2014-MINAM
- El Plan Nacional de Conservación de los Primates Amenazados del Perú, aprobado por Resolución de Dirección Ejecutiva 237-2019-MINAGRI-SERFOR-DE
- Manual de Técnica Legislativa del Congreso, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR
- Ordenanza Regional N.º 457 Gobierno Regional Amazonas/CR que declara de interés y necesidad pública la conservación de los primates amenazados Mono Choro de Cola Amarilla y Mono Nocturno Andino
- Ordenanza Regional N° 005-2020-GRA/CR que aprueba el Plan de Acción Regional para la Conservación del Mono Choro de Cola Amarilla (*Lagothrix (Oreonax) flavicauda*) y Mono Nocturno Andino (*Aotus miconax*)

3. Opinión legal

3.1. Aspectos generales

Protección del mono choro de cola amarilla y su hábitat

El mono choro de cola amarilla es una especie endémica del Perú, siendo su hábitat principal los bosques nublados de regiones como Amazonas, San Martín, Loreto, La Libertad, Junín y Huánuco. Estos bosques, caracterizados por su alta biodiversidad y su importancia ecológica, albergan una gran cantidad de especies endémicas y desempeñan un papel crucial en la regulación del clima y la conservación del agua. El mono choro de cola amarilla contribuye al equilibrio de este hábitat como una especie sombrilla, protegiendo a otras especies y contribuyendo a la dispersión de semillas, lo que favorece la regeneración de los bosques.

Sin embargo, esta especie y su hábitat se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad. Según la Lista Roja de la UICN¹ está clasificada como "Críticamente Amenazado" y también es una especie que se encuentra en el Apéndice I del Convenio CITES². La deforestación desenfrenada, el uso descontrolado del territorio, la domesticación de primates y el tráfico ilegal de fauna silvestre representan amenazas significativas. Además, el aumento del cambio climático contribuye a la destrucción del hábitat, por la pérdida de los ecosistemas de bosques nublados.

Las estimaciones del tamaño de su población varían entre 1000 y 10000 individuos³. Con una estimación de que su población podría extinguirse en la próxima década si no se toman medidas urgentes, la situación es crítica. La pérdida de hábitat y la fragmentación de los bosques nublados están poniendo en peligro la supervivencia tanto del mono choro de cola amarilla como de numerosas otras especies que dependen de estos ecosistemas para sobrevivir.

¹ <https://www.iucnredlist.org/species/39924/192307818>

²

https://checklist.cites.org/#/en/search/output_layout=alphabetical&level_of_listing=0&show_synonyms=1&show_auth_or=1&show_english=1&show_spanish=1&show_french=1&scientific_name=Lagothrix+flavicauda&page=1&per_page=20

³ <https://www.iucnredlist.org/species/39924/192307818>

Actualmente, existen cuatro áreas de conservación privada, espacios voluntarios dedicados a su protección, donde vive esta especie: Pampa de Burro, Hierba Buena-Allpayacu, Copallín y Bosque Berlín. Estas iniciativas ubicadas en Amazonas buscan proteger los hábitats del mono ante las amenazas de tala y caza de la especie. La creación de corredores de conservación, así como la adopción de medidas de promoción para protección de los lugares donde habita son esenciales para asegurar la sostenibilidad de la especie.

3.2. Aspectos específicos

Sobre la naturaleza de los planes nacionales de conservación de especies

El artículo 2.1 del proyecto de ley dispone la elaboración de un Plan de Acción Nacional por el plazo de 5 años para la Conservación exclusiva del Mono Choro de Cola Amarilla dentro de los 90 días calendario publicada la presente ley. Al respecto, debe indicarse que la parte novena (IX, subcapítulo j) del manual de Técnica Legislativa del Congreso, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, señala que un aspecto importante a tener en cuenta al momento de presentar una propuesta de ley es verificar el criterio de necesidad y viabilidad de esta, la cual, requiere entre otros puntos, regular si realmente se necesita de la aprobación de una ley para dicha materia.

En ese sentido, el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI, regula los planes nacionales de conservación para especies amenazadas. Conforme al artículo 115° del mencionado reglamento, estos planes de acción son aprobados por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), y elaborados, de manera participativa en coordinación con el Ministerio del Ambiente (Minam) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), así como la sociedad civil, comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos originarios.

Los planes nacionales de conservación para especies amenazadas, como el mono choro de cola amarilla, son instrumentos de planificación de naturaleza infra-legal. Por ejemplo, se pueden observar los siguientes:

Denominación	Resolución
Plan Nacional de Conservación del Oso Andino (<i>Tremarctos Ornatus</i>) en el Perú, Periodo 2016 - 2026	Resolución De Dirección Ejecutiva N° 174-2016-Serfor-De
Plan Nacional de Conservación de los Primates Amenazados del Perú, Período 2019 –2029 ⁴	Resolución de Dirección Ejecutiva N° 237-2019-Minagri-Serfor-De
Plan Nacional de Conservación de las Tortugas Marinas en el Perú, Período 2019 - 2029	Resolución De Dirección Ejecutiva N° 253-2019-Minagri-Serfor-De
Plan Nacional de Conservación del Jaguar (<i>Panthera onca</i>) en el Perú, periodo 2022 - 2031	Resolución De Dirección Ejecutiva N° D000189-2022-Midagri-Serfor-De

De la misma manera, la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre en su artículo 39°, indica que el Serfor, en coordinación con las autoridades forestales regionales, adopta medidas para asegurar la conservación de la fauna silvestre a través de, entre otras cosas, la elaboración de planes de conservación de especies y de hábitats frágiles.

Se ve, por tanto, que es la Autoridad Nacional, en este caso Serfor, la que aprueba este tipo de instrumentos, a través de uno de los documentos normativos con los que cuenta⁵. Por lo mencionado, si bien el Proyecto de Ley N° 7559/2023-CR no aprueba como tal un Plan Nacional de Conservación, sí encarga directamente la elaboración de un "Plan Nacional de Acción", el cual no está alineado con el mandato específico del Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

⁴ El mono choro de cola amarilla es una especie que se encuentra protegida en el ámbito de aplicación del Plan Nacional de Conservación de los Primates Amenazados del Perú.

⁵ De acuerdo con la Directiva General N° D000005-2023-MIDAGRI-SERFOR-GG.

En ese sentido, existe la posibilidad de que en el proceso de debate de este proyecto se pueda cuestionar la necesidad de contar con una norma con rango de ley que determine un mandato específico para la aprobación del Plan de Acción Nacional para la Conservación del Mono Choro de Cola Amarilla, por cuanto la función concreta de elaborar *Planes de Conservación* ya ha sido asignada al Poder Ejecutivo, quien puede aprobarlos mediante Resoluciones de Dirección Ejecutiva aprobada por el Serfor. Es probable que durante el debate y/o análisis, se determine que el Proyecto de Ley colisione con lo actualmente regulado por el marco legal forestal y de fauna silvestre. En todo caso se pueden evaluar otras fórmulas legales que fortalezcan la aprobación de planes de conservación de especies amenazadas como el mono choro cola amarilla.

Se sugiere explorar la posibilidad de, tras sustentar la necesidad de contar con un plan de conservación propio para el mono choro de cola amarilla, realizar la incidencia con Serfor a fin de tener una propuesta a nivel de resolución de dirección ejecutiva para la aprobación de dicho plan⁶. Asimismo, la fórmula legal del proyecto ley analizado puede variar y declarar el interés nacional de conservación del mono choro de cola amarilla, incluyendo disposiciones para promover su conservación, las cuales pueden ser, entre otros, la elaboración de un plan nacional de conservación, diagnósticos actualizados para conocer el estado de amenaza, módulos educativos, etc.

Esto puede verse reforzado si tomamos en cuenta que, la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica del Minam aprobada mediante Decreto Supremo 009-2014-MINAM, en su objetivo estratégico 1 (OE1) relativo a "mejorar el estado de la biodiversidad y mantener la integridad de los servicios ecosistémicos que brinda", específicamente en la meta 2, establece que para el 2021 se tendrían que implementar al menos 15 planes de conservación de especies amenazadas. Así, al no contar con un plan específico para el mono choro de cola amarilla, podría impulsarse su aprobación por parte de Serfor, a fin de cumplir esta meta.

⁶ Como se desprende del Plan Nacional de Conservación de los Primates Amenazados, no se cuenta con un plan específico para la conservación del mono choro cola amarilla. Las medidas para su conservación pueden darse a través de una resolución de dirección ejecutiva.

Sobre la delimitación de competencias y funciones

Respecto de las competencias, como se ha indicado anteriormente, la elaboración de planes nacionales de conservación de especies amenazadas es una función asignada al Serfor. No obstante, la conservación y protección de la vida silvestre son actividades estrechamente relacionadas con la conservación de áreas naturales protegidas y en general de nuestro patrimonio natural. En consecuencia, resulta importante fortalecer la articulación y trabajo conjunto entre Serfor, Sernanp y Minam. Este fortalecimiento puede darse a partir de la articulación de acciones y actividades a nivel presupuestal, ampliando el marco de posibilidades para la protección de nuestras especies amenazadas.

En ese sentido, recomendamos enfocar los numeral 2.1 y 2.2 sobre competencias, incluyendo la posibilidad de que las autoridades mencionadas, así como los gobiernos locales, puedan asignar presupuestos para la elaboración y ejecución de planes de acción de especies amenazadas.

En esa línea, se observa que el numeral 2.3 del proyecto de ley promueve la formulación de proyectos de inversión pública en las tipologías de ecosistemas, especies y apoyo al uso sostenible de la biodiversidad, así como se otorga la facultad al Minam de capacitar a los gobiernos regionales en la formulación y ejecución de proyectos de inversión.

Aunque el Minam tiene competencias para implementar lineamientos para la formulación de proyectos de inversión, es importante recordar que su actuación se encuentra inmersa en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversión del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)⁷. En ese sentido, el MEF es la autoridad que establece las directrices a nivel nacional para las fases y etapas del ciclo de proyectos, que pueden ejecutar los sectores.

El Minam, como autoridad sectorial en materia ambiental, elabora los indicadores para el cierre de brechas del sector, siendo necesario evaluar la posibilidad de que la inversión en conservación del hábitat del mono choro de cola amarilla contribuya al cumplimiento de los indicadores aprobados para contar con fondos públicos.

⁷ Artículo 34 de la Resolución Ministerial 108-2023-MINAM, Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

Por lo mencionado, existe la posibilidad de que el MEF cuestione su falta de participación en el proceso de formulación y ejecución de los proyectos de inversión en la conservación del mono choro de cola amarilla, por tener competencias para la regulación de proyectos de inversión a nivel nacional. Advertimos esta situación a fin de que se puedan tomar las previsiones del caso, al momento de evaluar alguna opinión sectorial que vaya en ese sentido.

Sobre la oportunidad incorporar otras medidas para conservar al mono choro de cola amarilla

El Serfor cuenta con el Plan Nacional de Conservación de los Primates Amenazados del Perú 2019 – 2029 aprobado mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva 237-2019-MINAGRI-SERFOR-DE, que busca conservar las poblaciones de primates amenazados y sus hábitats críticos, con la participación de los diversos actores dentro de sus ámbitos. Al ser el instrumento nacional, que establece medidas para la conservación del mono choro de cola amarilla, se sugiere la evaluación de su aplicación para proponer modificaciones y/o la actualización del mismo para asegurar la continuidad y mejora de la estrategia para la conservación de los primates, incluyendo el mono choro de cola amarilla.

Además, el proyecto de ley constituye una oportunidad para introducir el debate sobre la promoción de centros de rescate a cargo del Estado para especies amenazadas, como el mono choro de cola amarilla, en coordinación con los gobiernos regionales a fin de contar con lugares acondicionados para la rehabilitación de los ejemplares de esta especie que sean encontradas conforme a lo establecido al artículo 67° del Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre. Ello puede suponer una oportunidad para definir claramente las competencias de Serfor para la implementación de este tipo de centros de rescate e impulsar su ejecución.

Por último, con relación a la Disposición Complementaria Final Única, este proyecto de ley se puede ver como una oportunidad, de acuerdo con lo indicado anteriormente, para declarar de interés nacional la protección del mono choro de cola amarilla. Esta fórmula permitiría impulsar la aprobación del plan nacional a través de Serfor, en caso sea sustentado y necesario a ese nivel. Asimismo, esta fórmula cuenta con referencias similares ya aprobadas,

como es el caso de la Ley N° 30203, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la protección y conservación del cóndor andino.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 48° inciso l) del Decreto Supremo 016-2014-MINAGRI, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Serfor, indica que es específicamente la Dirección de Política y Regulación del Serfor la encargada de elaborar planes nacionales de conservación y aprovechamiento sostenible de especies listadas en los Apéndices de la CITES y promover su implementación en coordinación con la Dirección General de Gestión Sostenible y el apoyo de la Autoridad Científica CITES-Perú.

Esta redacción se focaliza en las especies CITES, siendo necesario que abarque además a todas las especies amenazadas de nuestro país. En ese orden de ideas, se recomienda que durante el debate se pueda proponer una adecuación del Reglamento de Organización y Funciones del Serfor (mediante la aprobación de un Decreto Supremo), y/o como medida intermedia se apruebe una Resolución de Dirección Ejecutiva del Serfor que encargue a la Dirección de Política y Regulación, la elaboración de planes para especies categorizadas como amenazadas.

4. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. El proyecto de ley N° 7559/2023-CR no es preciso en la identificación del instrumento normativo que debería emitirse para garantizar la conservación de las poblaciones de especies de fauna silvestre amenazadas, esto es planes nacionales de conservación, ya regulados por el marco forestal y de fauna silvestre. Esta falta de consideración puede confundir los instrumentos y retrasar la implementación de medidas de conservación.
2. Actualmente no existe un plan específico para esta especie, lo cual se evidencia tras la revisión del Plan Nacional de Conservación de Primates Amenazados. La Estrategia Nacional de Diversidad Biológica del MINAM, en su Objetivo Estratégico 1, establece la implementación de al menos 15 planes de conservación de especies amenazadas, esto evidencia la importancia de contar con un plan específico para el mono choro de cola amarilla y resalta la necesidad de su inclusión en las estrategias de conservación a nivel nacional.
3. La elaboración de planes de acción corresponde principalmente a SERFOR, pero también se requiere un apoyo y coordinación conjunta con Sernanp y MINAM. En consecuencia, los planes nacionales de conservación deberían emitirse por medio de una Resolución de Dirección Ejecutiva (RDE) por parte del SERFOR. Esto garantizaría una mayor agilidad en la implementación y evitaría duplicidades de funciones, permitiendo una coordinación más efectiva entre las entidades involucradas en la conservación del mono choro de cola amarilla y su hábitat.
4. El proyecto de ley N° 7559/2023-CR no incluye un presupuesto específico para la implementación de la ley que pretende generar, el cual debe ser revisado y consultado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Es crucial garantizar los recursos necesarios para llevar a cabo las medidas de conservación propuestas y asegurar su efectividad a largo plazo.

Recomendaciones

1. Por lo expuesto y sobre la base de las consideraciones indicadas en el presente documento, se recomienda impulsar la fórmula de declaración de interés nacional la protección del mono choro de cola amarilla, fórmula que se ha implementado ya en casos como la Ley N° 30203, ley que declara de interés nacional y necesidad pública la protección y conservación del cóndor andino. Esta medida permitiría impulsar la aprobación del plan nacional a través del SERFOR mediante una Resolución de Dirección Ejecutiva (RDE).
2. Se recomienda enfocar los artículos sobre competencias en incluir la posibilidad de que las autoridades pertinentes, junto con los Gobiernos Regionales, puedan asignar presupuestos para la elaboración y ejecución de los planes de acción de especies amenazadas. Esta medida permitiría garantizar recursos financieros adecuados para llevar a cabo las acciones de conservación necesarias.
3. Se recomienda introducir en el debate la promoción de centros de rescate a cargo del Estado para especies amenazadas, como el mono choro de cola amarilla, donde sería importante definir claramente las competencias y responsabilidades en este ámbito.
4. Según el Reglamento de Organización y Funciones del SERFOR, la Dirección de Política y Regulación es la encargada de elaborar planes nacionales de especies enlistadas en especies CITES. Se recomienda que esta dirección sea responsable también de elaborar planes para todas las especies amenazadas en general, asegurando así una gestión integral de la conservación de la biodiversidad.



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú