



ANÁLISIS SOBRE

LA PROPUESTA DEL RCTCUM

PROGRAMA

**Cambio Climático
y Bosques**

ANÁLISIS SOBRE LA PROPUESTA DEL RCTUCM

Programa Cambio Climático y Bosques

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Autoras:

Claudia Zúñiga Carrillo y Doménica Villena Delgado

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima-Perú

Teléfonos: 511 - 340 3780 | 511 - 3403720

Correo electrónico: dar@dar.org.pe

Diseñado por:

Nauttica Media Design S.A.C.

Jr. Las Cidras N° 656 Int. 2 Urb. Las Flores, San Juan de Lurigancho

Teléfono: (511) 2659105

Correo electrónico: info@nautticamedia.com

Web: nautticamedia.com

Publicado en:

www.dar.org.pe

MARZO, 2019

Está permitida la reproducción parcial o total de este folleto, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio. La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Rainforest Foundation Norway. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Foundation Norway.

ANÁLISIS SOBRE LA PROPUESTA DEL RCTCUM

Programa Cambio Climático y Bosques

ÍNDICE

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	6
INTRODUCCIÓN	7
1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO	8
2. ALCANCES Y ENFOQUE DE ANÁLISIS	10
3. ANÁLISIS Y APORTES	11
3.1. Los procesos administrativos que se vinculan con la aplicación del RCTCUM	11
3.2. Implicancias del RCTCUM con el proceso de reconocimiento y titulación de las tierras de comunidades nativas.	16
3.3. Implicancias sobre la incorporación de la cobertura vegetal (bosques) dentro de la propuesta de adecuación del RCTCUM y factores.	17
3.4. Sobre la prohibición de reclasificación de tierras.	21
3.5. Proceso administrativo para la aplicación del RCTCUM de acuerdo a la versión pre publicada.	24
3.6. Sobre los arreglos institucionales.	27
3.8. Simplificación de procedimientos para la Autorización de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.	28
4. RECOMENDACIONES	29
5. ANEXOS	31

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CC.NN.	Comunidades Nativas
CTCUM	Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor
DGAAA	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura
DGOTA	Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental
DIGESPACR	Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
DIT	Diagnóstico Integrado del Territorio
DRA	Dirección Regional Agraria
EE	Estudios Especializados
GOREs	Gobiernos Regionales
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
OT	Ordenamiento Territorial
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RCTCUM	Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor
RM	Resolución Ministerial
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SEIA	Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
TUPA	Texto Único de Procedimiento Administrativo
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica
ZF	Zonificación Forestal

INTRODUCCIÓN

El reciente informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (cuyas siglas en inglés es IPCC)¹ precisa que la conversión de bosques a otros usos de la tierra es la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial². El 51% de las emisiones totales en nuestro país provienen de la misma fuente, de acuerdo al último Inventario Nacional de GEI del 2012³.

Asimismo, según datos del SEEG (Sistema de Estimación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero) al 2016⁴ las emisiones por conversión de bosques a tierras agrícolas asciende a 49.9 millones de toneladas de CO₂ equivalente al 44% de las emisiones del Sector USCUS, mientras que la conversión de bosques a pasturas representa 7.6 millones de toneladas de CO₂ equivalente al 7% de las emisiones del mismo sector.

En ese marco, se ha planteado el desarrollo del presente informe a fin de conocer las implicancias del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (RCTCUM)⁵, así como la necesidad de su actualización de acuerdo a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS)-Ley N° 29763, considerando los criterios para su óptima aplicación con el propósito de salvaguardar el patrimonio forestal en nuestro país en concordancia con los mecanismos creados para su conservación y la garantía de derechos colectivos de los pueblos indígenas (derecho a su territorio).

1. IPCC: Informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C publicado el 08 de octubre de 2018

2. Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático

3. MINAM <http://infocarbono.minam.gob.pe>

4. SEEG Perú - DAR 2018, en prensa. <http://pe.seeg.world/>

5. Aprobado por Decreto Supremo N°017-2009-AG

10

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

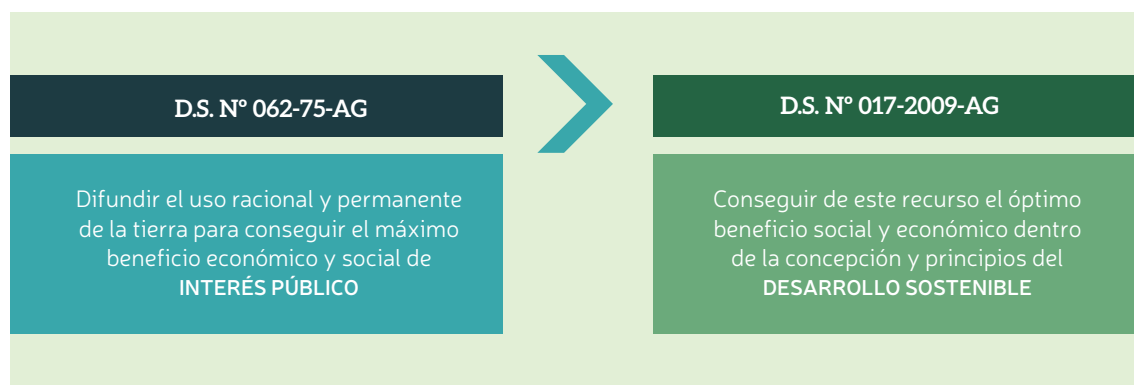
Para evitar la degradación del suelo como fuente alimentaria y de bioproducción se requiere de la herramienta denominada Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM) porque a través de ella se puede caracterizar el potencial del recurso suelo, determinando su capacidad e identificando sus limitaciones. En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico ha previsto su regulación desde el año 1975 a través del Decreto Supremo N°0062-75-AG.

La norma en referencia, precisaba que el CTCUM tiene como fin conseguir el máximo beneficio económico y social de interés público⁶ para evitar la destrucción y deterioro del suelo debido a que incide desfavorablemente en la estabilidad del régimen hidrobiológico de otros recursos naturales. En palabras sencillas, el CTCUM preveía las consecuencias respecto de su utilización, por ello establecía su correspondencia para beneficio de la comunidad, evitando en la medida de lo posible la alteración del ecosistema natural existente.

Después de 34 años, con el propósito de adecuar la normativa a los criterios adecuados al manejo de los recursos naturales integrados a la tierra, se emite un nuevo reglamento a través del Decreto Supremo N°017-2009-AG, bajo la concepción y los principios del desarrollo sostenible, en lugar de interés público. Asimismo, precisa a los usuarios de la herramienta, siendo estos, las entidades públicas (gobiernos regionales y locales) y el sector privado.

Omitir el término interés público en el RCTCUM del 2009, podría interpretarse que el uso de la herramienta tendría un enfoque de promoción de desarrollo económico, sin generar el compromiso estatal de que su utilidad serviría para beneficio de la comunidad, considerando que el cambio de uso del suelo incide desfavorablemente en la estabilidad del régimen hidrobiológico de otros recursos naturales.

FIGURA 1: Fines del reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor



En el 2011, el gobierno decide iniciar una reforma integral del sector forestal bajo el enfoque de gestión del territorio. Dando lugar a la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁷ (Ley N°29763) cuya finalidad es promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional. En ese marco, la ley en referencia dispuso la adecuación del RCTCUM en concordancia con sus fines.

6. Según el Tribunal Constitucional, el interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos, por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado
STC N°0090-2004-AA/TC

Véase: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html>

7. La aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se aprobó en el 2011, luego de un proceso de consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas. La norma en referencia, incorporó como exigencia.



El RCTCUM y la necesidad de su actualización.

El RCTCUM⁸ caracteriza el potencial de suelos en el ámbito nacional, determinando su capacidad e identificando sus limitaciones, todo ello dentro del contexto agrario. A través de los resultados se implementan las medidas de conservación y aprovechamiento sostenido. Es decir, el reglamento está orientado a identificar las potencialidades agrarias de la tierra.

En el año 2011, con la emisión de la nueva Ley forestal y de Fauna Silvestre (LFFS, Ley N°29763) se incorporan mandatos legales para lograr su implementación, siendo una de ellas la adecuación del RCTCUM para los fines de protección del patrimonio forestal y de fauna silvestre. (En el 2015 entra en vigencia la ley en referencia a través de la publicación oficial⁹ de sus cuatro reglamentos¹⁰) En ese sentido, a través de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la ley, se exige que luego de setenta días de su vigencia (30/09/2015) el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (RCTCUM) debía ser adecuado en concordancia con la LFFS. Ello implicaba que, para diciembre de 2015 se tenía oficialmente la adecuación del RCTCUM, no obstante han transcurrido poco más de tres años (2018) sin haberse cumplido con el mandato legal correspondiente.

Al respecto, precisamos que durante el segundo semestre del 2018, el MINAGRI con la participación del SERFOR y en coordinación con el Ministerio del Ambiente dieron inicio al proceso participativo sobre la propuesta técnica para la adecuación del RCTCUM (que incorpora la variable vegetación). Con el propósito de que los distintos grupos de interés¹¹ discutan su contenido. Posteriormente, se siguió el proceso interno de incorporación y sistematización de aportes, cuyo resultado fue una nueva versión de la propuesta normativa para la adecuación del RCTCUM que pasó a ser pre-publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 30 de octubre de 2018, encontrándose en etapa de consulta pública hasta el 11 de diciembre de 2018. Se espera que posterior a la fecha exista una coordinación interinstitucional entre las entidades competentes para la publicación y vigencia del nuevo RCTCUM adecuado al mandato de la LFFS.



Foto: DAR

8. Aprobado por Decreto Supremo N.º 017- 2009-AG

9. Los cuatro reglamentos de la LFFS fueron publicados el 30 de septiembre de 2009 en el Diario Oficial El Peruano

10. DS N° 018-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión forestal.

DS N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión de fauna silvestre.

DS N° 020-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales.

DS N° 021-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas.

11. Proceso participativo para la adecuación del RCTCUM contó con la participación de sociedad civil, sector privado, gobiernos regionales y organizaciones indígenas representativas a nivel nacional.

ALCANCES Y ENFOQUE DE ANÁLISIS

El análisis se basó en la revisión de la propuesta de adecuación del RCTCUM, advirtiendo sobre los procesos administrativos en los que tendría implicancias, haciendo énfasis en aquellos artículos que fueron objeto de debate durante los talleres participativos previos a la pre-publicación de la adecuación del RCTCUM. Los temas en los cuales se ha centrado el análisis son:

- Los procesos administrativos que se vinculan con la aplicación del RCTCUM.
- Implicancias del RCTCUM con el proceso de reconocimiento y titulación de las tierras de comunidades nativas.
- Implicancias sobre la incorporación de la cobertura vegetal (bosques) dentro de la propuesta de adecuación del RCTCUM y factores.
- Sobre la prohibición de reclasificación de tierras.
- Proceso administrativo para la aplicación del RCTCUM de acuerdo a la versión pre-publicada.
- Sobre los arreglos institucionales.
- Definir organismos responsables y sus competencias.
- Simplificación de procedimientos para la Autorización de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

Asimismo, el presente documento fue elaborado teniendo en cuenta los siguientes enfoques:

- Un enfoque que asegure el acceso, aprovechamiento y conservación del patrimonio forestal en un contexto de cambio climático y reducción de la cobertura boscosa por deforestación.
- Un enfoque de consistencia normativa que analiza de manera integral y articulada no solo el cuerpo normativo de los reglamentos en materia de análisis, sino también su articulación con la LFFS y otras normativas nacionales e instrumentos internacionales.
- Un enfoque garantista de los derechos de los pueblos indígenas.
- Proceso administrativo para la aplicación del RCTCUM de acuerdo a la versión pre-publicada.



Foto: DAR

Equipo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA del MINAGRI, representantes del SERFOR, y la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental - DGOTA del MINAM junto al equipo de DAR y sociedad civil en el primer taller de socialización de la propuesta de adecuación del RCTCUM.

ANÁLISIS Y APORTES

3.1. Los procesos administrativos que se vinculan con la aplicación del RCTCUM

La información de suelos con fines de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor se realiza con el fin de ser utilizados en diferentes procesos administrativos, así como para la planificación del uso del suelo y su aprovechamiento sostenible.

Procedimientos administrativos

A. Procedimientos agropecuarios para actividades en tierras del Estado con bosque

Se ha identificado un total de cinco procedimientos que debe seguir el usuario interesado en el desarrollo de las actividades agropecuarias en tierras del Estado con bosque, los que se muestran en el gráfico a continuación:



Respecto de actividades agropecuarias en tierras con bosques, se requiere analizar si dichas tierras cuentan con las características apropiadas para tal fin; por ello deben clasificarse las tierras por su capacidad de uso mayor, sobre la base de los estudios de suelo (ejecución de levantamiento de suelos). Los resultados deben estar dentro de alguno de estos grupos: A, C, P. Las normas a tomar en cuenta son: Texto Único de Procedimiento Administrativo - TUPA del MINAGRI (DS N° 016-2015-MINAGRI), en la que se establecen los requisitos y pago a realizar; DS N° 017-2009-AG y DS N° 013-2010-AG (normas donde se establecen las pautas técnicas y metodológicas para los análisis de suelos y su clasificación). La autoridad encargada de la aprobación de la Clasificación de tierras es la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA. El



Foto: MINAM

procedimiento inicia cuando el usuario ingresa su expediente completo por ventanilla de la DGAAA (cuyas oficinas se encuentran en la ciudad de Lima), tomando en cuenta los requisitos establecidos en el Procedimiento Nº 14 del TUPA MINAGRI y pagando el derecho a trámite, que asciende a S/. 2 950. Este monto no incluye el costo de los análisis de suelo, que es la base para la clasificación de la tierra. El procedimiento es resuelto por el director(a) de la DGAAA en un plazo máximo de veintinueve días hábiles, que culmina con la emisión de una Resolución Directoral, aprobando la clasificación de la tierra.

Respecto a adjudicación de predios en tierras libres del Estado: Según el literal “n”, artículo Nº 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - LOGR Nº 27867, los GORE ejercen la función de promover, gestionar y administrar el proceso de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria, con la participación de los actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Esta función específica, según la Resolución Ministerial Nº 811-2009-AG, se traduce en once procedimientos, entre ellos el de “Adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva”, que según lo establecido en la citada resolución, debía contar con los siguientes requisitos: Procedimientos agropecuarios en tierras de dominio público con bosques y cómo reducir sus impactos 27 y solicitud a la DRA. y para persona natural: copia simple de su DNI. Para persona jurídica: copia literal de Partida donde figure inscripción registral y poder del representante y copia simple del DNI del representante y plano de ubicación del área materia de petición y Proyecto de Factibilidad Técnico-Económica. Con esta Resolución, cada Gobierno Regional - GORE asumió la responsabilidad de adecuar sus TUPA incorporando estos procedimientos. La encargada del seguimiento y monitoreo para el correcto ejercicio de las funciones transferidas es la Oficina de Apoyo y Enlace Regional, que según actual ROF del MINAGRI, hoy sería la Dirección General de Articulación Intergubernamental (órgano encargado de conducir, promover y articular las actividades vinculadas con el proceso de descentralización en materia agraria). Al año siguiente, con el DS Nº 056-2010-PCM, se incluyó como parte de los procedimientos dentro del literal “n” del artículo Nº 51 de la LOGR la formalización y titulación de predios rústicos y de tierras eriazas en el marco del Régimen Temporal Rural establecido por el Decreto Legislativo Nº 1089, como parte de los procedimientos a ser transferidos a los GORES.

Respecto de la autorización de cambio de uso en tierras de dominio público. Las normas a tomar en cuenta para este procedimiento son la LFFS Nº 29763, así como el Reglamento para la Gestión Forestal - RGF, DS Nº 018-2015-MINAGRI. Este procedimiento fue creado en el marco de la nueva LFFS Nº 29763, con la finalidad de que antes de la adjudicación de tierras se haga una evaluación del área con criterios ecosistémicos (así no solo se toma en cuenta las características de la tierra), reduciendo la afectación de bosques. Este procedimiento está a cargo del SERFOR y requiere la opinión previa vinculante del MINAM (aún no se conoce la oficina del SERFOR a cargo del procedimiento ni la oficina del MINAM a cargo de esta opinión vinculante). El artículo Nº 122 del RGF señala que este procedimiento debe darse antes de la adjudicación de tierras, sin embargo, no otorga el derecho para realizar el retiro de la cobertura boscosa, pues para ello se requiere la autorización posterior de desbosque (abordada en el procedimiento 5 del presente informe). En las Autorizaciones de Cambio de Uso - ACU deben tomarse en cuenta la reserva del 30% como mínimo de la masa boscosa existente, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección. Para una adecuada evaluación del área, de acuerdo con el mismo artículo Nº 122, se requiere como mínimo la información de la ZEE o Zonificación Forestal - ZF (de disponer de estos instrumentos aprobados), información sobre el estado sucesional de bosques, hábitats críticos, conectividad, etc., que deben

estar a escala apropiada. Si bien esto no resulta un impedimento para la implementación del procedimiento, podría convertirse en una limitante para que el SERFOR y el MINAM tomen decisiones acertadas respecto del uso de las áreas.

B. Valoración de predios rurales

En el marco de la normativa sobre la tierra, se identifica que el predio ubicado en zona rural, dedicado a uso agrícola. Comprende su ecosistema, el terreno, el agua, la edificación destinada a vivienda, las especies frutícolas permanentes, otros.

En ese sentido, para la atribución de derechos se requiere de las valorizaciones de predios rústicos a través de los peritos, quienes deben ceñirse a lo establecido en el Reglamento Nacional de Tasaciones del Perú. En primer lugar, identifican, la Región y Zona de Vida del predio, **luego se determinan los grupos de tierras de acuerdo de acuerdo a la capacidad por uso mayor**, si éstas son aptas para cultivos en limpio, cultivos permanentes, pastos naturales, para producción forestal o protección; y, en la aptas para cultivos en limpio, según las características extrínsecas e intrínsecas de cada uno los suelos que la conforman.

C. Proyectos agropecuarios sujetos al SEIA

El anexo 2 del Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) presenta un listado de los proyectos contemplados que requieren instrumento de gestión ambiental. Para el ámbito agrario, la lista incluye el "Cambio de uso de suelos con fines de ampliación de la frontera agrícola", las explotaciones agrícolas de más de 100 hectáreas cuando se habiliten nuevas tierras y los "Proyectos de cultivos agrícolas orientados a la producción de Biocombustibles". Es decir, en cualquier caso en que haya **cambio de uso de suelos se requiere certificación ambiental**. En casos en que los proyectos no involucren cambio de uso de suelos, si el proyecto es de más de 100 hectáreas, también requiere certificación ambiental; si es menor a 100 hectáreas, queda a criterio de la DGAAA si requiere o no de instrumento de gestión ambiental. Debemos recordar, sin embargo, que un requisito para que proceda la certificación ambiental es que la tierra haya sido clasificada como agropecuaria.

Al respecto, precisamos que en 2017 se emitió la RM N° 194-2017-MINAM que dispone la asunción de funciones al SENACE respecto de las grandes inversiones del sector agricultura, tales como los cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva, cambios de uso de suelo con fines de ampliación de la frontera agrícola, proyectos de forestación y reforestación, entre otros.



Foto: CIFOR

D. Zonificación ecológica y económica

La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es un proceso dinámico y flexible que sirve para identificar las diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, tomando como base la evaluación de sus potencialidades y limitaciones desde el punto de vista físico, biológico, social, económico y cultural, con el fin de que los territorios aprovechen sus ventajas comparativas.

Una vez aprobada la ZEE, se convierte en un instrumento **técnico y orientador del uso sostenible de un territorio** y de sus recursos naturales, de gran utilidad para la toma de decisiones y la gestión del territorio por sus autoridades, la sociedad civil y todo aquel ciudadano que necesite realizar alguna actividad en el territorio. Precisamos que, la ZEE no define ni establece usos, sino que propone diferentes alternativas para gestionar el impacto que puedan generar algunas actividades, haciéndolas más rentables y aportando a la disminución de conflictos. No establece derechos de propiedad. Tampoco restringe ni excluye las inversiones.

El Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial Ambiental - DGOTA, realiza la asistencia técnica y el seguimiento al proceso de la Zonificación Ecológica y Económica que se desarrolla a nivel nacional en coordinación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, con la finalidad de apoyar en la consecución de los resultados esperados en base a criterios técnicos y la normativa legal vigente.



Fotos arriba y abajo: MINAM

FIGURA 2: Identificación de la etapa del uso de la herramienta RCTCUM en la ZEE



Elaborado por DAR



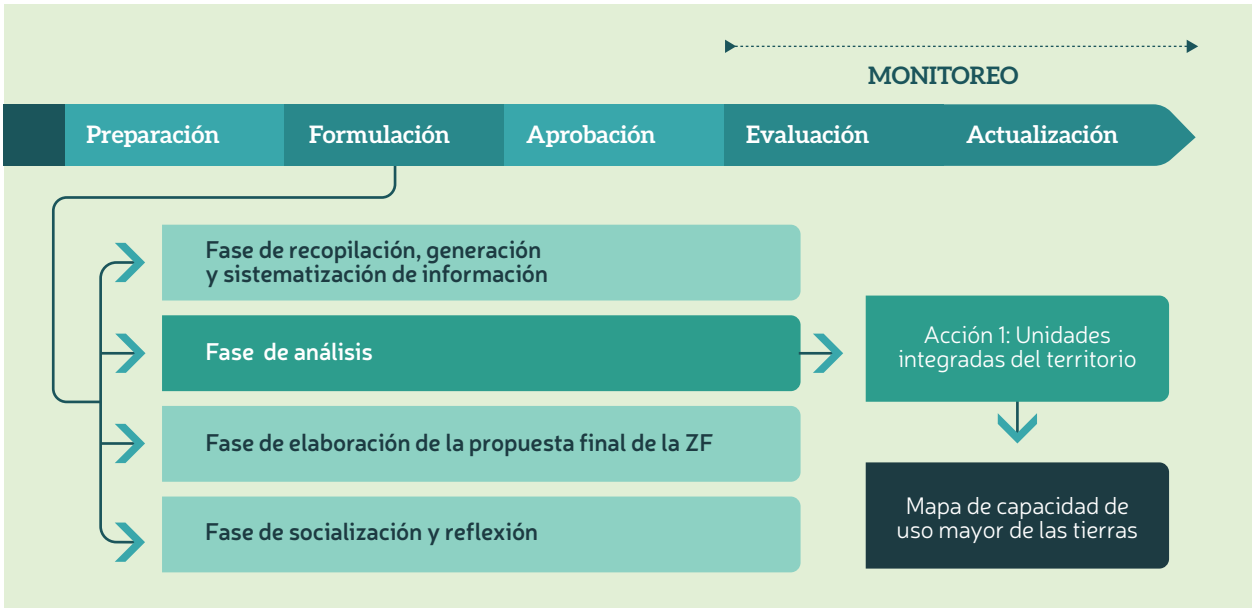
E. Zonificación Forestal

La zonificación forestal (ZF) es el proceso obligatorio técnico y participativo por el cual se delimitan las tierras forestales, y sus resultados definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre. Por lo tanto, es la base técnica vinculante que determina las diferentes unidades de ordenamiento forestal.

Asimismo, busca integrar aspectos **ecológicos incorporados en la capacidad de uso mayor de la tierra**, la clasificación de tipos de bosque, la cobertura vegetal actual, las condiciones de fragilidad relativa de los ecosistemas, la distribución de la biodiversidad forestal y de fauna silvestre y su estado de conservación, con los aspectos económicos, sociales y culturales vinculados a la ocupación del territorio y los dispositivos legales. Es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio del Ambiente a propuesta del Serfor en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

A partir de julio de 2016, con la aprobación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, los gobiernos regionales quedaron aptos para implementar dicho proceso, con el apoyo técnico y asesoramiento del Serfor. Este instrumento guía contiene los criterios y lineamientos para asignar y establecer las diferentes categorías de zonificación forestal a aplicarse a escala nacional, considerando la generación de variables y el nivel de estudio a considerar.

FIGURA 3: Identificación de la etapa del uso de la herramienta RCTCUM en la ZF



Elaborado por DAR

El Ordenamiento Territorial (OT) es un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.

El ordenamiento territorial tiene como instrumentos técnicos sustentatorios a la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, los Estudios Especializados - EE y el Plan de Ordenamiento Territorial - POT, el cual a su vez se sustenta en el Diagnóstico Integrado del Territorio – DIT. En ese sentido, se procede con la identificación y reclasificación de las tierras de acuerdo a su capacidad de uso mayor.

3.2. Implicancias del RCTCUM con el proceso de reconocimiento y titulación de las tierras de comunidades nativas

Con el Decreto Ley N°22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (hoy vigente), y la posterior ratificación del Convenio N°169 de la OIT, el Estado asume el compromiso de reconocer los derechos de las comunidades nativas de la Amazonía peruana. Siendo uno de estos derechos: garantizar la integridad territorial de las comunidades a través de los respectivos títulos de propiedad sobre sus territorios.

A partir de la promulgación de la LFFS, declaró de dominio público los recursos forestales, señalando que sobre ellos no podría haber derechos adquiridos, por lo que tenían que adaptarse e incluir la cesión en uso. Por lo tanto, si consideramos que casi el 90 % de los suelos amazónicos son forestales o de protección y que los pueblos indígenas son, principalmente, habitantes de los bosques, al negarles la propiedad de sus áreas boscosas en realidad se les está negando el ejercicio de sus derechos de propiedad. Es por ello, que el RCTCUM generó una serie de cuestionamientos porque implican costos, tiempo y tecnicismo, ya que los protocolos para su aplicación exigían el recojo de dos muestras de suelo cada 100 hectáreas para su análisis. Cantidad de tierra que era imposible de movilizar por el tamaño y costo de traslado hacia el único laboratorio calificado para el análisis ubicado en la Universidad Agraria La Molina (Lima).

El Estado, frente al proceso engorroso que se presentaba, pretendió bajar la valla de requisitos a las comunidades a través de la R.M. N°355-2015-MINAGRI, que disminuyen las exigencias del RCTCUM vigente; además de obligar a los Gobiernos Regionales (GOREs) a cumplir tales procedimientos, pese a que no los vincula con el procedimiento de titulación de comunidades. A razón de ello, y ante demandas visibilizadas de los pueblos indígenas para la titulación de sus territorios, se emite la RM N°194-2017-MINAGRI mediante el cual se deroga la RM N°355-2015-MINAGRI. La norma en referencia otorga a los GORE la competencia de proceder con la titulación de las tierras de las comunidades nativas basada en una evaluación agrológica por capacidad de uso mayor de la tierra, que será elaborada por un profesional autorizado.

No obstante, ante el impulso por adecuar el RCTCUM en concordancia con la LFFS, surgió una primera propuesta normativa que derogaba la RM 194-2017-MINAGRI (normativa específica para proceder con la titulación de las CCNN). Situación alertada por las organizaciones indígenas, puesto que la norma en referencia incorpora un tratamiento diferenciado para brindar las condiciones necesarias en el reconocimiento del derecho que tienen sobre la tierra.

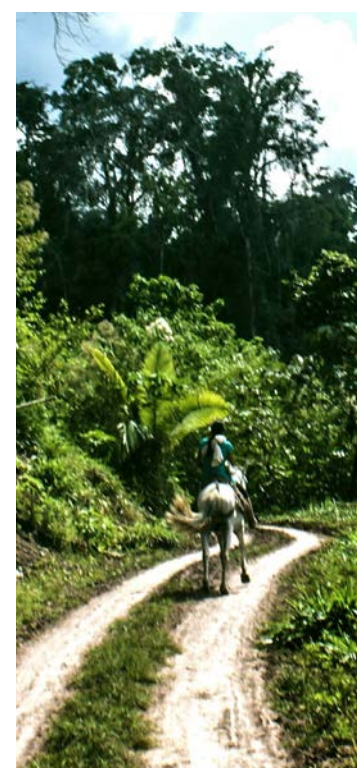


Foto: Ministerio del Ambiente

Por ello, desde pueblos indígenas y de sociedad civil se propuso ante las entidades impulsoras de la adecuación del RCTCUM, elevar al estatus de D.S. el régimen de la R.M. 194-20017-MINAGRI PARA CC.NN. De esta manera en el D.S. que apruebe en su Art. 1 el RCTCUM adecuado, aprobaría en su Art. 2 los “Lineamientos para la ejecución del proceso de Evaluación Agrológica de las Tierras de las Comunidades Nativas y la Clasificación por su Capacidad de Uso Mayor a Nivel de Grupo, con fines de titulación” o “Clasificación por su Capacidad de Uso Mayor a Nivel de Grupo y Evaluación Agrológica de las Tierras de las Comunidades Nativas, con fines de titulación”. Manteniendo el procedimiento especial para titulación de CC.NN. con evaluación/clasificación a nivel de grupo, bajo la competencia de los gobiernos regionales.

3.3. Implicancias sobre la incorporación de la cobertura vegetal (bosques) dentro de la propuesta de adecuación del RCTCUM y factores



El RCTCUM prevé en el artículo 10 que para la Clasificación de las Tierras según su Capacidad de Uso Mayor se considere una metodología multidisciplinaria, conformada por la combinación de atributos o componentes de la tierra tales como: clima (zonas de vida), geomorfología (pendiente del terreno) y suelo (variables edáficas), fundamentalmente. Sin considerar la cobertura vegetal. Esta situación se modifica con el Reglamento de la Ley Forestal¹², puesto que involucra al Serfor para evaluar la cobertura; y a la DGAAA para proteger el recurso suelo.

La pre-publicación del RCTCUM dispone la aprobación de una Guía metodológica para identificar la cobertura vegetal, después de 180 días de su entrada en vigencia. Al respecto, recomendamos que dentro de la adecuación del RCTCUM deba incluirse la guía, a fin de que su aplicación sea vinculante. Puesto que, la experiencia demuestra largamente que se exceden en los plazos de elaboración de normas de desarrollo, siendo el sector forestal uno de los ejemplos más visibles.

A la fecha existen muchos lineamientos y directivas derivadas de los diferentes Reglamentos de la LFFS que no están aprobados. La sola aprobación de los precitados reglamentos mantuvo por años la suspensión de la aplicación de la LFFS.

12. Decreto Supremo N.º 014-2001-AG

Ajustar metodología de levantamiento de información de cobertura vegetal:

La propuesta de RCTCUM, propone en el Anexo V, que las áreas con bosques que presentan mayor Dominancia (área basal del bosque) o vigor (se medirá en términos del tamaño de la copa de los árboles), serán clasificadas como tierras de aptitud forestal (F) o de protección (X).

De acuerdo a la propuesta de reglamento, se señalan tres categorías (1, 2 y 3) tanto para área basal y para vigor, pero sería ideal aumentar las categorías para ser más precisos en los criterios de evaluación de la cobertura vegetal y así tener una información con mayor precisión a la hora de utilizar las claves para definir la CUM. En la propuesta no se justifica por qué se escoge ese umbral de valores o si con esos parámetros propuestos van a lograr la reducción de la deforestación. Esto también recae sobre la importancia de que en la guía metodológica de evaluación de la cobertura boscosa aplique también a aquellos tipos de bosques estacionalmente secos y con esta información contemplada puede efectivamente contribuir a que el Minam y el Serfor puedan contar con la información necesaria para tomar decisiones acertadas para la conservación y buen uso de los recursos de la vegetación.

Adicionalmente, los parámetros escogidos no son suficientes para determinar tipos de bosque, lo que es muy importante debido a que las interacciones en cada uno de ellos son diferentes, así como su respuesta a cualquier perturbación o cambio. Debe considerarse, que no todos los tipos de bosque se evalúan de la misma manera, por lo que hay que adecuar las escalas de las variables de acuerdo a éstos e incluir la estacionalidad de algunos tipos de bosques.

En el anexo IV: Guía de los Parámetros Edáficos y de Vegetación, se explican los tres factores: dominancia, vigor y presencia-ausencia. Para facilitar la labor de los evaluadores, se tendría que especificar en la nueva propuesta lo siguiente:

Respecto a la variable dominancia, debe especificar los casos particulares en los que se puede realizar el análisis mediante imágenes satelitales. Para ello, se debe contar con un banco de información en el que se encuentren a disposición las imágenes satelitales necesarias para la fotointerpretación. De la misma manera con la variable “vigor” en qué casos este parámetro puede ser medido con imágenes satelitales y cómo sería la Categoría de Vigor para estos casos. Referente al “Vigor”, mencionan que es un indicador del bosque que expresa el grado de desarrollo de los árboles tanto a nivel del perfil vertical (altura) como horizontal (tamaño de las copas), siendo este parámetro aplicable a los bosque húmedos tropicales y se puede medir a través del diámetro de copa o a través del Índice de Vegetación Diferencial Normalizado (NDVI), el cual mide la relación entre la energía absorbida y emitida por los objetos terrestres, pero no indica cuáles serían las categorías de usarse o las herramientas de teledetección. También, en este mismo punto, no se mencionan los rangos de diámetro de copas que deberían presentar los árboles para indicar si pertenecen a una escala de vigor 1, 2 o 3, por lo que esto genera un vacío que debilitaría la evaluación de la cobertura vegetal.

En el artículo 39 de la LFFS¹³, establece que el SERFOR promueve y aplica medidas para asegurar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales a través de la delimitación de áreas para protección, identificación de hábitats críticos, ecosistemas frágiles entre otros y adopción de criterios de sostenibilidad, promoción de la recuperación de ecosistemas y la ampliación de la cobertura forestal en coordinación con las autoridades forestales regionales.

Pág. 18

Foto: MINAM

Pág. 19

Foto: CIFOR



13. Ley N° 29763

El Reglamento para la Gestión Forestal - RGF¹⁴ establece el concepto de hábitat críticos: Aquellas áreas específicas dentro del rango normal de distribución de una especie o población de una especie con condiciones particulares que son esenciales para su sobrevivencia y que requieren manejo y protección especial, esto incluye tantos aspectos ecológicos como biofísicos, tales como cobertura vegetal y otras condiciones naturales, disponibilidad de recursos alimenticios o para anidación, entre otros.

Además, para la evaluación de la solicitud de cambio de uso actual en tierras de dominio público¹⁵ como en tierras en predios privados¹⁶ para cualquier proyecto productivo con fines agropecuarios que implique el retiro de cobertura forestal debe ser compatible con la política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Para ello se debe considerar la existencia de hábitats críticos, resultado de la ZEE o ZF, presencia de áreas que tienen valor de conectividad entre ecosistemas, potencial para la provisión de los servicios ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, entre otros.

Asimismo, en el artículo 130 del RGF, estableció que el SERFOR en coordinación con las autoridades regionales elabora y aprueba la lista sectorial de ecosistemas frágiles como parte de la conservación en los ecosistemas forestales y de otros ecosistemas de vegetación silvestre estipulada en este reglamento.

En el artículo 131 de la LFFS, sobre la conservación de hábitats críticos para especies de flora silvestre: el Estado identifica e implementa medidas para la conservación de hábitats críticos para las especies categorizadas como amenazadas y de importancia socioeconómica, los cuales incluyen áreas para reproducción, dispersión, alimentación, refugio, entre otros, de acuerdo a la ecología de las especies. Los lineamientos para la conservación de hábitats críticos son aprobados por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), en coordinación con las autoridades competentes.

En ese sentido, los ecosistemas frágiles y los hábitats críticos deben considerarse factores adicionales dentro de la evaluación para determinar la capacidad de uso mayor del suelo. Actualmente, existe una lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles¹⁷, que recientemente ésta lista ha sido actualizada, incorporándose 28 ecosistemas frágiles¹⁸ (en total suman 75 ecosistemas frágiles), lo cual remarca la importancia que tienen estos ecosistemas identificados para la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el patrimonio forestal. Por ello se pueden considerar como una herramienta si se superponen o no en las áreas para la determinación de la CUM en el campo. Asimismo, en la región Loreto se viene elaborando un mapa de ecosistemas priorizados que están siendo socializados en reuniones de Zonificación Forestal. En Ucayali existen mapas específicos en cuencas hidrográficas como la Cuenca Tamaya donde se han identificado zonas de incendios forestales y actividades agrícolas; además se cuenta con una lista tanto de especies de Flora y Fauna silvestre en Ecosistemas frágiles y sus respectivos mapas.

Es necesario indicar que la propuesta solo plantea la cobertura boscosa sin considerar otras coberturas no boscosas. Además, solo se incorpora la cobertura vegetal si se trata de cobertura boscosa natural primaria, sin embargo, se manifiesta que la clasificación de CUM P y X, sería de manera directa cuando las tierras presentan cobertura vegetal de pajonal, césped de puna, totorales, herbazales hidromórficos, estepa entre



14. DS 018-2015-MINAGRI

15. Artículo 122 del DS 018-2015-MINAGRI

16. Artículo 124 del DS 018-2015-MINAGRI

17. Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles (SERFOR): <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Lista-de-Ecosistemas-Fr%C3%A1giles-19-07-2018.pdf>

18. Visita al portalweb realizada el 10 de febrero del 2019: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-incorporacion-veintiocho-28-ecosistemas-lista-sectorial>



Foto: MINAM

otros (vegetación diferente a la cobertura boscosa), frente a esta observación el MINAM ha indicado que los otros tipos de cobertura no boscosa como herbazales (herbazales hidromórficos, totorales, o pastos naturales (césped de puna, pajonales), los más extensos después de los bosques naturales, y estepas están considerados en las claves 6 (páramos) y 7 (tundras) como P, esto se explica en la propuesta.

Por otro lado, se advierte que los tipos de cobertura forestal se consideran en cada una de las claves, sin embargo, para las claves 3, 4 y 9 no se ha considerado propuesta de tabla debido a que la propuesta considera incorporación de cobertura vegetal sólo cuando se trata de cobertura boscosa natural primaria. Los matorrales incluidos en las zonas de vida de las claves antes señaladas, están ubicadas en áreas extremadamente secas y ocupan áreas con pendientes escarpadas, suelos pedregosos y rocosos. Debido a estas características por lo general el sistema de CTCUM lo clasifica como "X". De esta manera esta vegetación natural se mantiene y por lo tanto no es necesario considerar el factor vegetación en dichas claves como elemento restrictivo. Para la clave 6, que consideran los herbazales altoandinos como el césped de puna, si amerita incluir el factor vegetación en las claves porque de acuerdo a su zona de vida (páramos), su vocación es "P", sin embargo, hay presencia de bosques relictos que obliga la incorporación del factor vegetación (presencia/ausencia).

Considerando que los bosques secundarios, según definición del Reglamento para la Gestión Forestal: surgen de un proceso de recuperación natural de áreas en las cuales el bosque primario fue retirado como consecuencia de actividades humanas o por causas naturales, no se ha presentado el criterio técnico para excluir a los bosques secundarios de la evaluación. Es necesario, indicar claramente las definiciones a utilizar, ya que, de acuerdo al levantamiento de observaciones presentadas por el SERFOR, se ha indicado que se considera la definición de Bosque del Reglamento para la Gestión Forestal¹⁹, en el que se incluye tanto bosque primario y secundario, ello es evidencia de inconsistencias en la información presentada.

No existe claridad sobre la incorporación del factor vegetación en las claves, en tanto que no desarrollan campos que precisen los valores asignados a los indicadores seleccionados, ello debido a que se observa que, en dicha columna, sólo se considera indistintamente uno de los tres indicadores seleccionados para el factor vegetación.

De acuerdo al sustento presentado por el MINAM respecto a los indicadores, es importante señalar que de acuerdo a la propuesta no se ha considerado las características de los bosques secos, como por ejemplo, que se caracterizan por área basal baja, condiciones climáticas, distribución dispersa o especies características. Además, la valoración no presenta sustento técnico para señalar que la dominancia para este tipo de bosque es el indicador que representa a este tipo de bosque.

19. DS 018-2015-MINAGRI

3.4. Sobre la prohibición de reclasificación de tierras

La LFFS ha tenido como criterio fundamental la conservación de suelos, puesto que, prohíbe el cambio de uso de suelos en tierras forestales o de protección, sin embargo, abre una ventana en el caso de bosques en suelos de capacidad de uso mayor agraria. Al respecto, el RCTCUM vigente precisa que la clasificación de tierras tiene carácter dinámico y, por tanto, es posible la reclasificación de la unidad de tierra, en función de cambios en parámetros edáficos o de relieve producto de la aplicación de tecnologías, como sistemas de andenerías, irrigación, rehabilitación de condiciones de mal drenaje, o salinidad, entre otras.

En ese sentido, el cambio de uso de la tierra se produce cuando se elimina la cobertura boscosa de las tierras clasificadas para cultivos en limpio o permanentes, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la legislación nacional, el cual se refiere a que se requiere contar con un estudio de suelos que acredite su clasificación como de capacidad de uso mayor agropecuaria y con la certificación ambiental, a lo que se suma la obligación de conservar un mínimo de 30% de la superficie boscosa del predio, así como las riberas de los ríos. A esto se agrega, la exigencia de que debe haber, además, una concordancia con la ZEE de nivel medio o superior, y que debe haber una opinión favorable del Minam para el caso de tierras públicas.

Asimismo, se supedita a los predios privados que en caso se identifique cobertura vegetal actual con masa boscosa, el cambio de uso requerirá autorización de la autoridad regional forestal, además de un estudio técnico de microzonificación y que cada predio o unidad productiva, reserve como mínimo el 30% de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección.

Sobre este tema, la LFFS prohíbe el cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, con o sin cobertura vegetal, sobre todo para fines agropecuarios. Restringe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público, además de cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

Sobre este tipo de suelos, la ley prevé el otorgamiento de derechos reales como la cesión en uso, de manera excepcional y sujeto a rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental, en áreas zonificadas como de tratamiento especial.

Además, nuestro país, en el marco de la “Declaración Conjunta de Intención entre los Gobiernos de la República del Perú, del Reino de Noruega y de la República Federal de Alemania”; estableció ciertas pautas y procedimientos con la finalidad de reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) procedentes de la deforestación y degradación de bosques; por ello se reconoce la relevancia de la conservación de estos para la mitigación del cambio climático. Los objetivos, en efecto, son: (i) reducir significativamente las emisiones de GEI procedente de la deforestación y degradación forestal del Perú; (ii) contribuir al logro de la meta de emisiones netas cero procedentes de la categoría de uso de suelo, cambio de uso de tierra y bosques en Perú para el 2021 y la meta nacional de reducir la deforestación en 50% para el 2017; y (iii) contribuir al desarrollo sostenible de los sectores agrícola y forestal y a una minería ambientalmente adecuada en el Perú.

En las fases I y II de esta Asociación, se establecen instrumentos claves, dentro de los cuales se menciona la importancia de la regulación de requerimientos y condiciones para autorización de cambio de uso legal de la tierra con bosques en áreas clasificadas como agrícolas, y de la asignación de derechos sobre tierras forestales para evitar conversión de los bosques primarios.

El cambio de uso de suelos es uno de los principales puntos que impactan a los bosques. Con la finalidad de detener la deforestación y la emisión de GEI (gases de efecto invernadero), se debe evitar la reclasificación de las tierras, de tal manera que no se cambie el uso de suelo de bosque a actividades agrícolas o agropecuarias, así como lo exige la LFFS, en el cual se prohíbe el cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección. El nuevo reglamento no lo menciona específicamente, por lo que se deja abierta la posibilidad de categorizarla nuevamente. Es por ello la necesidad de precisar este tema, de tal manera que no se ponga el riesgo el patrimonio forestal que debe conservarse según la LFFS.

Por ello se debe “omitir la posibilidad de reclasificación en tierras de capacidad de uso mayor Forestal (F) y Protección (X)”

En el artículo 37 de la LFFS²⁰ se prohíbe el cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección con o sin cobertura vegetal. Asimismo, se prohíbe la entrega de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión o cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura de servicios, pero se permite otorgar contratos de cesión en uso previa evaluación rigurosa.

Además, en el artículo 124 de la ley, sobre autorización de cambio de uso actual de las tierras en predios privados, se exige una autorización de cambio de uso previa evaluación la cual considera hábitats críticos, existencia de especies amenazada, protegidas por convenios internacionales o endémicas; áreas con alto valor de conectividad entre ecosistemas.

El artículo 5 del DS-017-2009-AG y en el artículo 10 de la nueva propuesta del reglamento, hace mención a la reclasificación de una unidad de tierra. Esto debe



Foto: MINAM

20. Ley N° 29763

adecuarse, ya que permite la reclasificación de tierras de capacidad de uso mayor de protección o forestal a tierras agrícolas sin ningún tipo de restricción, procedimientos o evaluaciones a seguir durante este proceso. Además, se está favoreciendo el cambio de uso de suelo, una de las principales causas de la deforestación y compromete la disponibilidad de los recursos naturales existentes lo cual es contrario al artículo 1 inciso b y c del reglamento.

El reglamento vigente al permitir la reclasificación de tierras inclusive con CUM forestal o de protección a tierras de uso agrícola, va en contra de la legislación forestal vigente. Si esto no fuera adecuado o mejorado en la presente propuesta de RCTCUM, aproximadamente 20 millones de hectáreas de bosque que aún no han sido clasificadas y carecen de estudios oficiales para definir su CUM, estarían expuestos a esta reclasificación sesgada donde no se consideran factores cuantitativos para vegetación y de este modo se estaría facilitando la deforestación.²¹

En el artículo 10 de la propuesta de RCTCUM, también se puede incluir cómo es que se realizará la evaluación en aquellos casos en que se haya realizado el cambio de uso actual de la tierra sin autorización y cuáles serían las sanciones para estos casos.

Respecto a que la propuesta no garantiza que una determinada categoría de CUM se mantenga en el tiempo por lo que existiría riesgos en la conservación, protección y uso adecuado de las tierras clasificadas, el MINAM señala: que la ley 29763 en su Artículo 4 literal (f) ha previsto este supuesto indicando “que las tierras de capacidad de uso mayor forestal y las tierra de capacidad de uso mayor para protección con bosque o sin ellos” forman parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

Pese a que se han realizado comunicaciones entre SERFOR y MINAM, generándose observaciones acerca de la reclasificación por cambio de cobertura, el MINAM, ha señalado que la modificación en el tiempo de la cobertura vegetal no afectará la CUM. Tampoco hace mayores indicaciones o respuesta a ello. Por ello, esta información debería encontrarse explícita en el documento para no fomentar el cambio de uso mayor.



21. "Cambio de uso actual de la tierra en la Amazonia peruana"-GIZ Proambiente <http://www.proambiente.org.pe/umwelt/recursos/publicaciones/Doc.-de-trabajo-7-CdA1y2-Cambio-de-uso-actual-de-la-tierra-en-la-Amazonia.pdf>

3.5. Proceso administrativo para la aplicación del RCTCUM de acuerdo a la versión pre-publicada

La propuesta de adecuación del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor ha sido socializada en julio del 2018, se alzaron observaciones el cual se presenta la siguiente información:

El Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos (DS N° 013-2010-AG) vigente no va acorde a la nueva propuesta del RCTCUM ya que éste sigue siendo la única referencia para determinar la CUM, por lo cual debe ser adaptado en cuanto a consideraciones de vegetación y cobertura forestal, incluyendo en su análisis interpretativo dicha variable y no sólo como una descripción. Asimismo, se debe especificar que es una herramienta que determinará la CUM junto con la Guía Metodológica para la ejecución del Levantamiento de Cobertura Vegetal, ya no de una manera aislada.

Para las ciencias forestales la calidad agrológica se expresa en términos de calidad de sitio, estando directamente relacionados estos dos conceptos, ya que ambos se refieren a la capacidad de producción; por lo tanto, resulta necesario el análisis de calidad agrológica para determinar CUM: "F" ya que es uno de los elementos centrales en la clasificación de la tierra con fines forestales. Además, señala que algunos estudios mencionan que los factores económicos de mercado, hacen necesario conocer el potencial productivo de los sitios.

Por otro lado, se sustenta la adición de nuevas zonas de vida en dos de sus claves sobre la base de un análisis de superposición del Mapa de Zonas de Vida y el Mapa Nacional de Cobertura Vegetal (MINAM, 2015) donde se demuestra que en estas unidades existe cobertura de bosques, lo cual está referido en cuadro Nro. 1 de la propuesta.

Referente a la Guía Metodológica para la ejecución del Levantamiento de Cobertura Vegetal, no ha sido publicada hasta el momento, por lo que hasta el momento no se sabe sus alcances ni sus implicancias. Se recomienda que dicha Guía siga un proceso participativo, de tal manera que los actores claves e involucrados en el tema puedan complementar aspectos principales dentro de la propuesta. Debido a que, según el artículo N°3 del Decreto Supremo de la Adecuación del Reglamento, este debe entrar en vigencia junto con la guía, es de suma urgencia que esta se presente a la brevedad del caso.

Asimismo, sobre cómo se comporta esta clasificación (RCTCUM) en otro nivel de escala, la DGAAA manifestó que "el uso de imágenes o fotos a escala mayor a 1:20 000 o resolución menor a 2.5 m no se ajustan al requerimiento del procedimiento de elaboración de CUM, siendo más detallados de los que la DGAAA recomienda, donde básicamente se emplea imágenes de resolución de 30 mts, lo que implica que CUM se elabora con estudios de suelos a nivel de reconocimiento y/o semidetalle" (memoria de la reunión del 20.06.2017 entre DGAAA y DGOTA). En tal sentido, el Mapa Nacional de Cobertura Vegetal que ha sido elaborado a una escala 1:50 000 y 1:00 000 cumple con lo referido al nivel de estudios de suelos y por ende en la interpretación de CUM. No obstante, el uso de imágenes de mayor resolución deberá ser un componente en el proceso de adecuación del RCTCUM.

Se han realizado modificaciones en la propuesta respecto a los bosques de colina y montaña, donde se indicaba que generalmente estos tipos de bosque serían clasificados directamente a F o X, por lo que la valoración de factores edáficos sería innecesaria.

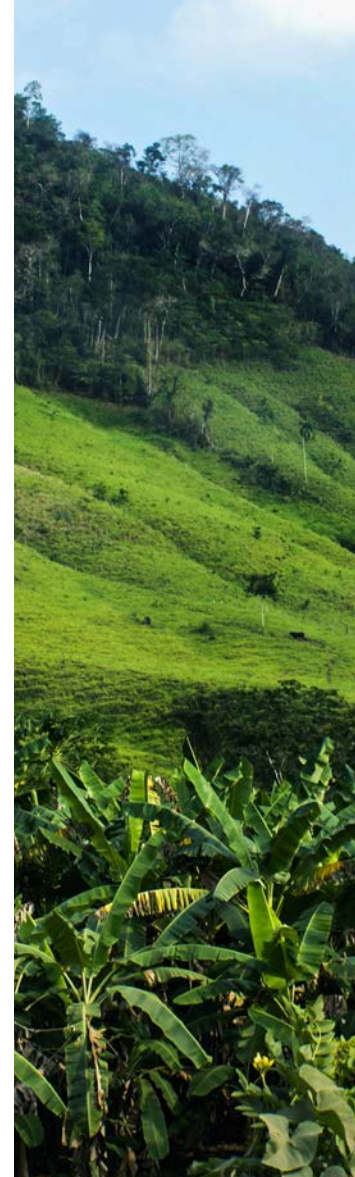


Foto: MINAM



Respecto a los 3 indicadores considerados (dominancia, vigor y ausencia/presencia, se señala que la dominancia medida a través del área basal, es un parámetro importante debido a que sus valores indican la presencia de árboles más gruesos, con mayor volumen maderable, mayor biomasa y mayores valores productivos, tanto ecológicos como económicos. El propósito de considerar el área basal es dar valores al potencial productivo y tener una idea de la calidad de sitio, entre mayor sea ésta, mejor será la calidad del sitio.

Por otro lado, el vigor permite diferenciar sitios con diferentes valores de biomasa vegetal o volumen maderable, basado en la estimación del tamaño de la copa de ahí su importancia considerarlo como indicador.

Finalmente, el indicador presencia/ausencia, es importante para su aplicación en los bosques relictos andinos, puesto que, por su alto valor de conservación y su condición vulnerable, su sola presencia debe ser considerada bajo la clase de capacidad de uso mayor X. Sobre este indicador, para el caso de bosques altoandinos, se considerarán principalmente como protección (X), y han sido incluidos en las claves 5, 6 y 7.

En referencia a los indicadores antes mencionados, en el ítem 3.5 de la propuesta se desarrolla el establecimiento de las escalas de valoración de cada uno de los indicadores, sustentados con información del inventario nacional forestal (SERFOR, 2016), y de otros inventarios forestales con lo que se ha realizado un análisis estadístico de 114 parcelas de las cuales fueron seleccionadas 30 parcelas para bosques húmedos y 25 parcelas para bosques secos sustentando de manera robusta el valor y el rango de los indicadores para los diversos tipos de bosques.

Asimismo, se ha señalado que la incorporación de los indicadores en cada clave no puede ser uniforme, ya que depende del tipo de vegetación presente en cada zona de vida que está agrupadas en cada una de las claves. Para bosques de llanura amazónica se considera dominancia y vigor, para el caso de bosques secos costeros se considera dominancia y para el caso de bosques relictos se considera ausencia o presencia; todo ello indicado en el ítem 3.5 de la propuesta.

Esta declaración está basada en: el área basal medida en campo tiene un valor que es expresado en m^2 y la cobertura medida en imágenes satelitales es en %, son dos variables diferentes que cumplen un mismo objetivo. Mientras que el vigor, que es un indicador de carácter cualitativo y no cuantitativo frente al área basal (m^2), no podrían ir al mismo tiempo por ser medidas distintas y no podrían ser sumadas. Por lo tanto, el área basal, la cobertura y el vigor, no pueden estar presente al mismo tiempo en una tabla de calificación por ser conceptualmente distintos. Por último, el indicador ausencia/presencia, solo es aplicado en claves donde hay bosques relictos altoandinos y mesoandinos, los cuales serán calificados automáticamente como "X".

Sobre la posibilidad de considerar algún factor edáfico que condicione la existencia de la cobertura, se tienen conocimiento que un determinado tipo de cobertura vegetal es el resultado de la influencia de determinados factores edáficos y climáticos que interactúan a la vez y no dependen solo de uno. Las referencias bibliográficas indican que el clima es el principal factor ecológico a escala regional y su influencia se expresa principalmente en los cambios de la fisonomía de la vegetación y composición florística. Sin embargo, la incorporación de un factor edáfico tendrá que ser resultado de un trabajo específico respecto a ello, aspecto que no forma parte de la propuesta y podría ser considerado un elemento a incorporar en la adecuación del reglamento de ser relevante.

Asimismo, se indica que la evaluación de la relación de los factores edáficos y la cobertura vegetal podría realizarse posteriormente en coordinación con los especialistas de MINAGRI y SERFOR.

Respecto a que la propuesta no desarrolla una metodología de cómo sería el levantamiento inicial y verificación en campo de los indicadores propuestos (dominancia, vigor y presencia /ausencia), efectivamente requiere de trabajo de campo y análisis indirectos a través del uso de imágenes, que deberían ser incorporados en los procedimientos de levantamiento de los estudios de CUM. El desarrollo de los protocolos específicos para su ejecución deberá ser elaborado como parte del proceso de adecuación del RCTCUM.

Se ha realizado la aclaración que el uso de imágenes o fotografías de alta resolución espacial presentan un buen nivel de certeza, en especial para la vegetación arbórea la cual es muy conspicua y de fácil reconocimiento con esta tecnología, reduciendo costos. Sin embargo, el trabajo de campo no está excluido y es útil para medir indicadores como el área basal, así como para validar la información geoespacial, mejorando el grado de exactitud y de precisión. Ello a su vez, ha sido indicado en la propuesta.

Se ha llegado a clarificar que la propuesta no presenta dos sistemas de clasificación, si no propone la inserción del factor vegetación como un componente de las claves interpretativas. La inclusión de la vegetación no implica utilizar un sistema de clasificación de cobertura y uso de la tierra, si no incorporar el factor vegetación teniendo en cuenta que forma parte del concepto de tierras como bien señala FAO. Asimismo, los indicadores propuestos de la vegetación están directamente relacionados con la calidad del sitio que a su vez está relacionado con la calidad agrológica.

Respecto al procedimiento de análisis conjunto e interactivo de todas las variables edáficas, físicas y climáticas que asignen las categorías agrológicas para cada grupo de capacidad de uso mayor; corresponde al MINAGRI en coordinación con SERFOR y MINAM desarrollar el detalle de dicho procedimiento

El Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos (DS N° 013-2010-AG) vigente no va acorde a la nueva propuesta del RCTCUM ya que éste sigue siendo la única referencia para determinar la CUM, por lo cual debe ser adaptado en cuanto a consideraciones de vegetación y cobertura forestal, incluyendo en su análisis interpretativo dicha variable y no sólo como una descripción. Asimismo, se debe especificar que es una herramienta que determinará la CUM junto con la Guía Metodológica para la ejecución del Levantamiento de Cobertura Vegetal, ya no de una manera aislada.

Referente a la Guía Metodológica para la ejecución del Levantamiento de Cobertura Vegetal, no ha sido publicada hasta el momento, por lo que hasta el momento no se sabe sus alcances ni sus implicancias. Se recomienda que dicha Guía siga un proceso participativo, de tal manera que los actores claves e involucrados en el tema puedan complementar aspectos principales dentro de la propuesta. Debido a que, según el artículo N°3 del Decreto Supremo de la Adecuación del Reglamento, este debe entrar en vigencia junto con la guía, es de suma urgencia que esta se presente a la brevedad del caso.



Foto: CIFOR

3.6. Sobre los arreglos institucionales

El desconocimiento de los procedimientos que intervienen en el desarrollo de actividades agropecuarias en tierras de dominio público con bosque, ha traído como consecuencia la dificultad en la coordinación y articulación a nivel multisectorial y multinivel, afectando a la gobernanza en materia forestal y agropecuaria, así como a los interesados en el desarrollo de estas actividades. Debemos recordar que, la gestión del territorio para reducir la deforestación implica la formalización integral de la tierra rural, donde se debe asignar todos los usos y derechos que correspondan.

Si bien, se preveía que con la entrada en vigencia de la nueva LFFS se iban a reducir los impactos en los bosques como producto de las actividades agropecuarias, esto aún requiere un trabajo coordinado entre varios sectores y niveles de gobierno. En tal sentido acuerdos, como la DCI debe ayudarnos a poner solución a la problemática en este tema de forma integral y a fortalecer especialmente a los GORES.

En ese sentido, recomendamos:

- **Implementar un Catastro Rural Integrado accesible y actualizado sistemáticamente, que concentre todos los usos y derechos agrarios, forestales, mineros, entre otros, con una visión territorial.**
- **Fortalecer los órganos de control interno en las distintas instituciones, especialmente de los GORE.**

3.7. Definir organismos responsables y sus competencias

La propuesta normativa del RCTCUM determina las responsabilidades de la DGAAA (MINAGRI) y del SERFOR, sería importante integrar las normas que coadyuvan a su cumplimiento. Por ello es necesario tener una coordinación de las instituciones competentes a través de mecanismos que sean efectivos para la correcta aplicación del Reglamento. Además, dentro del artículo 5 de la propuesta de adecuación del RCTCUM, no determina a las entidades encargadas de fiscalizar el cumplimiento del reglamento.

Atendiendo a la propuesta normativa del RCTCUM, cabe señalar que el artículo 17, plantea que para el levantamiento de cobertura vegetal se requiere de profesionales en ciencias forestales con licencia de especialistas forestales, que cuenten con tres (03) años de experiencia en evaluación de campo de recursos forestales. Sin embargo, no se determina de manera clara las atribuciones y responsabilidades del personal encargado del desarrollo de los mencionados estudios, ni la existencia de un registro que determine su calificación.

3.8. Simplificación de procedimientos para la Autorización de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor

Sobre los procedimientos para la Autorización de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el expediente es primero presentado al MINAGRI donde se verifica si los requisitos están completos y, posteriormente, inicia el proceso de evaluación en la DGAAA del MINAGRI (levantamiento de suelos) y en SERFOR (levantamiento de cobertura forestal). Es preciso comentar que el curso del expediente es muy largo, con una gran cantidad de trámites administrativos, lo que conlleva a mayores dificultades y tiempos de espera. Dicha gestión debería acortarse de tal manera que el expediente llegue prontamente al análisis técnico, el cual es lo fundamental.

Adicionalmente, se debe considerar establecer una subdirección encargada de realizar la evaluación técnica de los levantamientos, tanto de suelos como de cobertura forestal, de forma integrada, no se puede seguir aislando ambos puntos puesto que conforman un mismo ecosistema y deben analizarse en conjunto como tal. Esta subdirección debería estar compuesta por profesionales tanto del MINAGRI como de SERFOR.

Según lo señalado, es de suma importancia la descentralización de laboratorios acreditados, así como la capacitación e inclusión de más profesionales en el Registro Nacional de Especialistas de levantamiento de suelos y cobertura vegetal.

Para lograr una evaluación más efectiva del estudio y determinación de la CUM, ésta se debe realizar en conjunto tanto para la evaluación del estudio de levantamiento de cobertura vegetal por el SERFOR, como para la evaluación del levantamiento de suelos por la DGAAA; no como se muestra en el artículo 8 del nuevo reglamento. De esta manera se podrá unificar criterios para una correcta clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

Como se ha mencionado, estos procedimientos, además de ser extensos y tomar un largo tiempo, suponen una serie de dificultades para el solicitante por las siguientes razones:

- *Se tiene un reducido número de especialistas aptos para el levantamiento de información de suelo, lo que podría resultar análogo en cuanto a los especialistas para levantamiento de cobertura vegetal.*
- *Sólo el laboratorio de la UNALM (Lima) cuenta con credibilidad para realizar los análisis de suelos correspondientes.*



Foto:
Ronald Suárez

RECOMENDACIONES

Respecto a la incorporación de la cobertura forestal (bosques) precisamos lo siguiente:

- Se encuentre explícito en el Reglamento que se prohíba la reclasificación de Tierras con aptitud Forestal (F) y de Protección (X) a tierras A, C, y P.
- En la evaluación para incorporar el factor vegetación se consideren todos los tipos de bosques que existan en el Perú (incluyendo bosques estacionalmente secos). Y en caso ya se encuentren considerados estos bosques, se sugiere indicarlo explícitamente en las claves interpretativas en el Anexo III del Reglamento.
- Se tome en cuenta en la guía metodológica para evaluar la cobertura vegetal (bosques) otras herramientas como el Mapa Nacional de Ecosistemas (MINAM, 2018) y la actualización del mapa de cobertura vegetal también elaborado por el MINAM. Ambas herramientas de información geográfica contribuyen al usuario en la verificación de existencia de los tipos de bosques en el caso de bosques secos (especies como: Algarrobo, Sapote y Hualtaco, entre otras especies propias de este bosque). Además de identificar a los ecosistemas frágiles y hábitats críticos tal como establece la ley N° 29763 para asegurar que se esté resguardando estos tipos de bosques dentro del patrimonio forestal.
- Asegurar que los tres parámetros: dominancia, vigor, presencia/ausencia (aplicado para bosques relictos andinos), la escala de valores que define y cuantifica estos parámetros, se incluyan todos los tipos de bosques dentro de la clasificación como tierras con aptitud "F". Si en caso fuera lo contrario se sugiere incluir la temporalidad de la cobertura vegetal (bosques) para su óptima evaluación.
- El monitoreo de la deforestación debe ser realizado en periodos más cortos de tiempo, que permitan detectar mejor las variaciones anuales del proceso de la deforestación. De esta manera se tendrá mayor información de la dinámica de los cambios de uso de la tierra y así se podrán realizar proyecciones más precisas, considerando también factores socioeconómicos, accesibilidad, procesos migratorios, entre otros.
- Se debe implementar, a través de estudios técnicos, el catastro rural y forestal para identificar las áreas deforestadas aptas para cultivos agrarios agroindustriales.
- La Guía metodológica para identificar la cobertura vegetal debe ser incorporada dentro del contenido de la adecuación del RCTCUM para generar obligatoriedad.
- Se debe ampliar el número de especialistas en Levantamiento de Suelos de la DGAAA y promover la participación de técnicos calificados dentro del procedimiento del RCTCUM.
- Se debe implementar, a través de estudios técnicos, el catastro rural y forestal para identificar las áreas deforestadas aptas para cultivos agrarios agroindustriales.

Respecto de la prohibición de la reclasificación de las tierras

- Precisar los casos donde la reclasificación de la tierra por su capacidad de uso mayor no procederá, en concordancia con la Legislación Forestal vigente (5). Además de señalar también los procesos y recursos de fiscalización y monitoreo que emplea la autoridad competente para hacer efectiva la restricción de la reclasificación.

Respecto del rol de fiscalización

- Dentro de los arreglos institucionales, incorporar y determinar al órgano o entidad encargada de fiscalizar la correcta aplicación del RCTCUM, para asegurar la ejecución de un adecuado procedimiento de cambio de uso, al igual que la supervisión y la fiscalización, garantizando así el accionar oportuno del Estado en el nivel que corresponda.
- Implementar sanciones a todo funcionario de cualquier entidad pública que otorgue derechos sobre tierras de CUM forestal o de protección distintos a los considerados en la LFFS, así como también ofrecer servicios del Estado que promuevan la migración y el asentamiento de poblaciones en estas zonas.

Respecto del reconocimiento de la tierra para las comunidades nativas

- En el marco del proceso de adecuación del RCTCUM, les corresponde a las comunidades nativas un tratamiento diferenciado, en las que el Estado cumpla con brindar las condiciones al reconocimiento de su derecho (un derecho preexistente, como el territorio), de acuerdo al régimen de protección de sus derechos, así como su personería jurídica y demás derechos asociados, por ser un régimen reconocido y protegido constitucionalmente, y con apoyo en diferentes instrumentos internacionales y nacionales, como el Convenio 169 de la OIT que forma parte de nuestra normativa.
- Articular el Reglamento de Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor con los Lineamientos para la ejecución del proceso de evaluación agrológica de las tierras de las Comunidades Nativas y la clasificación por su capacidad de uso mayor a nivel de Grupo con fines de titulación (RM N° 194-2017-MINAGRI).
- Elevar al estatus de D.S. el régimen de la R.M. 194-20017-MINAGRI PARA CC.NN. De esta manera, el D.S. que apruebe el RCTCUM adecuado, incorporaría en su Art. 2 los “Lineamientos para la ejecución del proceso de Evaluación Agrológica de las Tierras de las Comunidades Nativas y la Clasificación por su Capacidad de Uso Mayor a Nivel de Grupo, con fines de titulación” o “Clasificación por su Capacidad de Uso Mayor a Nivel de Grupo y Evaluación Agrológica de las Tierras de las Comunidades Nativas, con fines de titulación”, manteniéndolo como procedimiento especial para titulación de CC.NN. con evaluación/clasificación a nivel de grupo, bajo la competencia de los gobiernos regionales.

Temática: Sobre el objetivo, finalidad y alcance de la norma		Conclusiones
D.S. 0062/75-AG (1975)	D.S. 017-2009-AG (Año 2009)	Propuesta Normativa
<p>Artículo 1.- De la finalidad y alcances</p> <p>a. Promover y difundir el uso racional continuado del recurso suelo con el fin de conseguir de este recurso el óptimo beneficio social y económico dentro de la concepción y principios del desarrollo sostenible.</p> <p>b. Evitar la degradación de los suelos como medio natural de bioproducción y fuente alimentaria, además de no comprometer la estabilidad de las cuencas hidrográficas y la disponibilidad de los recursos naturales que la conforman.</p> <p>c. Establecer un Sistema Nacional de Clasificación de las Tierras según su Capacidad de Uso Mayor adecuado a las características ecológicas, edáficas y de la diversidad de ecosistemas de las regiones naturales del país.</p> <p>d. El presente Reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor permite caracterizar el potencial de suelos en el ámbito nacional, determinando su capacidad e identificando sus limitaciones, todo ello dentro del contexto agrario, permitiendo implementar medidas de conservación y aprovechamiento sostenido.</p> <p>e. El Reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor es de alcance nacional, correspondiendo su aplicación a los usuarios del suelo en el contexto agrario, la Zonificación Ecológica Económica y el Ordenamiento Territorial, las instituciones públicas y privadas, así como por los gobiernos regionales y locales.</p>	<p>Artículo 1.- Son objetivos del reglamento:</p> <p>a. Establecer un Sistema Nacional de Clasificación de la Tierra adecuadas a las características ecológicas de las diversas regiones naturales del país.</p> <p>b. Difundir el uso racional permanente de la tierra con el fin de conseguir de ellas el máximo beneficio económico y social de interés público.</p> <p>c. Evitar la destrucción y deterioro del suelo, que incide desfavorablemente en la estabilidad del régimen hidrobiológico de otros recursos naturales.</p>	<p>Artículo 1.- Objeto</p> <p>El presente Reglamento tiene por objeto normar el procedimiento para la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.</p> <p>Artículo 2.- Finalidad</p> <p>La finalidad del presente Reglamento es promover y difundir el uso racional continuado de las tierras, con el fin de conseguir el óptimo beneficio social y económico dentro de la concepción y principios del desarrollo sostenible, evitando la degradación de los ecosistemas.</p> <p>Artículo 3.- Alcance</p> <p>El ámbito de aplicación del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor es de alcance nacional, correspondiendo su aplicación a los usuarios de las tierras en el desarrollo de las actividades agrarias, las entidades públicas y privadas, así como por los gobiernos regionales y gobiernos locales.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> En el primer reglamento se utilizó el término tierra y suelo como parte del análisis del CTCUM. El RCTCUM de 1965 precisa como objetivo el uso racional de la tierra obedeciendo al máximo beneficio económico y social de interés público. Situación que se modifica con la norma vigente y la propuesta, que hacen referencia a la concepción y principios de desarrollo sostenible. Sobre este aspecto, el determinar interés público implica que dicha herramienta beneficia a la comunidad en su conjunto, puesto que es acorde al ordenamiento jurídico vigente. Situación que puede sujetarse a interpretaciones al sustraerse, y reemplazarse por los principios de desarrollo sostenible. La normativa vigente precisa que el CTCUM tiene implicancias sobre el suelo en el contexto agrario, ZEE y el OT. No obstante, la propuesta normativa expresa que su implicancia será en el desarrollo de las actividades agrarias. Dicha omisión permitiría que toda acción que implique fines distintos a la actividad agropecuaria, en caso surjan interpretaciones normativas, no sean relevantes para su efectiva aplicación.

Temática: Sobre las definiciones		Conclusiones
D.S. 0062/75-AG (1975)	D.S. 017-2009-AG (Año 2009)	Propuesta Normativa (Año 2018)
<p>Consideraciones generales</p> <p>Artículo 2: La clasificación de tierras a nivel nacional es un sistema interpretativo para calificar a las tierras según su Capacidad de Uso Mayor o utilización óptima permisible que corresponde a sus características ecológicas intrínsecas</p> <p>Artículo 3: La determinación de la Capacidad de Uso Mayor que corresponda a cada superficie de tierras, se efectúa por medio de la cuantificación de los factores ecológicos que intervienen en forma conjugada en este sistema.</p>	<p>Consideraciones generales</p> <p>Artículo 4.- Interpretación de la Capacidad de Uso Mayor la Capacidad de Uso Mayor (CUM) correspondiente a cada unidad de tierra, es determinada mediante la <u>interpretación cuantitativa</u> de las características edáficas, climáticas (zonas de vida) y de relieve, los que intervienen en forma conjugada.</p> <p>Artículo 5.a. La Capacidad de Uso Mayor de una superficie geográfica es definida como su aptitud natural para producir en forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos</p> <p>Artículo 5.b. La Clasificación de las Tierras según su Capacidad de Uso Mayor es un sistema eminentemente técnico-interpretativo cuyo único objetivo es asignar a cada unidad de suelo su uso y manejo más apropiado. Esta labor, que traduce el lenguaje puramente científico del estudio de suelos a un lenguaje de orden práctico, se denomina "interpretación". Las interpretaciones son predicciones sobre el comportamiento del suelo y los resultados que se puede esperar, bajo determinadas condiciones de clima y de relieve, así como de uso y manejo establecidas.</p>	<p>Art. 4. Definiciones</p> <p>4.3. Capacidad de Uso Mayor: Aptitud natural de la superficie geográfica para generar bienes y servicios de forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos.</p> <p>4.4 Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor. - Sistema técnico-interpretativo cuyo único objetivo es asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado.</p> <p>4.6 Interpretación de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor:- Explica el comportamiento de las tierras y los resultados que se pueden esperar, bajo determinadas condiciones de suelos, clima, relieve y cobertura vegetal (bosques)</p>
<p>Consideraciones generales</p> <p>Artículo 2: La clasificación de tierras a nivel nacional es un sistema interpretativo para calificar a las tierras según su Capacidad de Uso Mayor o utilización óptima permisible que corresponde a sus características ecológicas intrínsecas</p> <p>Artículo 3: La determinación de la Capacidad de Uso Mayor que corresponda a cada superficie de tierras, se efectúa por medio de la cuantificación de los factores ecológicos que intervienen en forma conjugada en este sistema.</p>	<p>Art. 4. Definiciones</p> <p>4.3. Capacidad de Uso Mayor: Aptitud natural de la superficie geográfica para generar bienes y servicios de forma constante, bajo tratamientos continuos y usos específicos.</p> <p>4.4 Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor. - Sistema técnico-interpretativo cuyo único objetivo es asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado.</p> <p>4.6 Interpretación de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor:- Explica el comportamiento de las tierras y los resultados que se pueden esperar, bajo determinadas condiciones de suelos, clima, relieve y cobertura vegetal (bosques)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Para la interpretación del CTCUM, se precisaba l el medio de cuantificación o interpretación cuantitativa de las características edáficas, climáticas y de relieve. La propuesta normativa omite la determinación de cada unidad de la tierra mediante la interpretación cuantitativa, refiriéndose sólo a las determinadas condiciones de suelo, clima, relieve y cobertura vegetal.

Temática: Sobre las definiciones	
D.S. 0062/75-AG (1975)	D.S. 017-2009-AG (Año 2009)
Propuesta Normativa (Año 2018)	
Conclusiones	
<p>La primera ley que regulaba el CTCUM establecía como componentes de la tierra al clima, suelo, vegetación, agua, fauna y demás factores. Dejando a la discrecionalidad del funcionario la incorporación de otros componentes, como la ecología. (Como consta del Doc. Técnico N°03, de marzo de 1994/Véase: http://repositorio.iiap.org.pe/bitstream/IIAP/2572/Bendayan_documentotecnico_1994.pdf)</p> <ul style="list-style-type: none"> En lo que respecta al RCTCUM vigente como a la propuesta, se consideran sólo los componentes de clima (zonas de vida), suelo y relieve) de acuerdo al Sistema de Zonas de Vida Holdridge que se basa en la clasificación de las diferentes áreas terrestres según su comportamiento global bioclimático. La innovación de la propuesta normativa es la cobertura vegetal (bosques) como ecosistema en que predominan especies arbóreas en cualquier estado de desarrollo, cuya cobertura supera el 10% en condiciones áridas o semiáridas o el 25% en circunstancias más favorables. De acuerdo a su exposición de motivos, considerar la cobertura vegetal (bosques) permitirá la protección del patrimonio forestal del país. 	<p>Art.4: Definiciones</p> <p>4.7 Tierra:</p> <p>Espacio geográfico que involucra la interacción de los siguientes componentes: clima (zonas de vida), suelo, relieve y la presencia o ausencia de cobertura vegetal (bosques), al grado que estos influyen el potencial de uso de la tierra</p> <p>Artículo 2.- Alcances del término tierra.</p> <p>Para fines del presente Reglamento el término tierra involucra a los componentes: clima (zonas de vida), suelo y relieve.</p> <p>Artículo 5.c. Tierra:</p> <p>Este término abarca el conjunto de clima, suelo, vegetación, agua, fauna y demás factores del medio ambiente.</p> <p>Artículo 8: Aspectos generales.</p> <p>e. Una unidad de tierra clasificada para una aptitud determinada, debe ser para su uso sostenible, es decir, para una productividad óptima y permanente bajo un sistema de manejo establecido. Ello implica que el uso asignado deberá conducir a la no degradación del suelo, por procesos tales como de erosión, salinización, hidromorfismo u otros.</p>
<ul style="list-style-type: none"> La norma de 1975 y la propuesta, determinan la misma definición para unidad de tierra. La norma vigente no contiene una definición de unidad de tierra, sin embargo precisa que sobre ella debe efectuarse un uso sostenible, que implica la no degradación del suelo, como la erosión, salinización y otros. En ese sentido, es importante incorporar dentro de la propuesta normativa el uso sostenible del suelo para evitar se degradación, por procesos tales como erosión, salinización, hidromorfismo u otros. 	<p>Art.4: Definiciones</p> <p>4.8 Unidad de Tierra.-</p> <p>Es la extensión de tierra con ubicación geográfica y límites definidos, sobre la cual las condiciones ecológicas son homogéneas</p> <p>Art.5 Terminología básica</p> <p>d. Unidad de tierras: Es la extensión de tierras con ubicación geográfica y límites definidos, sobre la cual las condiciones ecológicas son homogéneas</p>

Tema: Sobre la incorporación de la cobertura vegetal (bosques)

D.S. 0062/75-AG
(1975)

D.S. 017-2009-AG
(Año 2009)

Propuesta Normativa
(Año 2018)

Conclusiones

- La norma de 1975 no incorpora ni determina las características por las cuales corresponde interpretar cada unidad de tierra para el CTCUM. Situación que se aclara con el RCTCUM vigente, que incorpora tres características: edáficas, clima y de relieve.
- Ante el mandato legal de adecuar el RCTCUM a la LFFS para salvaguardar el patrimonio forestal de la Nación, se incorpora una característica más para la interpretación del CTCUM: **cobertura vegetal (sólo bosque)**
- La metodología para caracterizar la cobertura vegetal (bosque) según la propuesta normativa, se determinará a través de una Guía metodológica, la cual deberá ser desarrollada, dentro de los 180 días de aprobada la propuesta.
- **Al respecto, recomendamos que dentro de la adecuación del RCTCUM (dentro del texto del reglamento) debe incluirse la guía, a fin de que su aplicación sea vinculante. Puesto que, la experiencia demuestra largamente que se exceden en los plazos de elaboración de normas de desarrollo, siendo el sector forestal uno de los ejemplos más palpables.**

Artículo 3:

La determinación de la Capacidad de Uso Mayor que corresponde a cada superficie de tierras, se efectúa por medio de la cuantificación de los factores ecológicos que intervienen en forma conjugada en este sistema.

Artículo 4: Sobre la interpretación de la capacidad de uso mayor

El CUM corresponde a cada unidad de tierras, es determinada mediante la interpretación cuantitativa de las características edáficas, climáticas (zonas de vida), y de relieve los que intervienen en forma conjugada.

Artículo 4.6.

La interpretación del CTCUM explica el comportamiento de las tierras y los resultados que se pueden esperar, bajo determinadas condiciones de suelos, clima, relieve y cobertura vegetal (bosques).

Tema: Reclasificación de suelos		
D.S. 0062/75-AG (1975)	D.S. 017-2009-AG (Año 2009)	Propuesta Normativa (Año 2018)
<p>Artículo 4 -</p> <p>La reclasificación de las tierras cuya Capacidad de Uso Mayor haya sido mejorado a través de prácticas tecnológicas adecuadas: irrigación, rehabilitación de tierras y otras, se efectuará considerando los nuevos elementos que incrementen su mejor evaluación</p>	<p>Artículo 5.-</p> <p>Reclasificación de unidad de tierra Como Sistema dinámico permite la reclasificación de una unidad de tierra, cuando los cambios de los parámetros edáficos o de relieve, hayan incidido en el cambio de su capacidad de uso, producto de prácticas tecnológicas adecuadas como, irrigación, rehabilitación de condiciones salinas y mal drenaje, andenería y otras</p>	<p>Artículo 10.- Reclasificación de unidad de tierra</p> <p>10.1 La reclasificación de unidades de tierra se podrá realizar cuando los parámetros edáficos o de relieve hayan incidido en el cambio de su capacidad de uso, producto de prácticas tecnológicas adecuadas como irrigación, rehabilitación de condiciones salinas y mal drenaje y, andenería.</p> <p>10.2 La reclasificación no procede para fines de formalización de predios rurales, así como en los casos donde se haya realizado el cambio de uso actual de las tierras sin autorización</p>
		Conclusiones
		<ul style="list-style-type: none"> La norma primigenia y el reglamento vigente del RCTCUM se permite la reclasificación de tierras sin incorporar excepciones; y sólo determinan las categorías de sistemas de clasificación de tierras divididas en grupos: Tierras aptas para cultivo limpio, tierras aptas para cultivo permanente, tierras aptas para pastos, tierras aptas para producción forestal y tierras de protección, precisándose sobre las dos últimas que sus limitaciones y sus impedimentos son severos de orden climático, edáfico y de relieve. Situación distinta sucede en la propuesta normativa para adecuar el RCTCUM, pues en ella se prohíbe explícitamente que la reclasificación no proceda para fines de formalización de predios rurales, así como en los casos donde se haya realizado el cambio de uso de la tierra sin autorización.

Tema: Posibilidad de cambios al RCTCUM		
D.S. 0062/75-AG (1975)	D.S. 017-2009-AG (Año 2009)	Propuesta Normativa (Año 2018)
-	<p>Artículo 6.-</p> <p>Sistema sujeto a cambios. El presente Sistema está sujeto a cambios a medida que se obtengan nuevas informaciones y conocimiento sobre el comportamiento y respuesta de las tierras a las prácticas de manejo.</p>	<p>Artículo 11.-</p> <p>Sistema sujeto a cambios Las metodologías de la CTCUM, están sujetas a cambios, a medida que se obtengan informaciones y conocimientos sobre el comportamiento y respuesta de las tierras a las prácticas o sistemas de manejo. El MINAGRI, con la participación del SERFOR y en coordinación con el Ministerio del Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> - MINAM, expedirá dispositivos normativos cuando sean necesarios, para su debida actualización. Su aplicación y difusión estará a cargo del MINAGRI.
		Conclusiones
		<ul style="list-style-type: none"> La propuesta normativa designa responsables respecto a la emisión de normas relacionadas a las metodologías de la CTCUM; en caso de cambios que se generen con nuevos conocimientos e información. <ul style="list-style-type: none"> - MINAGRI (Responsable) - SERFOR (con su participación) - MINAM (en coordinación) Sobre las posibilidades de adecuación del RCTCUM, precisamos que estas deben ser compatibles con el ordenamiento jurídico vigente y los acuerdos internacionales que salvaguardan el patrimonio forestal y ambiental de nuestro país.

Tema: Sobre las Comunidades Nativas		
D.S. 0062/75-AG (1975)	D.S. 017-2009-AG (Año 2009)	Propuesta Normativa (Año 2018)
	<p>Artículo 1 inciso e:</p> <p>El RCTCUM es de alcance nacional, correspondiendo su aplicación a los usuarios del suelo en contexto agrario, la ZEE y el OT, las instituciones públicas y privadas, así como los gobiernos regionales y locales.</p> <p>Concordante con la RM N°194-2017-MINAGRI. El alcance de los lineamientos aprobados es de observancia obligatoria para los gobiernos regionales que ejecutan procesos de saneamiento físico-legal y titulación de territorios de las Comunidades Nativas en las regiones de selva y Ceja de Selva.</p>	<p>L e l a e l</p> <p>Única Disposición Complementaria Derogatoria. Con la entrada en vigencia del presente DS queda derogado el RCTCUM aprobado por DS N°017-2009-AG y el artículo 7 de la RM N°194-2017-MINAGRI.</p>
		<p>Conclusiones</p> <ul style="list-style-type: none"> De la lectura del aún vigente RCTCUM concordante con la RM N°194-2017-MINAGRI, responde al impulso de los procesos de titulación de comunidades nativas a nivel nacional, para reducir las trabas técnicas y de coordinación en el proceso de titulación, que aún se mantenía en la anterior Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI. Por lo tanto, la elaboración del estudio de suelos y la clasificación de tierras y su aprobación se realizan a nivel regional. Reduciéndose con ello, la complejidad en los análisis de suelos, que ahora se harán in situ; tanto la evaluación del perfil del suelo como el análisis químico, que ahora se basan en la evaluación de la acidez o alcalinidad del suelo, y de la salinidad. La propuesta normativa, en la única disposición complementaria derogatoria sólo determina la derogación del artículo 7 de la RM N°194-2017-MINAGRI, sin expresar en el texto su plena vigencia en favor de las comunidades nativas y el reconocimiento y titulación de sus tierras. Lo cual puede sujetarse a múltiples interpretaciones sobre la norma.

Tema: Sobre las personas calificadas para aplicar el RCTCUM

D.S. 0062/75-AG
(1975)

D.S. 017-2009-AG
(Año 2009)

Propuesta Normativa
(Año 2018)

Conclusiones

- **En relación a las personas calificadas para realizar la CTCUM**, existe diferencias abismales en cuanto a las capacidades profesionales.

Norma vigente:

- Involucra a personas naturales o jurídicas
- Perfil profesional de ingeniero agrónomo o afín
- Experiencia 01 año en cartografía de suelos

Propuesta normativa

- Involucra a personas naturales (representadas por entidades públicas o privadas)
- Perfil profesional de un ingeniero agrónomo
- Experiencia de 03 años en levantamiento de suelos o estudios de posgrado, experiencia de 01 año en levantamiento de suelos. (la descripción de la norma es confusa)
- Levantamiento de la cobertura vegetal el requisito es un profesional en ciencias forestales, experiencia de 03 años en evaluaciones de campo de recursos forestales

Artículo 17.-

De las personas calificadas para realizar el estudio de la CTCUM. El estudio CTCUM (incluyendo sus componentes) es realizado por personas naturales, y podrán ser presentadas por entidades públicas y privadas. El perfil profesional de las personas calificadas para realizar el levantamiento de suelos, exige poseer título profesional de Ingeniero Agrónomo, y contar con experiencia no menor de tres (3) años en levantamiento de suelos o con estudios concluidos de post grado en suelos y experiencia mínima de un (1) año en levantamiento de suelos. El levantamiento de cobertura vegetal (bosques), es realizado por profesionales en ciencias forestales que obtengan la licencia de especialistas forestales en el marco del artículo 53 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. La experiencia requerida para la obtención de la referida licencia es de tres (3) años en evaluaciones de campo de recursos forestales.

Artículo 15.-

De las personas calificadas para realizar la Clasificación de Tierras. La Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, basada en el presente Reglamento, debe ser realizada por personas naturales o jurídicas. El perfil profesional de los clasificadores exige el poseer un título profesional de Ingeniero Agrónomo o afín, con experiencia no menor de un año (01) en cartografía de suelos en cualquier región del país. Las personas jurídicas públicas o privadas deberán cumplir con las exigencias expuestas en el presente artículo.

Anexo 2: Entrevistas con actores clave en la propuesta de adecuación del RCTCUM
 Para el desarrollo del presente informe, se contó con las entrevistas a los siguientes actores:

Entrevistado	Sector / consultor	Fecha
Ing. Hubert Portugués	Consultor de la propuesta de incorporación de la variable vegetación en el RCTCUM	07/11/2018
Ing. William Llactayo	Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio - DMERNT (MINAM)	08/11/2018
Ing. Angélica Saúne	Dirección de Monitoreo y Evaluación de los Recursos Naturales del Territorio - DMERNT (MINAM)	08/11/2018
Ing. Jesús Quispe	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA (MINAGRI)	12/11/2018
Ing. Alberto Cortéz	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA (MINAGRI)	12/11/2018
Ing. Pedro Belber	Dirección de Políticas del SERFOR	19/11/2018
Dr. Jorge Abrego	Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas	26/11/2018

CON EL APOYO DE:



Rainforest Foundation
Norway

