

**COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ
CONSEJO DEPARTAMENTAL DE LIMA
CAPÍTULO DE INGENIERÍA FORESTAL**



**“PROPUESTA DE PROYECTO DE LEY PARA LA PROMOCIÓN DE
PLANTACIONES FORESTALES EN EL PERÚ”**

Año: 2014

PROPUESTA DE PROYECTO DE LEY PARA LA PROMOCIÓN DE PLANTACIONES FORESTALES EN EL PERÚ

Presentación

El presente documento ha sido elaborado por el Capítulo de Ingeniería Forestal del Consejo Departamental de Lima del Colegio de Ingenieros del Perú (CIPCDL-CIF) como una iniciativa de promover las plantaciones forestales comerciales y ambientales en el Perú. Para ello se contó con el apoyo del proyectista Dr. Antonio Andaluz Westreicher, consultor jurídico USAID Perú Bosques, bajo la coordinación del Ing. Carlos Rincón La Torre presidente del CIPCDL-CIF. El trabajo se ha efectuado con el concurso de ingenieros forestales, economistas, empresarios, juristas entre otros interesados en desarrollar esta iniciativa legal, a través de reuniones constantes de trabajo.

Justificación

El Capítulo de Ingeniería Forestal del Consejo Departamental de Lima del Colegio de Ingenieros del Perú (CIPCDL-CIF) tiene como misión entre otros, promover el desarrollo del sector forestal nacional mediante propuestas viables que generen economía sostenible con criterios sociales y ambientales.

Dentro del contexto nacional, todos los esfuerzos de la gestión forestal mayormente han sido orientados a los bosques naturales con un sesgo hacia los bosques amazónicos, que mayormente tienen poca participación en el PBI nacional. El apoyo que el Estado ha brindado a las plantaciones forestales, mayormente han sido con carácter de conservación de cuencas, protección y fines energéticos; sin embargo su aporte a la economía y al desarrollo social aun no es significativo; comparando esta situación con diversos países del mundo, donde los gobiernos han implementado políticas para el desarrollo de las plantaciones forestales comerciales, tienen como resultado altos índices de producción y exportación de productos provenientes de plantaciones que contribuyen a la economía, empleo y servicios ambientales.

En esta ocasión el CIPCDL-CIF viendo las experiencias positivas de los países vecinos y de los demás países del mundo; propone una ley para la promoción de plantaciones forestales en el Perú, con el objetivo de generar una economía sostenible con criterios sociales y ambientales para lograr una mayor participación en el PBI nacional.

La propuesta de ley de promoción de plantaciones forestales comerciales en el Perú, contemplará la implementación de un programa nacional que permita el desarrollo de esta actividad donde la participación del Estado y la empresa privada son cruciales.

Esta iniciativa está orientada al desarrollo de una gestión que promocióne el desarrollo de las plantaciones forestales comerciales en el Perú, con el objeto de mejorar la dinámica industrial y comercial, mejorando los aspectos ambientales y sociales en el país.

Los beneficios esperados de esta iniciativa son: generación de empleo, incremento de la recaudación fiscal, disminución de importaciones (ahorro de divisas), captura de carbono, mejora de los servicios ambientales (reducción de desastres naturales, regulación de los recursos hídricos, disminución de la erosión de los suelos, mitigación del cambio climático), ecoturismo, institucionales, reducción de la presión sobre los bosques naturales (deforestación), entre otros.

Participantes

Coordinación del Proyecto:

Ing. Carlos E. Rincón La Torre.
Presidente
Capítulo de Ingeniería Forestal
Consejo Departamental de Lima
Colegio de Ingenieros del Perú.

Proyectista:

Dr. Antonio Andaluz Westreicher
Consultor jurídico
USAID Perú Bosques

Colaboradores:

Ing. Aldo Cárdenas	UNALM
Ing. Arminda Inés López Valladares	CIP- Consultora
Ing. Carlos Taboada	CIP- Consultor
Ing. Carmen Deza Pineda	CIP- Consultora
Ing. César Silva Silva	CIPCDL-CIF
Ing. Cynthia Mesta Araujo	CIP- Consultora
Ing. Denis Buteau	Baastel-Comunidad Andina
Ing. Fidel Palomino Monterola	CIPCDL-CIF
Ing. Gustavo Dongo Aguirre	CIP- Consultor
Ing. Héctor Gonzales Mora	UNALM-FCF
Ing. Helmut Scheuch Rabinovich	CIP- Consultor
Ing. Jaime Rosales Pereda	CIPCDL-CIF
Ing. Julio Ocaña Vidal	CIPCDL-CIF
Ing. Mario Núñez Delfín	CIP- Consultor
Ing. Nelly Lavado Casas	CIP- Consultor
Ing. Olvis Camacho	Perú Bosques /USAID
Ing. Oscar Pérez Contreras	CIPCDL-CIF
Ing. Rocio Salas	CIP- Consultora
Ing. Ruth Encarnación Fratelli	CIPCDL-CIF
Ing. Zelidee Castro Vicente	CIPCDL-CIF
Sr. Rolando Gilardi Salaverry	Tableros Peruanos SA
Sr. Rudy Manrique Choque	CIP- Consultor

PROYECTO DE LEY DE PROMOCIÓN DE PLANTACIONES FORESTALES COMERCIALES

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto.

La presente ley tiene por objeto establecer el régimen de promoción de las plantaciones forestales comerciales.

Son plantaciones forestales comerciales las destinadas a producir para el mercado madera o cualquier fruto o producto generado a partir de especies arbóreas o arbustivas implantadas.

Justificación.

Respecto al texto " La presente ley tiene por objeto establecer el régimen de promoción de las plantaciones forestales comerciales", el artículo 11 de la Ley 29763 habla de plantaciones "con fines de producción de madera o productos forestales diferentes a la madera, de protección, restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o cualquier combinación de los anteriores". Una reacción predecible respecto a artículo 1 propuesto será que si se da una ley de promoción de plantaciones debería cubrir toda clase de plantaciones y no sólo las de producción comercial. Sin embargo, hay tres motivos para pensar en una ley específica de plantaciones comerciales: (1) el interés concreto de posicionarlas como actividad económica, por las razones expuestas en el artículo 2, en la línea de los países exitosos en plantaciones comerciales, donde el caso del Ecuador es el más reciente ejemplo de apuesta específica a dichas plantaciones (ver justificación del artículo 25); (2) ya que las plantaciones comerciales indiscutiblemente son cultivos permanentes, porque para resultar económicamente exitosas requieren de todos los tratamientos y labores culturales de los cultivos permanentes, y ya que la precondition para que alguien se anime a establecer cultivos permanentes es la seguridad jurídica sobre el régimen de tenencia de la tierra, en una ley de promoción de plantaciones comerciales la primera medida de promoción no puede ser otra que titular las tierras, para lo cual es indispensable sacar las tierras forestales sin bosques del Patrimonio Forestal de la Nación y pasarlas al régimen agrario, como de hecho lo propone el artículo 3, en consonancia con el hecho irrefutable de que las plantaciones comerciales son, en efecto, cultivos. Así, sólo permanecerían dentro del Patrimonio Forestal de la Nación las tierras para plantaciones "de protección, restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o cualquier combinación de los anteriores", en los términos del artículo 11 de la Ley 29763; y (3) en cambio, en estas últimas actividades de reforestación el carácter de cultivo no sólo que se da en una intensidad mucho menor, reducida básicamente a la implantación y el deshierbe inicial, sino que insistir en que lo tengan en la misma intensidad de las comerciales se traduciría en un despropósito, pues cumplen con más eficiencia sus fines ecológicos sin necesidad de incurrir en los costos de alta selección genética, tratamiento de suelos, podas, raleo y demás labores culturales dirigidas a obtener alto nivel de rendimiento y calidad en frutos y productos destinados al mercado. Es más, para fines de protección, restauración ecológica, recreación o provisión de servicios ambientales, lo cierto es que en ecosistemas húmedos la regeneración natural cumple gratuitamente y con mucha mayor eficiencia los objetivos perseguidos, por lo que la reforestación debe limitarse a sitios y fines que realmente requieran de un impulso inicial humano. Así, para toda la Amazonía peruana la política pública debe consistir en pasar de lo que, en términos del artículo 1148 del Código Civil, jurídicamente es una obligación de hacer (reforestar) a lo que en términos del artículo 1158 es una obligación de no hacer (abstenerse de seguir ocupando tierras de protección, para que la naturaleza haga su trabajo de regeneración natural por sucesión ecológica: barbecho - purma o calpar temprano - purma o calpar maduro - bosque secundario en ruta a bosque primario con horizonte clímax

en el largo plazo), lo que conlleva la obligación de soportar la carga, peso o gravamen que, por definición, es connatural a las tierras de protección, y que consiste precisamente en abstenerse de ocuparlas con usos agropecuarios o plantaciones comerciales. En estos casos, por tanto, la única obligación de hacer que acaso el Estado podría subvencionar sería la consistente en colocar cercos para impedir el ingreso de ganado propio o ajeno al área en regeneración, pero aún esto es discutible, porque hasta el más humilde campesino de la cuenca amazónica sabe que con sólo no mantener a raya el advenimiento de la maleza, los pastizales inexorablemente se van enmontando y expulsando al ganado. El caso de la sierra es distinto, pues todo tipo de reforestación debe ser inducido y cercado, y en el caso de la costa, además, regado. Es estos casos, por consiguiente, sí tiene sentido la subvención a cualquier tipo de plantación, y no sólo a la de fines comerciales.

Respecto al texto "Son plantaciones forestales comerciales las destinadas a producir para el mercado madera o cualquier fruto o producto generado a partir de especies arbóreas o arbustivas implantadas", jurídicamente, la diferencia entre frutos y productos es la siguiente, según el Código Civil:

"Artículo 890: Son frutos los provechos renovables que produce un bien, sin que se altere ni disminuya su sustancia".

"Artículo 894: Son productos los provechos no renovables que se extraen de un bien".

Así, la castaña, el látex, las hojas de palmera, son típicos frutos, porque su aprovechamiento no destruye el bien. La madera en cambio es un típico producto, porque para obtener las trozas y todo lo que sigue en la cadena productiva se requiere apearse al árbol. El palmito técnicamente sería un producto, habida cuenta que es el cogollo de la palmera, y para obtenerlo hay que tumbarla. En casos como los del aguaje, unguurahui o pijuayo, pueden ser frutos si se los cosecha dejando la planta en pie, o productos si para obtenerlos se tumba la palmera.

Artículo 2. Declaración de interés nacional.

Se declara de interés nacional la promoción de las plantaciones forestales comerciales, por estar llamadas a activar un potencial económico sub-aprovechado en el país, movilizar el ahorro hacia dicha actividad, crear empleos dignos y duraderos, abastecer sosteniblemente las necesidades del consumo interno, lograr una balanza comercial positiva, generar recursos tributarios a largo plazo, reducir la presión sobre los bosques naturales, y, entre otros beneficios ambientales, ser medios de mitigación del cambio climático y de adaptación a los efectos del mismo, de reducción de la vulnerabilidad ante eventos extremos de la naturaleza, así como de protección de suelos y la calidad del agua y el aire.

Justificación.

Como antecedente legislativo, la Ley 28852 de 27 de julio de 2006, establece: "Artículo 1.- Declarase de interés nacional la promoción de la inversión privada en actividades de reforestación con plantaciones forestales, agroforestería y servicios ambientales". En este caso, el proyecto hace el desarrollo específico de tal declaratoria con respecto a las plantaciones comerciales. Dado el generalizado desconocimiento sobre todos los efectos benéficos de dichas plantaciones, es preferible que el artículo sea explícito en exponer el conjunto básico de razones que justifican sobradamente la declaración de interés nacional de su promoción.

Según el consultor Manoel de Freitas de Brasil¹, en el mundo el consumo de madera es de medio metro cúbico/persona/año entre madera, papel, cartón y otros, lo que da 3,500 millones de metros cúbicos/año,

1 Exposición en el Foro "Generando estrategias para la promoción y el desarrollo de las plantaciones forestales en el Perú", Congreso Nacional de la República, 12 de junio de 2013.

y será en 30 ó 40 años más, cuando seamos 10 mil millones de habitantes, 5 mil millones de M3/año, lo que significa que para el 2050 hay que plantar 200 millones de ha. Para Manuel Manrique², si no se adopta una política decidida de promoción, tan pronto como al 2020 el saldo negativo en la balanza comercial peruana, que ya ahora es del orden de US\$ 700 millones, será del orden de los 2,500 millones.

Por otro lado, ya está demostrado que las plantaciones constituyen una estrategia eficaz para reducir la presión sobre los bosques naturales. En el caso de Brasil, de los 125 millones de metros cúbicos anuales de madera, el 85% procede de plantaciones; y en el caso de Chile, de los 50 millones de metros cúbicos anuales el 95% tiene la misma procedencia y el 98% de la demanda interna es cubierta por madera de plantaciones. Sin embargo, no debe olvidarse que en las últimas décadas la estrategia central para conservar en pie los bosques naturales ha consistido en darle el mayor valor posible a través del aprovechamiento integral de sus recursos. De manera que si juntamente con la promoción agresiva de las plantaciones no se asegura la eficacia del ordenamiento territorial para garantizar la permanencia de los bosques naturales, al quitarle esta vez el valor de la madera sólo se le estaría abriendo las puertas a la conversión a usos agropecuarios, o sea cambiando lo malo, que es la tala ilegal o el manejo dudosamente sostenible, por lo peor, que es la deforestación. Por tanto, de la mano con la ley de promoción de plantaciones debe ir la aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en su tarea de proteger los bosques naturales de la destrucción, así como de la normativa de ordenamiento territorial para garantizar que cada actividad se haga en el lugar correcto y en la forma debida.

En cuanto a la disponibilidad de tierras, el documento "Anuario Perú Forestal en Números Año 2012" (MINAG-DGFFS, 2013) da cuenta de las áreas identificadas en cada región para fines de reforestación, arrojando un total nacional de 9,467,714 hectáreas, lo que de suyo está diciendo que hay la oportunidad para hacer de las plantaciones comerciales un puntal del desarrollo del país. De hecho, son las plantaciones comerciales la herramienta para posicionar al sector forestal en la agenda nacional, pues tanto como los tres valores prioritarios de los bosques naturales son la biodiversidad, sus servicios ambientales y ser cuna de poblaciones, y al servicio de esos tres valores debe estar dirigido el manejo forestal sostenible, son las plantaciones comerciales las llamadas a mejorar sustancialmente los indicadores macroeconómicos del sector, incrementando sustantivamente su aporte al PIB, la generación de empleos, la agregación de valor en toda la cadena productiva, la dinamización de la economía en las comunidades locales, el abastecimiento de la demanda interna, las exportaciones y la recaudación tributaria en el largo plazo.

Artículo 3. Caracterización de vuelo y suelo.

Las plantaciones forestales comerciales constituyen cultivos. Pueden ser establecidas en cualquier grupo de capacidad de uso mayor de la tierra, excepto en las tierras de protección y en las tierras aptas para producción forestal con bosques naturales. Las tierras aptas para producción forestal sin bosques destinadas al cultivo de plantaciones forestales comerciales pertenecen al régimen agrario a que se refiere el artículo 88 de la Constitución.

Justificación:

a. En cuanto a que las plantaciones comerciales constituyen cultivos, para sólo citar casos del derecho comparado que revelan la vieja data del esclarecimiento del tema, la Ley 24 de 23 de noviembre de 1992 de Panamá establece en su artículo 3: "Se consideran las plantaciones forestales como un cultivo forestal con libertad para el aprovechamiento, transformación y comercialización de los productos forestales derivados, sea a nivel nacional o internacional."; el artículo 1 de la Ley 101 de 23 de diciembre de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero de Colombia, establece: "Para efectos de

² Exposición en el Foro "Generando estrategias para la promoción y el desarrollo de las plantaciones forestales en el Perú", Congreso Nacional de la República, 12 de junio de 2013.

esta Ley la explotación forestal y la reforestación comerciales se consideran actividades esencialmente agrícolas", y en consonancia con ello el Decreto 1824 de 30 de agosto de 1994 dispone en el artículo 20.e que el plan de establecimiento y manejo forestal contendrá como mínimo la siguiente información: "Características del proyecto, detallando el programa de cultivo y desarrollo de la plantación, especies forestales a utilizar, forma y condiciones de laboreo, sistemas de mantenimiento, protección y recuperación de la plantación..."; en el caso de Costa Rica, la Ley Forestal 7575 de 13 de febrero de 1996 establece en el artículo 3.f: "Plantación forestal: Terreno de una o más hectáreas, cultivado de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, será la producción de madera"; en el caso de Argentina, el mismo tratamiento fluye desde la propia denominación de la Ley 25.080 de 19 de enero de 1999, que precisamente se intitula LEY DE INVERSIONES PARA BOSQUES CULTIVADOS. En el caso del Perú, la Ley 28852 publicada el 27 de julio de 2006 establece en su artículo 3: "Para los efectos de la aplicación de la Ley N° 27360, entiéndase a las actividades de reforestación como cultivos"; este artículo ha sido expresamente conservado por la Disposición Complementaria Modificatoria Única de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley 29763 (" Deróganse la Ley 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, con excepción de los artículos 1 y 3 (...)").

La razón por la que en el derecho comparado se considera las plantaciones comerciales como cultivos, es porque, en efecto, lo son, ya que para ser económicamente viables requieren de cuidadosa selección del material genético, germinadores, viveros, huertos clonales, preparación del terreno, correcta implantación (generalmente a doble intensidad, para obligar al crecimiento vertical y luego proceder al raleo selectivo o sistemático para favorecer esta vez el crecimiento en diámetro, exigencia que no se da en otros cultivos permanentes), fertilización, control de malezas, plagas y enfermedades, podas, raleos, técnicas adecuadas de cosecha y tratamientos preventivos o correctivos de sanidad y estructura en la fase post cosecha.

La relevancia de reconocerlas como cultivos consiste en que de esta manera: (a) son de propiedad de su titular y dependen de la soberanía de su voluntad en cuanto a siembra, manejo y libre disposición tanto de la plantación en sí como de sus frutos y productos; (b) están sujetas al marco legal e institucional agrario; y (c) están sujetas a todos los beneficios e incentivos agrarios, más los que adicionalmente se les reconozca por tratarse de los cultivos con mayor plazo de recuperación de la inversión y menor tasa interna de retorno.

b. La frase "en cualquier grupo de capacidad de uso mayor de la tierra" sigue la terminología del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (D.S. 017-2009-AG de 1 de septiembre de 2009).

c. En cuanto a la oración "las tierras aptas para producción forestal sin bosques destinadas a plantaciones forestales pertenecen al régimen agrario a que se refiere el artículo 88 de la Constitución", dice el artículo 4 de la Ley 29763: "El patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por lo siguiente: [...] f. Las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos". El punto es que las tierras del patrimonio forestal no pueden ser otorgadas en propiedad³, y sin duda alguna la propiedad es la línea base del régimen de promoción para lo que, como se acaba de decir, son "los cultivos con mayor plazo de recuperación de la inversión y menor tasa interna de retorno". Ciertamente, el ser las plantaciones comerciales cultivos es fundamento suficiente para que las tierras forestales destinadas a dichas plantaciones pasen legalmente al régimen agrario, pero además hay una razón de Estado para que así sea, pues el régimen actual, al no permitir la titulación en propiedad, de hecho expulsa toda iniciativa de

3 Dice el artículo 37 de la Ley 29763: "(...) Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados".

plantación comercial en tierras forestales y la empuja a las tierras para fines agropecuarios. Dice la Constitución Política del Perú: "Artículo 88.- Régimen Agrario. El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. (...)". Dice la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

Ley N° 26821 de 28 de junio de 1997: "Artículo 3o.- Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como: (...) b. el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección (...)". "Artículo 19o.- Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural". Por tanto, no hay ningún impedimento para que esta ley especial, legislando conforme a la naturaleza de las cosas, se limite a reconocer que las plantaciones comerciales son cultivos, y, con base en tal dato irrefutable de realidad, establezca que las tierras destinadas a tal fin pertenecen al régimen agrario, de lo que deriva su posibilidad de titulación en propiedad. Al respecto, son leyes ordinarias, primero la Ley 27308 de 16 de julio de 2000 (artículo 7) y luego la Ley 29763 de 22 de julio de 2011 (artículo 4.f) las que, inadvertidas del carácter de cultivos de las plantaciones forestales comerciales, establecieron que las tierras para ese fin forman parte del Patrimonio Forestal de la Nación, siendo, por tanto, perfectamente constitucional y legal que una ley ordinaria posterior las rectifique, bajo la simple consideración de que tales plantaciones son tan cultivos agrícolas destinados a producir madera y productos no maderables, como, para hablar de otros productos no alimenticios, son cultivos las plantaciones del algodón (Gossypium sp), el yute (Corchorus capsularis), el lino (Linum usitatissimum), la paja toquilla o jipijapa (Carludovica palmata), que se viene implantando en Ecuador, o los árboles de morera (Morus alba), destinados todos a producir fibras y no alimentos.

En suma, no cabe ninguna duda que mantener dentro del Patrimonio Forestal de la Nación las tierras forestales para plantaciones comerciales, es un entrampamiento insostenible para el país, pues al no ser dichas tierras (F) susceptibles de titulación en propiedad, de un lado no llaman a inversión alguna en plantaciones, y de otro las empuja hacia las tierras A (cultivos en limpio), C (cultivos permanentes) y P (pastos), compitiendo con esos usos y sus oportunidades, en probable desmedro de la propia seguridad alimentaria nacional. Por tanto, como política pública, lo sano y conducente en términos de servicio al interés general, es que la legislación peruana se homologue al derecho comparado, induciendo el establecimiento de plantaciones comerciales prioritariamente sobre tierras ordenadas para ese fin, lo que, otra vez, conlleva su titulación en propiedad con base en que, al ser cultivos, pertenecen al régimen agrario.

Artículo 4. Garantías.

Las plantaciones forestales comerciales gozan de las siguientes garantías básicas:

1. De titulación. Toda tierra que sea legalmente susceptible de titulación en propiedad y cuente con una plantación comercial inscrita en el Registro Nacional de Plantaciones (RNP), será titulada a favor de quien de esa forma acredite su posesión con vocación de dueño. El reglamento determina el procedimiento sumario de la titulación.

Justificación.

No hay signo más evidente de pública y pacífica posesión, que una plantación forestal, por lo mismo que, al momento de extensión del Certificado de Prendimiento y Viabilidad, es manifiestamente apreciable por cualquiera y a distancia, y dicho certificado es requisito para su inscripción en el RNP (artículo 9); a su vez, por su prolongado período vegetativo, nivel de inversión y largo plazo de recuperación, no hay mejor signo de vocación de dominio por parte del poseedor. En consecuencia,

siempre que se trate de tierras legalmente susceptibles de titulación en propiedad, en estos casos dicha titulación debe efectuarse sumariamente. Según el artículo 3 del Proyecto, "Las tierras aptas para producción forestal sin bosques destinadas al cultivo de plantaciones forestales comerciales pertenecen al régimen agrario a que se refiere el artículo 88 de la Constitución", por tanto, dichas tierras (F) están incluidas en las susceptibles de titulación, al igual que las tierras para cultivos intensivos (A), permanentes (C) y pastos (P), todas las cuales deben ser tituladas de manera sumaria cuando la prueba de la posesión sea una plantación comercial inscrita en el RNP, puesto que el mismo artículo 3 establece que las plantaciones comerciales "pueden ser establecidas en cualquier grupo de capacidad de uso mayor de la tierra, excepto en las tierras de protección y en las tierras aptas para producción forestal con bosques naturales". De la manera en que está formulado el numeral, es obvio que las tierras imprescriptibles no son susceptibles de titulación en propiedad a favor de terceros.

2. De intangibilidad. En caso que excepcionalmente y de acuerdo a la Constitución deba procederse a su expropiación parcial o total, en la previa determinación y pago de la indemnización, además del valor comercial del terreno, necesariamente se considerará el valor de la plantación conforme al avalúo comercial que corresponda a su estado de crecimiento y de acuerdo al uso final a que esté destinada según su inscripción en el Registro Nacional de Plantaciones (RNP).

Justificación.

La intangibilidad, en los términos planteados, está generalmente consagrada en el derecho comparado (verbigracia Argentina, Chile, Ecuador, Uruguay) como una señal inductora al establecimiento de plantaciones.

3. De Amparo Administrativo. La inscripción de una plantación en el Registro Nacional de Plantaciones tiene calidad de resolución administrativa firme y causa estado respecto a su titularidad. La autoridad forestal amparará administrativamente, con el auxilio de la fuerza pública, a los titulares de plantaciones forestales inscritas cuyas áreas fueran objeto de ocupación por las vías de hecho, saqueo de sus recursos o cualquier acto de perturbación, disponiendo el desalojo inmediato de ocupantes y la demolición, el desmontaje o desmantelamiento de cualquier medio de afincamiento ilegal en progreso, dando cuenta al Ministerio Público con todos los antecedentes, para el correspondiente procesamiento penal. Es ocupación por las vías de hecho, o invasión, toda toma de posesión sin título alguno que la habilite.

Justificación.

El fundamento del amparo administrativo, es decir, de la no necesidad de judicializar de inicio la protección, es simple: el Poder Judicial está para decir justicia respecto de procesos contenciosos en que dos partes debaten derechos, intereses o pretensiones legítimas, y cuando alguien invade o aprovecha recursos ajenos, su proceder es lisa y llanamente arbitrario, y no habiendo absolutamente nada que contender ante un juez, judicializar el asunto de inicio es a la vez banalizar la función judicial y desmedrar el poder de policía administrativa y el principio de autotutela, en cuanto potestad de autoejecución de resoluciones. La norma propuesta dice: "La inscripción de una plantación en el Registro Nacional de Plantaciones tiene calidad de resolución administrativa firme y causa estado respecto a su titularidad". Tanto como es la autoridad forestal la que produce tal resolución, le corresponde ejecutarla y ejercer en su aplicación su poder de policía administrativa. La judicialización debe proceder a posteriori

del amparo administrativo, a los puros fines de la sanción penal y la reparación que apareja, con el inculpado ya fuera del terreno.

4. De percepción efectiva de beneficios e incentivos. Todos los beneficios e incentivos de ley son oportuna y suficientemente provistos o contemplados en las correspondientes partidas presupuestarias y efectivizados de manera expedita con el solo cumplimiento de sus requisitos, bajo responsabilidad funcional de quien omite su provisión o retrase o deniegue su otorgamiento.

Justificación.

Es irresponsable inducir a una inversión alta y con largo plazo de recuperación, para luego dejar en el aire a quienes proceden en función de la señal soltada por una política pública que en el camino los traicione con la falta de provisión de recursos o el retraso en efectivizarlos. En el caso del Certificado de Incentivo Forestal - CIF de Colombia, por ejemplo, la "letra chica" de la ley establece que depende del "situado fiscal" (nivel de asignación presupuestaria anual), con lo que el inversionista poco avisado puede animarse al emprendimiento bajo el supuesto de que el 50% del costo de establecimiento y del mantenimiento durante los 4 primeros años será sufragado por el Estado, para darse en el camino con la ingrata sorpresa de que al segundo año ya no recibe nada, porque los fondos provistos se agotaron con los primeros de la fila. Lo propio sucede en Costa Rica con la misma herramienta. Esto no es responsable, y menos cuando los inducidos son campesinos y medianos emprendedores, cuyas economías pueden lisa y llanamente resultar arruinadas. Por esta razón, la fe de erratas que se le hace al CIF en el artículo 73 del Proyecto de Ley Forestal de Panamá es que tiene carácter nominativo, es transferible por endoso y, salvo algunas excepciones puntuales, sirve para el pago con efecto cancelatorio inmediato de cualquier impuesto, tasa o contribución nacional del tenedor del título. Al ser un título endosable para el pago de impuestos, lo que se asegura es la automaticidad de la percepción del incentivo. El literal 4 de este artículo está destinado a curar en sano el riesgo de los incentivos nominales que no llegan a plasmarse en la práctica. Nótese que la importancia de que el Estado genere un efecto disparador de las plantaciones consiste en que alcancen la masa crítica para una industria forestal sostenible. En este marco, la lógica del efecto disparador es ir incorporando tierras forestales a las plantaciones, y actores rurales a la cultura de las plantaciones. Alcanzada la masa crítica, cesan los incentivos. Tales los casos de Chile y Brasil; momento que a su vez persiguen Uruguay y Argentina. En ese orden de ideas, otra vez, si esta ley no comienza por hacer susceptibles de titulación las tierras forestales sin bosques, como el primer incentivo, no se comprende cómo el país podría alcanzar la masa crítica de plantaciones forestales, a no ser que sea en tierras agropecuarias, en cuyo caso, de cara a sus propias oportunidades y a la seguridad alimentaria del país, cabe preguntarse si ello puede concebirse como una sana política de Estado. (Ver en detalle la lógica de efecto disparador en la justificación al capítulo de incentivos, parte final del documento).

Artículo 5. Reglas generales.

En concordancia con su calidad de cultivos, rigen para las plantaciones comerciales las siguientes reglas generales:

1. Están sujetas a los requerimientos ambientales exigidos para los cultivos permanentes. Las que superen la extensión de 30 hectáreas deben cumplir obligatoriamente con la Evaluación de Impacto Ambiental de la categoría I, correspondiendo su aprobación a la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre.

2. Requieren de una Ficha Técnica de Plantaciones Forestales a los solos efectos de determinar las zonas de protección, las medidas preventivas contra incendios forestales, plagas y enfermedades, y, en su caso, cumplir las exigencias de las fuentes de financiamiento o incentivos estatales, constitución de fideicomisos, titulización del vuelo forestal o percepción de pagos o compensaciones por servicios ambientales. El reglamento establece los casos en que por razón de pequeño tamaño u otras circunstancias las plantaciones están eximidas de la Ficha Técnica.
3. No están sujetas a permiso o autorización de cosecha.
4. El transporte de sus productos se efectúa bajo guía de remisión emitida por el propio titular y sin costo alguno, la misma que funge de guía de transporte forestal al sólo objeto de distinguirlos de los productos provenientes de bosques naturales y con fines de registro estadístico.
5. Sus titulares tienen derecho a la exportación de los productos o frutos, sean procesados o sin procesar.
6. Tratándose de plantaciones establecidas en tierras para cultivos intensivos, cultivos permanentes o pastos, sus titulares tienen derecho a destinar dichas tierras a los usos que decidan según la soberanía de su voluntad después de concluido el ciclo forestal.
7. El valor material de las plantaciones puede ser representado en títulos valores mediante titulación, constituyendo el activo subyacente los flujos futuros de caja traídos al valor presente del mercado. El reglamento establece las condiciones para el respaldo de los títulos.

Justificación.

1. Dado el efecto ambiental ampliamente benéfico de las plantaciones forestales en comparación con el impacto de los cultivos en limpio o la ganadería, en la propuesta se opta por la categoría I de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y a aprobarse siempre por la ARFFS, pues la categoría II implica estudios semi-detallados y la categoría III estudios detallados, con los correspondientes costos asociados. En cuanto a la aprobación por el Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI (Lima), las lecciones aprendidas con la aprobación por dicho Ministerio del componente EIA de los Planes Generales de Manejo Forestal (PGMF) de bosques naturales, deberían ser razón suficiente para no incurrir en el mismo error⁴.

4 Las Regiones son unánimes en reclamar la modificación de la R.M. 157-2011-MINAM a fin de que el componente Evaluación de Impacto Ambiental de los PGMF pase al nivel regional, por cuanto su retención centralizada en la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA) del MINAGRI perjudica por retardo la gestión forestal regional y a los titulares de derechos forestales, no siendo pocos los casos en que por tal entrapamiento se han perdido períodos-zafra completos.

2. Respecto a la Ficha Técnica de Plantaciones Forestales, siendo que se trata de cultivos y que, por tanto, dependen de la soberanía de la voluntad de su propietario, lo cierto es que sólo tiene sentido exigirla por las razones expuestas en el artículo. En lo referido específicamente a incentivos, debe tenerse presente que en el derecho comparado la exigencia de un Plan de Establecimiento y Manejo es connatural a los estímulos previstos para las plantaciones, por lo mismo que no se puede disponer de caudales públicos sin un referente objetivo para medir la buena inversión. El mismo argumento rige para los casos de "constitución de fideicomisos, titulación del vuelo forestal o percepción de pagos o compensaciones por servicios ambientales". Puede adoptarse la denominación generalmente usada de Plan de Establecimiento y Manejo. La reciente legislación ecuatoriana, indiscutiblemente decidida en cuanto a estímulos⁵, la denomina Ficha Técnica Forestal, tendencia aconsejable en aras de la simplicidad, pues tradicionalmente los planes de manejo se han tornado extremadamente complejos y onerosos.

3, 4. y 5. Lo dispuesto en estos literales es coherente con el carácter de cultivo de las plantaciones comerciales.

6. El literal 6 sigue la línea de un pedido específico de los reforestadores de Panamá a propósito del Proyecto de Ley Forestal que se debate en la Asamblea Nacional, donde la lógica del propietario es que no por destinar voluntariamente tierras agropecuarias a plantaciones forestales, dichas tierras deben quedar enganchadas por siempre al uso forestal. El argumento es por igual válido para un reforestador peruano. Sin embargo, siendo que la lógica de la política pública de incentivos en todos los países exitosos en plantaciones comerciales ha sido (a) inducir a la creación de la masa crítica de dichas plantaciones, que justifique el establecimiento de una industria forestal sostenible que luego actuará como propulsor y remolque de nuevas plantaciones, y (b) inducir la creación de una cultura de la plantación forestal, podría normarse que las tierras agropecuarias que hayan recibido incentivos deben destinarse a plantaciones cuando menos por un turno adicional.

7. El mecanismo para acortar el período de recuperación de la inversión es convertir una plantación en títulos valores que la representen, y que pueden ser adquiridos por cualquiera. En general, los títulos deben estar respaldados por posibilidades sólidas de contratos de venta anticipada de los productos forestales (contratos forward), plantaciones debidamente aseguradas a objeto de garantizar la fuente de pago a los inversionistas, participación de operadores responsables del seguimiento hasta la cosecha, y fideicomisos que emitan y ofrezcan los títulos en cualquier recinto bursátil, conforme a prospectos informativos de emisiones con calificación de entidad clasificadora de riesgos.

El hecho es que entre las condiciones básicas que cualquier asesor de bolsa recomendaría a su cliente tener en cuenta antes de comprar el título, están estas: (a) para qué mercado está destinada la plantación y cuál es la perspectiva de ese mercado (madera, chapas, tableros, chips, pulpa...); (b) si cuenta con seguro contra incendios y otros eventos de la naturaleza, pues el valor del título podría esfumarse junto con el bien base que lo respalda en caso de que un incendio forestal arrasara con la plantación; (c) si quien maneja la plantación es garantía para su progresiva adquisición de valor y, con ello, para la valorización igualmente progresiva del título (que es una de las razones para instituir la figura del Operador de Servicios Forestales en el artículo 6).

5 Incentivo económico a plantaciones comerciales, Acuerdo Ministerial (AM) 502 de 29oct2012 aprobando el Instructivo para otorgar el incentivo económico para la forestación y reforestación con fines comerciales, con modificaciones introducidas por AM 002 de 04ene2013 y 409 de 13sep2013: Transferencia económica directa no reembolsable para establecimiento y 4 años de mantenimiento: 100% para comunas, asociaciones y cooperativas productivas; 75% para personas naturales o jurídicas (art. 4 del Instructivo).

Este mecanismo permite acceder al mercado de capitales (inversionistas), en tanto que los artículos 19 y 20 del Proyecto, referidos a garantía mobiliaria e hipotecaria, están destinados a facilitar el acceso al mercado financiero.

El término más usado en el derecho comparado es titularización; en Chile se usa securitización (de security, título, valor); en el Perú, el artículo 4.3 de la Ley 28852 publicado el 27 de julio de 2006 utiliza el término titularización ("el reglamento de esta Ley establecerá los flujos de ingresos que podrán ser titularizados como activos propios de tales actividades"), sin embargo el término titulización es el usado por la Ley 26702 - Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, así como por la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Títulos Valores, razón por la que se ha optado por homologar la denominación a la establecida por las leyes especiales de la materia.

Artículo 6. Operador de Servicios Forestales.

Es Operador de Servicios Forestales la persona jurídica especializada en plantaciones forestales y registrada conforme al reglamento, el mismo que determina sus requisitos. Producen fe pública sus informes técnicos y certificaciones en materias confiadas a su pronunciamiento conforme a la presente ley y su reglamento. A tal efecto, es agente auxiliar de la función pública forestal y responde en esa medida por cualquier información falsa que proporcione.

La utilización o no de los servicios de un Operador de Servicios Forestales es de entera decisión del titular de la plantación.

Se crea el Registro de Operadores de Servicios Forestales, conducido por el SERFOR.

Justificación.

El Operador de Servicios Forestales es un plantador de oficio. En la experiencia comparada (verbigracia Argentina, Brasil, Chile, Panamá, Uruguay), son corporaciones que, de un lado, conocen desde la selección del material genético y los mecanismos de propagación, hasta las tecnologías de cosecha y post cosecha, pasando por siembra, podas, raleos y demás tareas de manejo, y, de otro, cuentan con la logística del caso. En el caso del Perú, de hecho ya existen empresas altamente profesionalizadas en el rubro⁶, lo que, considerando que las plantaciones comerciales aún se encuentran en estado naciente, confirma tanto más que tales servicios responden a una necesidad real del área. Para el mundo de las inversiones, el Operador de Servicios Forestales es una pieza clave, porque al inversionista en general no le interesa hacerse un experto en plantaciones, sino hacer una buena inversión, y es el Operador quien se lo garantiza. A su vez, al Estado le interesa la participación del Operador porque es una garantía de buena inversión de los incentivos y, además, conforme al artículo proyectado, puede servirse de él como agente auxiliar de la función pública forestal⁷ que responda en esa medida por cualquier

6 Por citar un par de ejemplos, son los casos de REFORESTA PERÚ SAC y REFORESTADORA AMAZÓNICA S.A. - RAMSA.

7 Un auxiliar de la función pública es aquel que, por previsión de la ley, sin ser servidor público ni recibir remuneración del Estado, oficia como tal para determinados efectos. El agente de aduanas, el contador público colegiado o el regente forestal, son, por ejemplo, agentes auxiliares de la función pública en sus respectivos ámbitos y para efectos específicos. Para el caso del Operador de Servicios Forestales, según el artículo proyectado toca al reglamento terminar de cerrar las materias confiadas a su

información falsa que proporcione. En suma, la participación de una corporación experta en la materia y que dé fe de debida diligencia en el establecimiento y manejo de la plantación, es por igual útil en función de mercado de capitales, financiamiento, incentivos, fideicomisos, seguros, el propio buen mercado para los frutos y productos, así como para la posibilidad de titulación. En cuanto al Certificado de Prendimiento y Viabilidad, es pieza clave para la inscripción en el Registro Nacional de Plantaciones, configurar la plantación como unidad inmobiliaria autónoma y calificarla para beneficios e incentivos, y es por demás previsible que la autoridad forestal no se dará abasto para penetrar en todos los rincones para agotar la verificación, por lo que el Operador le será de enorme utilidad como agente auxiliar que le coadyuve no sólo en esa tarea, sino también en las acciones de seguimiento y control que establezca el reglamento.

Sin embargo, la norma proyectada no confiere al Operador un mercado cautivo, pues pueden existir plantadores con experticia propia suficiente o que no proyecten acogerse a los beneficios asociados a contar con un Operador; a ello se debe la oración "La utilización o no de los servicios de un Operador de Servicios Forestales es de entera decisión del titular de la plantación".

Son referentes base para la construcción de esta figura: Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Panamá y Ecuador.

TÍTULO II

RÉGIMEN DE PROMOCIÓN

Capítulo I

Carácter inmobiliario de la plantación

Artículo 7. Bien inmobiliario autónomo.

El vuelo forestal de las plantaciones comerciales debidamente inscritas en el Registro Nacional de Plantaciones (RNP) y, por su mérito, en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), constituye un derecho real inmobiliario, transferible, gravable y asegurable en forma independiente de la tierra.

Justificación.

Por tratarse esta vez de una propuesta de Ley, en este Capítulo se recupera, perfecciona y completa lo planteado en el "Documento Base Propuesta de Articulado Reglamentario sobre Plantaciones Privadas y Comunales" de 13 de febrero de 2014 (Andaluz Westreicher, Antonio; USAID PERÚ BOQUES), donde toda la base legal consiste en el artículo 134 de la Ley 29763, que establece que "las plantaciones forestales inscritas en el Registro Nacional de Plantaciones conducido por el Serfor pueden ser objeto de hipoteca". La lógica fundamental de este esfuerzo de construcción jurídica consistente en configurar el vuelo forestal como una unidad inmobiliaria autónoma con respecto al suelo, es dar posibilidades de desarrollo forestal a comunidades campesinas y nativas, permitiéndoles acceder a financiamiento constituyendo hipotecas que no colisionen con el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de sus tierras y territorios. Además, la innovación normativa permitiría hipotecar a arrendatarios, usufructuarios y posesionarios, así como movilizar hacia el sector capitales y tecnologías a través de la formación de sociedades con los titulares de la tierra. Para que la plantación se constituya en unidad

pronunciamento. En cuanto a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, la materia ya está normada por los artículos 23 y 27 del Código Penal.

inmobiliaria es indispensable que pase por un acto jurídicamente consagradorio de tal calidad. Tal acto es la inscripción en el Registro Nacional de Plantaciones (RNP), para lo cual el presupuesto necesario es que la plantación venza el escrutinio del Certificado de Prendimiento y Viabilidad, llamado a verificar el cumplimiento de exigencias esenciales, entre ellas, densidad mínima, buen establecimiento y condiciones de manejo que aseguren razonablemente su prosperidad. Así, sólo el certificado del RNP constituye título para inscribir en la SUNARP una plantación como unidad inmobiliaria autónoma, porque sólo la plantación que cuente con dicho certificado ha recibido jurídicamente la consagración como tal. A diferencia de los inmuebles que lo son por naturaleza, en este caso se trata de bienes inmobiliarios por atribución jurídica, de la misma manera en que naves, aeronaves o material rodante afectado al servicio de ferrocarriles, no obstante tener por toda finalidad moverse, son inmuebles por autoridad del artículo 885 del Código Civil.

En cuanto a la disgregación de bienes inmobiliarios con respecto a un mismo espacio, las concesiones mineras⁸ o las de electricidad⁹ son bienes inmobiliarios de carácter incorporal cuyos atributos se ejercen sobre un espacio que puede ser de propiedad del Estado o de particulares (con la respectiva autorización de uso de terreno superficial); y en las concesiones forestales de bosques naturales la tierra y el propio vuelo forestal continúan siendo de titularidad estatal, pero el derecho a aprovechar los recursos autorizados, durante el plazo de la concesión, constituye un bien inmueble por atribución jurídica, pues es la ley la que, por razones de conveniencia para el desarrollo de la actividad y servicio al interés general, decide tal calidad¹⁰.

Artículo 8. Inscripción en el Registro Nacional de Plantaciones.

8 Artículo 15 de la Ley General de Minería: “La concesión minera es un inmueble distinto y separado de la superficie donde está ubicada”.

9 Artículo 2.c Ley 26366.

10 El artículo 66 de la Constitución establece: *Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.* El precitado artículo constitucional fue desarrollado por la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821 de 25 de junio de 1997), que establece:

Artículo 23.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo.

La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia.

Las concesiones son bienes incorporales registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales el tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse en el registro respectivo.

Por su lado, la ley especial en materia forestal, Ley 29763 de 22 de julio de 2011, establece:

Artículo 51. Concesión forestal

La concesión forestal es un bien incorporal registrable. Puede ser objeto de hipoteca, así como de disposición a través de la figura de cesión de posición contractual u otros actos acordes a la naturaleza del título. La concesión forestal, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella se inscriben en el registro público respectivo.

Las plantaciones forestales comerciales se inscriben en el Registro Nacional de Plantaciones (RNP) a mérito del Certificado de Prendimiento y Viabilidad expedido por un Operador de Servicios Forestales o por la autoridad forestal regional, conforme a norma para la materia respecto a ubicación, superficie con límites georeferenciados, especies implantadas, densidad mínima de árboles conformando bloques o macizos, y cualquier otro dato relevante para la caracterización del bien como unidad inmobiliaria.

Para efectos de la determinación de la unidad inmobiliaria, los caminos internos, franjas cortafuego, patios de acopio, áreas de protección y similares, no alteran la calidad de bloque o macizo.

Justificación.

El Registro Nacional de Plantaciones ya existe (Ley 29763, artículos 113 y 134). En este artículo sólo se norma los requisitos básicos para la inscripción de la plantación en términos de que por su mérito adquiera el carácter de unidad inmobiliaria independiente del suelo, pues, como se dispone en el artículo siguiente, es el certificado de inscripción en el RNP el que constituye título para su inscripción en la SUNARP.

Artículo 9. Título para la inscripción en la SUNARP.

El Certificado de Inscripción en el RNP constituye título a efecto de la inscripción de la plantación como inmueble autónomo en el registro correspondiente de la SUNARP. El SERFOR, en coordinación con la SUNARP, establece mediante Resolución Ejecutiva la información y los recaudos que debe contener dicho Certificado como sustento suficiente para dicha inscripción. La SUNARP aprueba la normativa para la implementación del registro de plantaciones forestales comerciales en el marco del registro de la propiedad inmueble.

Justificación.

Aquí el fin es normar el revestimiento del suelo forestal como bien inmobiliario autónomo con respecto al suelo, pues sólo las plantaciones que cumplan con tal revestimiento adquieren tal calidad, manteniendo las demás su calidad de bienes muebles por anticipación adheridos al suelo. Como se lleva dicho en la justificación al artículo 7: "A diferencia de los inmuebles que lo son por naturaleza, es este caso se trata de bienes inmobiliarios por atribución jurídica, de la misma manera en que naves, aeronaves o material rodante afectado al servicio de ferrocarriles, no obstante tener por toda finalidad moverse, son inmuebles por autoridad del artículo 885 del Código Civil".

En cuanto al texto "La SUNARP aprueba la normativa para la implementación del registro de plantaciones forestales comerciales en el marco del registro de la propiedad inmueble", sólo se reproduce la línea seguida para la inscripción de las concesiones forestales en la SUNARP, en que al efecto fue ésta la que estableció la Directiva 001-2006-SUNARP/SN aprobada mediante Resolución 070-2006-SUNARP/SN de 10 de marzo de 2006, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de marzo de 2006. Conforme al numeral 5.2 de dicha Directiva, en la partida de la concesión se inscriben los siguientes actos y derechos: (a) El contrato de concesión; (b) Aquellos que modifiquen, amplíen, limiten o extingan la concesión; (c) Las restricciones en las facultades o derechos que otorga la concesión; (d) La hipoteca y otros gravámenes que afectan la concesión; (e) La cesión de posición contractual; (f) Las medidas cautelares administrativas o judiciales que recaigan sobre la concesión; (g) Las resoluciones administrativas o judiciales que restrinjan el ejercicio del derecho que otorga la concesión u otras que recaigan sobre la misma; y (h) Otros establecidos por normas legales.

En este caso, el artículo habilita a la SUNARP a que haga lo propio, con las adecuaciones pertinentes, tratándose de la inscripción de plantaciones comerciales como bien inmobiliario autónomo respecto del suelo, y de sus actos vinculados.

Artículo 10. Titularidad del vuelo.

La inscripción en el RNP se hará a nombre del propietario del vuelo forestal constituido por la plantación. Adicionalmente al Certificado de Prendimiento y Viabilidad, para demostrar el derecho sobre la tierra en que la plantación se encuentra establecida y habilitar las subsecuentes inscripciones en la SUNARP, tanto en la partida registral de la plantación cuanto en la de la tierra, el titular presentará los documento establecidos en los siguientes artículos, según corresponda.

Artículo 11. Requisitos para el propietario de vuelo y suelo.

Cuando el propietario de la tierra lo sea a su vez de la plantación en ella establecida, presentará al RNP el título de propiedad de la tierra y su correspondiente certificación registral.

Emitido el Certificado de Inscripción por el RNP, si tal es la voluntad de su titular, por su mérito la plantación se inscribirá en su propio registro de la SUNARP como unidad inmobiliaria autónoma, en cuya partida correrá cualquier traslación de dominio, carga o gravamen respecto a dicha unidad, y además en el rubro cargas y gravámenes de la partida registral del terreno se anotará obligatoriamente la plantación que soporta y su plazo. Cuando la plantación afecte sólo una parte del terreno, el certificado del RNP la detallará y sólo esa parte soportará la afectación.

La hipoteca sobre la plantación se inscribirá en el rubro cargas y gravámenes de su propia partida registral, salvo que, para mejorar su posición como sujeto de crédito, voluntariamente su titular hiciera extensivo el gravamen al terreno, en cuyo caso se inscribirá también en la partida del mismo.

Artículo 12. Requisitos para el arrendatario del suelo y propietario del vuelo.

Cuando el propietario de la plantación sea el arrendatario de la tierra, presentará al RNP el contrato de arrendamiento celebrado por escritura pública y el título de propiedad del arrendador, con su correspondiente certificación registral.

El certificado del RNP es título para la inscripción de la plantación ante la SUNARP como unidad inmobiliaria autónoma de propiedad del arrendatario. Cualquier hipoteca sobre la plantación será inscrita en la partida registral de la propia plantación, con anotación puramente informativa en el rubro cargas y gravámenes de la partida registral del terreno.

En estos casos, en el contrato de arrendamiento deberá constar claramente:

1. Plazo que condiga con el ciclo forestal de la plantación a establecerse, sin exceder de los cuarenta años¹¹.
2. Contraprestación económica que recibirá el titular de la tierra en calidad de renta, la forma de pago y el referente de indexación a fin de mantener su valor hasta el cierre del ciclo forestal.
3. Cláusula de estabilidad contractual por la cual el arrendador renuncia a cualquier acción de rescisión o resolución del contrato hasta el vencimiento del plazo, sin perjuicio de su derecho de crédito contra el arrendatario, a cuyo efecto la plantación soporta hipoteca legal a favor del arrendador por el monto de la contraprestación económica, intereses y gastos asociados a su procuración.
4. Cláusula en virtud de la cual el arrendador de la tierra se obliga a sustituir en la posición contractual del arrendatario a quien, dentro del plazo de vigencia del contrato, por cualquier título resultara adquirente de la plantación.
5. Obligación de inscribir el contrato de arrendamiento en el rubro de cargas y gravámenes de la partida registral del terreno, con la plantación como bien inmobiliario que lo afecta, por el plazo convenido, con clara determinación de superficie y linderos en caso de recaer el arrendamiento sólo sobre una parte del terreno.

Artículo 13. Requisitos para el usufructuario del suelo y propietario del vuelo.

Tratándose de contratos de usufructo, rigen las reglas del artículo anterior en cuanto sean aplicables.

Artículo 14. Constitución de sociedades.

Cuando en el marco de la libertad de contratación se trate de acuerdos entre propietarios de tierras, sembradores, aportadores de tecnología y de capitales, o cualquier modalidad similar de concurso de voluntades y aportes, se presentará al RNP el instrumento de constitución de la correspondiente persona jurídica, además del título de propiedad de la tierra y su correspondiente certificación registral.

El aporte del propietario de la tierra puede consistir en su traslación de dominio a la persona jurídica o en su cesión del derecho de uso y usufructo por el plazo que se convenga en el acto constitutivo. En el segundo caso, es condición para que el vuelo forestal se constituya en unidad inmobiliaria autónoma que se pacte de manera expresa que el contrato de cesión no podrá ser resuelto por ningún motivo hasta el cierre del ciclo forestal para el que la plantación fue establecida según el RNP.

¹¹ Tanto es así que legalmente nada está pensado en términos del largo ciclo de las plantaciones forestales, que el Código Civil, artículo 1688, establece que el plazo del arrendamiento no puede exceder de diez años. Este artículo, por tanto, implica modificación del artículo 1688 del CC para el caso de arrendamiento de tierras con fines de plantaciones forestales comerciales.

La persona jurídica será inscrita en el RNP como la propietaria de la plantación, a mérito de cuyo certificado procederá su inscripción como unidad inmobiliaria autónoma ante la SUNARP, con inscripción de la plantación en el rubro de cargas y gravámenes de la partida registral de la tierra, que mantendrá vigencia hasta la cosecha final del turno o los turnos materia del contrato de sociedad.

Artículo 15. Tierras concedidas o cedidas en uso por el Estado.

Tratándose de plantaciones establecidas en tierras concedidas o cedidas en uso por el Estado, el titular de la plantación presentará al RNP el título de concesión o de cesión en uso. Si por cualquier causa se declarara resuelto el título estando la tierra con una plantación forestal comercial inscrita, los efectos de la resolución quedarán suspendidos hasta el cierre del ciclo forestal para el que la plantación fue establecida según el RNP.

Artículo 16. Tierras de legítimos poseedores.

Tratándose de poseedores, la plantación sólo es susceptible de inscripción en el RNP a nombre de quien, de acuerdo a la legislación de la materia, tenga acreditada la directa, continua, pacífica y pública posesión, con vocación de propietario, de la tierra en que la plantación se encuentre establecida, hecho que deberá ser expresamente ratificado en el Certificado de Prendimiento y Viabilidad, conforme a norma subsidiaria de la materia.

Para estos casos, el Certificado de Prendimiento y Viabilidad sólo podrá ser extendido al haber alcanzado la plantación un crecimiento que a simple vista evidencie su existencia de manera clara e inequívoca para cualquier tercero de las áreas circunvecinas, lo que deberá ser acreditado por el certificador con medios fotográficos o de imágenes satelitales que permitan determinar razonablemente la edad, extensión y ubicación de la plantación.

El certificado del RNP es título para la inscripción de la plantación ante la SUNARP como unidad inmobiliaria autónoma, con anotación respecto a encontrarse establecida sobre área con derecho posesorio. A partir de dicha inscripción, la plantación es susceptible de libre transferencia y gravamen, bajo la fe registral de su condición. Siempre que ulteriormente el posesionario obtenga el título de propiedad del área, en su partida registral se anotará informativamente que soporta el derecho inmobiliario de la plantación y, en su caso, sus gravámenes.

En la eventualidad de que el terreno fuera titulado a persona distinta al titular de la plantación, dicho título se entenderá otorgado con condición suspensiva hasta el cierre del ciclo forestal para el que la plantación fue establecida según el RNP.

Artículo 17. Tierras de comunidades campesinas y nativas.

Tratándose de plantaciones en tierras de comunidades nativas y campesinas, cuando el titular de la plantación sea la propia comunidad que es titular de la tierra, la inscripción de la plantación en el RNP se efectuará a su favor a mérito del título de la tierra y el Certificado de Prendimiento y Viabilidad, y por virtud del certificado de inscripción en el RNP se inscribirá como unidad inmobiliaria autónoma en la SUNARP,

alcanzando la hipoteca, en caso de constituirse, exclusivamente a la unidad inmobiliaria conformada por el vuelo forestal de la plantación.

Tratándose de arrendamiento de tierras o constitución de sociedad, rigen las mismas reglas establecidas para esos casos en el presente Capítulo, debiendo insertarse en el cuerpo de la correspondiente escritura pública el acuerdo de la asamblea comunal aprobando de manera inequívoca la superficie afectada a la plantación y las condiciones esenciales del contrato.

Artículo 18. Afectaciones parciales.

Para cualquiera de los casos antes referidos, cuando la plantación recaiga sólo sobre una parte del terreno, tal circunstancia será anotada con clara descripción de área y perímetro, pudiendo gravarse en el resto del terreno las servidumbres que fuesen necesarias para el giro económico de la plantación.

Artículo 19. Garantía mobiliaria

Los frutos o productos de la parte del vuelo forestal que será materia de próxima cosecha, constituyen bienes que pueden otorgarse en garantía real mobiliaria aún estando en su fuente. Al efecto, hace fe plena el certificado emitido por el Operador de Servicios Forestales o la autoridad forestal regional con respecto a titularidad, período en que se producirá la cosecha, cantidades o volúmenes estimados y valor comercial medio. La garantía mobiliaria será constituida e inscrita conforme a la legislación de la materia, la misma que igualmente rige para la constitución de garantías mobiliarias sobre frutos o producto ya fuera de su fuente¹².

Rigen para la garantía mobiliaria de frutos o productos en su fuente, las siguientes reglas:

1. La garantía será convenida con cláusula de intervención de un Operador de Servicios Forestales, siendo prerrogativa del acreedor avenirse al designado por el titular de la plantación o designar el suyo, con cargo al deudor.
2. Ningún fruto o producto gravado podrá ser dispuesto sin la autorización escrita del Operador de Servicios Forestales, hasta la satisfacción total de la obligación materia de la garantía y sus costos asociados.

12 Ley de la Garantía Mobiliaria No 28677 de 25 de febrero de 2006. El artículo 4.12 incluye como bienes muebles los “bienes muebles futuros” y el artículo 4.14 “el derecho de obtener frutos o productos de cualquier bien”. El artículo 2 establece dos clases de registros: (a) los Registros Jurídicos de Bienes, referidos a bienes muebles sujetos a inscripción, como vehículos, máquinas, embarcaciones, aeronaves, etc.; y (b) el Registro Mobiliario de Contratos. En este último serían inscritas las garantías mobiliarias que aquí se regulan. En cuanto a frutos o productos ya fuera de su fuente, tales son, por ejemplo, la tara o la madera que se encuentran en depósito o almacén, para lo que no es necesario establecer norma nueva alguna, pues basta con aplicar las normas pertinentes de la Ley de la Garantía Mobiliaria.

3. En todo caso, el titular de la plantación tiene la calidad de depositario y le alcanza responsabilidad penal por remoción de garantía y desobediencia a la autoridad en caso de disponer, a espaldas del Operador de Servicios Forestales o ignorando sus instrucciones, de individuos, frutos o productos gravados.
4. Para el caso de ejecución de la garantía mediante cosecha o aprovechamiento de individuos, frutos o productos gravados, el ejecutante debe observar estrictamente las prescripciones de la Ficha Técnica Forestal, con intervención forzosa del Operador de Servicios Forestales.
5. Tratándose de plantaciones hipotecadas, sólo proceden las garantías mobiliarias sobre sus individuos, frutos o productos con el consentimiento expreso del acreedor hipotecario.

Justificación.

Aquí la herramienta está destinada a que el titular pueda obtener financiamiento de corto plazo para solventar la cosecha.

Artículo 20. Garantía hipotecaria.

La hipoteca sobre la plantación conlleva como bienes asociados la Ficha Técnica de Plantaciones Forestales, las licencias otorgadas, las redes de acceso vial establecidas, los derechos con respecto a la tierra que sustenta la plantación y, además de los que las partes declaren en el contrato constitutivo de la garantía, todos los bienes conexos que, en caso de ejecución de la garantía, permitan la continuidad de operaciones llave en mano.

Justificación.

Aquí la herramienta está destinada a que el titular obtenga financiamiento de largo plazo tanto para el manejo de la plantación como para infraestructura, maquinaria y equipo y, en su caso, industria de transformación.

El sentido de considerar los bienes asociados referidos en el artículo es que en caso de ejecución de la garantía el adjudicatario pueda entrar a operar llave en mano, lo que hace más atractiva la hipoteca. De hecho, fórmula similar se sigue en la hipoteca de las concesiones de electricidad y otras.

Artículo 21. Cambio benigno de uso.

Cualquier área de un predio que en su uso efectivo por su titular esté dedicada a fines agropecuarios según verificación por un Operador de Servicios Forestales o de la autoridad forestal regional, puede ser dedicada a plantaciones forestales comerciales, con estricto respeto de las zonas de protección.

Artículo 22. Planes de Establecimiento Progresivo de Plantaciones.

Siempre que se trate de áreas sin cobertura arbórea, pueden anotarse Planes de Establecimiento Progresivo de Plantaciones. Por el mérito de la anotación en el RNP, las áreas afectadas al plan no requieren de permiso alguno para la limpieza del terreno desde la fecha de anotación del plan hasta la implantación del último bloque programado. En estos casos, a mérito de los sucesivos certificados del RNP se irán

incorporando en la partida registral de la SUNARP los bloques efectivamente establecidos, como una misma y creciente unidad inmobiliaria autónoma.

Justificación.

El Plan de Establecimiento Progresivo de Plantaciones ciertamente permitirá incorporar a la economía forestal a pequeños productores, que no pueden afrontar de golpe el costo de toda la plantación, pero también revertirá la señal perversa que induce a quemar o desbrozar cada año al sólo fin evitar ulteriores permisos de despeje, y más bien permitirá al titular usar el proceso natural de revegetación como precursor de la plantación.

Artículo 23. Sometimiento de tierras a fideicomiso.

Cuando se trate de someter la tierra a un fideicomiso con el objeto de desarrollar una plantación forestal, ésta se registrará como bien inmobiliario autónomo a nombre de quien ejerza el dominio fiduciario sobre la tierra.

En el contrato constitutivo deberá constar claramente:

1. Que el factor fiduciario será un Operador de Servicios Forestales;
2. Plazo que condiga con el ciclo forestal de la plantación establecida, sin exceder de los 40 años;
3. Beneficiarios, incluyendo el régimen de participación del fideicomitente de la tierra en los beneficios; y,
4. De ser el caso, lo relevante a operaciones de financiamiento estructurado y participación en procesos de titulización, sujetándose a lo dispuesto en la Ley 26702 - Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, así como en la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Títulos Valores.

Justificación.

Las principales normas a tenerse presente con respecto a este artículo son las siguientes:

Ley del mercado de valores Decreto Legislativo 861 de 21 de octubre de 1996:

Artículo 301.- Fideicomiso de Titulización.- *En el fideicomiso de titulización una persona, denominada fideicomitente, se obliga a efectuar la transferencia fiduciaria de un conjunto de activos en favor del fiduciario para la constitución de un patrimonio autónomo, denominado patrimonio fideicometido, sujeto al dominio fiduciario de éste último y afecto a la finalidad específica de servir de respaldo a los derechos incorporados en valores, cuya suscripción o adquisición concede a su titular la calidad de fideicomisario.*

Artículo 302.- Sociedades Titulizadoras.- *La Sociedad Titulizadora es la sociedad anónima de duración indefinida cuyo objeto exclusivo es desempeñar la función de fiduciario en procesos de titulización, pudiendo además dedicarse a la adquisición de activos con la finalidad de constituir patrimonios fideicometidos que respalden la emisión de valores. Excepcionalmente, la Sociedad Titulizadora podrá efectuar las demás actividades que le autorice CONASEV.*

Las sociedades titulizadoras deben incluir en su denominación social la expresión "Sociedad Titulizadora".(Texto del artículo según el Artículo 91 de la Ley Nº 27649 publicada el 23-01-2002)

Artículo 304.- Factor Fiduciario y Comisión Administradora.- Por cada fideicomiso la sociedad titulizadora designa una persona, denominada factor fiduciario, quien asume personalmente su conducción. (...).

Ley de títulos valores 27287 de 17 de junio de 2000

Artículo 262º.- Emisión, negociación y redención

262.1. Los valores mobiliarios emitidos en procesos de titulización podrá hacerse bajo la denominación de "Certificados de Titulización", "Acciones de Titulización", o "Bonos de Titulización" u otros denominaciones permitidas por la autoridad competente. Deben estar respaldados por el patrimonio autónomo sujeto a dominio fiduciario de una sociedad titulizadora autorizada conforme a la ley de la materia.

Capítulo II Incentivos

Artículo 24. Normas generales.

1. Para calificar a los incentivos deberá acreditarse en la Ficha Técnica Forestal que se han agotado los estudios técnicos suficientes en función de la eficiencia de los siguientes factores:

- a. Correlación en cada caso de las variables sitio, especie, manejo, fruto o producto, procesamiento y mercado;
- b. Uso de material de propagación adecuado;
- c. Preparación de suelos, establecimiento y manejo; y
- d. Aplicación de prácticas silviculturales específicas para impulsar la productividad de la plantación y la calidad sus frutos o productos.

2. La percepción de todo incentivo conlleva la responsabilidad de restituirlo en su valor real, más intereses legales, en caso de mal uso o de asignarlo a un fin diferente al que está destinado, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiera lugar.

Justificación.

No es poco difundida la creencia de que reforestar es plantar cualquier tipo de árbol en cualquier sitio y de cualquier modo. Esto no es cierto para ninguna actividad de reforestación, pero mucho menos lo es para las plantaciones comerciales, que decididamente son cultivos y deben establecerse y manejarse como tales. Hay muchos ejemplos, en diversas latitudes, de actividades de reforestación incentivadas por el Estado con fines productivos, y que a la postre han resultado en "plantaciones chatarra", como, por ejemplo, teca que, por mal material genético y falta de podas y raleos, acaba vendiéndose como madera corriente de descarte, o especies sembradas para productos de buena calidad y alto valor, y que por deficiencias de manejo terminan siendo mercadeables sólo como palos o para tablas y listones de embalaje y estiba. Pues bien, cada quien es dueño de hacer lo que quiera con lo suyo, pero no a costa del contribuyente, que es de donde salen las subvenciones, y cuyo sentido en las plantaciones comerciales es que constituyan tan inversión para el Estado, por sus réditos económicos y sociales sostenidos y crecientes en el largo plazo, como inversiones altamente redituables resultaron las subvenciones erogadas como efecto disparador de la actividad en países como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay. Por eso, el artículo inaugural del capítulo de incentivos advierte de inicio que sólo califican para recibirlos quienes, para comenzar, sustenten en qué sitio sembrarán qué especie, y con qué manejo obtendrán qué fruto o producto para abastecer, con qué nivel de procesamiento, a qué mercado. Si el

petionario no empieza por justificar esto, es enteramente libre de sembrar con sus recursos lo que quiera, donde quiera y como quiera, pero no comprometiendo caudales públicos. Sencillamente, la precondition para la sostenibilidad de un régimen de promoción es que sea serio, y ello implica que no financie la improvisación, que es lo que pretende conjurar el literal 1, ni se preste al drenaje indebido de recursos fiscales y el encubrimiento de la evasión tributaria, que es lo que cura en sano el literal 2.

Artículo 25. Inversión pública.

Los gobiernos regionales y locales contemplarán dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública el setenta y cinco por ciento (75%) de los costos de establecimiento de la plantación y de los cuatro primeros años de mantenimiento, como aporte no reembolsable, siempre que cuenten con la Ficha Técnica de Plantaciones Forestales debidamente aprobada por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, y acrediten que un Operador de Servicios Forestales estará a cargo de la instalación y el manejo. El aporte será del cien por ciento (100%) tratándose de comunidades campesinas y nativas.

Asimismo, dichos gobiernos contemplarán dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública aportes no reembolsables por el veinte por ciento (20%) de sus inversiones en cualquiera de los siguientes rubros:

- a. Huertos clonales, bancos de semillas, viveros y otras facilidades para la disponibilidad de material vegetativo forestal de calidad en términos de adecuación al medio, productividad, precocidad, rusticidad y resistencia natural a plagas y enfermedades;
- b. Transferencia de paquetes tecnológicos de comprobada eficacia respecto a sistemas de siembra y manejo que repercutan en el rendimiento de las plantaciones y la calidad de los frutos o productos;
- c. Desarrollo genético, técnicas de manejo y puesta en valor de especies nativas llamadas a satisfacer una demanda importante en la industria de la construcción, producción de muebles, estructuras de estibación, tableros y aglomerados, u otros, así como de especies de rápido crecimiento para la provisión de leña o materia prima para otros fines energéticos.

El reglamento determina las condiciones que deberán ser satisfechas en cualquiera de estos rubros para poder acogerse al beneficio. En todo caso, el proyecto deberá ser previamente evaluado y aprobado con clara expresión de fundamentos por el SERFOR.

Justificación.

Con esta medida el Perú se igualaría al tratamiento que viene brindando el Ecuador a las plantaciones comerciales, donde, por tratarse de fondos disponibles por el Ejecutivo, se dictó el Acuerdo Ministerial (AM) 502 de 29oct2012 aprobando el Instructivo para otorgar el incentivo económico para la forestación

y reforestación con fines comerciales, con modificaciones introducidas por AM 002 de 04ene2013 y 409 de 13sep2013, y que opera así:

Transferencia económica directa no reembolsable para establecimiento y 4 años de mantenimiento: 100% para comunas, asociaciones y cooperativas productivas; 75% para personas naturales o jurídicas (art. 4 del Instructivo); los costos de establecimiento y mantenimiento son establecidos en la primera quincena de enero de cada año por la Subsecretaría de Producción Forestal del Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca (MAGAP), con la lista de especies nativas y exóticas incentivadas.

Flujo de las operaciones: (a) propuesta con titulación, ficha técnica forestal y cronograma de ejecución, (b) inspección, (c) resolución aprobatoria, (d) emisión del Certificado de Futura Bonificación con el aporte no reembolsable, (e) crédito puente por la Corporación Financiera Nacional (CFN), (f) establecimiento de la plantación con intervención de un operador forestal, (g) inspección de comprobación de sobrevivencia y mantenimiento, (h) autorización del reembolso por la CFN, (i) cesión a la CFN del Certificado de Futura Bonificación.

Nota 1: para el caso del Perú, correspondería al reglamento establecer el flujo y donde dice CFN diría AGROBANCO.

Nota 2: Como se lleva comentado en la justificación del artículo 4, numeral 4, una alternativa interesante a considerar, por la automaticidad del pago, sería el Certificado de Incentivo Forestal según el proyecto de Ley Forestal de Panamá¹³, donde la cobertura es del "cincuenta por ciento (50%) de los costos totales netos de establecimiento, en las densidades a determinarse por la norma técnica de la materia, y de los costos totales netos de mantenimiento en que se incurra desde el segundo año hasta el décimo año". Podría subirse al 75% y en cambio reducirlo a establecimiento y 4 años de mantenimiento, con lo que se emparejaría al tratamiento de Chile y de Colombia.

Artículo 26. Inversiones forestales como garantías de planes de cierre de minas.

Los titulares de actividades mineras podrán constituir un patrimonio fideicometido sobre las unidades de negocio que conforman una inversión en plantaciones forestales comerciales sobre tierras de su propiedad o de terceros, afectándolo a favor del Ministerio de Energía y Minas con la finalidad de que sirva de garantía del cumplimiento del Plan de Cierre de Minas, conforme al artículo 11 de la Ley N° 28090 Ley que regula el Cierre de Minas y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-EM. Las inversiones forestales existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley podrán ofrecerse en garantía del Plan de Cierre de Minas siempre que se adecuen a las normas reglamentarias.

Justificación.

13 "Artículo 73. **Creación del CIF.** Créase el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, de valor no reembolsable (...) tiene carácter nominativo, es transferible por endoso y servirá únicamente para el pago, con efecto cancelatorio inmediato, de cualquier impuesto, tasa o contribución nacional del tenedor del título, salvo los causados en períodos fiscales anteriores a su emisión, los impuestos mínimos complementarios o a los dividendos, el Impuesto de Consumo al Combustible y Derivados del Petróleo, y los tributos sujetos al sistema de retención (...) Para la determinación de su renta neta gravable los tenedores de un CIF no podrán deducir su monto como costo, gasto ni depreciación".

Es de vital importancia relanzar este mecanismo, que fue una brillante idea del Reglamento para garantizar los planes de cierre de minas con fideicomiso de inversión forestal, aprobado por la R.M. N° 515-2006-MEM-DM de 3 de noviembre de 2006. Con esta ley, este solo mecanismo ya generaría un impacto formidable en plantaciones comerciales, porque esta vez quedan establecidos todos los elementos estructurales para que la herramienta funcione eficientemente, entre ellos, la plantación como unidad inmobiliaria autónoma, su caracterización como cultivos, las garantías generales de titulación, intangibilidad, amparo administrativo y percepción efectiva de beneficios e incentivos, las normas sobre titulación, el Operador de Servicios Forestales, etc.

Artículo 27. Inversiones institucionales.

Los inversionistas institucionales, incluyendo las empresas Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP y las Compañías de Seguros, entre otras, podrán invertir recursos propios o de las carteras que administran, de ser el caso, y financiar a largo plazo plantaciones forestales comerciales. Los requisitos y procedimientos para la aplicación del presente artículo, serán establecidos por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de conformidad con la presente Ley y su reglamento.

Justificación.

Esta propuesta rescata lo establecido por el artículo 4.1 de la Ley 28852 publicada el 27 de julio de 2006 y derogada por la Ley 29763 de 22 de julio de 2011, excepto sus artículos 1 y 3. Esta vez tiene tanto más sentido, por cuanto se engarza en el conjunto de medidas destinadas a generar el efecto disparador en la plantaciones comerciales.

Artículo 28. Valores negociables.

El Estado promueve el uso de valores negociables del sistema financiero nacional y cualquier otro tipo de instrumentos de renta fija o variable, que permitan la financiación de plantaciones forestales comerciales. Asimismo, promueve la constitución y el desarrollo de Fondos Privados de Inversión Forestal orientados a dicha financiación. El reglamento establece los flujos de ingresos que podrán ser titulizados como activos propios de tales actividades.

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores - CONASEV y la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones expiden las normas correspondientes en sus respectivos ámbitos funcionales.

Justificación.

Rescatado del artículo 4.3 de la Ley 28852 publicada el 27 de julio de 2006 y derogada por la Ley 29763 de 22 de julio de 2011, excepto sus artículos 1 y 3.

Artículo 29. Líneas preferenciales de crédito.

Las plantaciones forestales comerciales que califiquen conforme a la presente ley y su reglamento, podrán obtener líneas preferenciales de crédito de AGROBANCO, con plazos de duración y de gracia que se correspondan con el ciclo de negocios del sector

forestal, a fin de permitir el mantenimiento hasta la cosecha y, en su caso, el desarrollo de la industria colateral.

Artículo 30. Seguro forestal.

El Estado subsidiará el veinticinco por ciento (25%) del costo de la prima de seguro forestal, a fin de facilitar la obtención de créditos y la titulación de las plantaciones forestales comerciales, como herramienta para atraer recursos del mercado de capitales a dicha actividad.

Justificación.

Para alcanzar la masa crítica el seguro forestal juega un papel importante, por las razones expuestas en el artículo, pero hasta que se alcance dicha masa la prima del seguro resulta cara, no sólo porque el plantador todavía no está fortalecido, sino también porque para el asegurador todavía no existe una masa crítica de dicho mercado que le permita abaratar el seguro. Por tanto, lo coherente es que, en el esfuerzo de generar el efecto disparador, el Estado incluya esta subvención en el paquete de incentivos.

Artículo 31. Impuesto a la renta.

Las utilidades derivadas de la comercialización de madera rolliza y cualquier fruto o producto al estado primario extraído de plantaciones forestales comerciales registradas, están exentas del Impuesto a la Renta. Sólo procede la exención con respecto a la parte de las utilidades cuya generación es atribuible a la inversión directa del titular, correspondiendo a la potestad reglamentaria determinar la forma de liquidación, a cuyo efecto se actualizará el valor de los incentivos recibidos al año en que se produzca la cosecha final. En todo caso, tratándose de madera, el impuesto sólo aplica a los fustes al estado de cosecha final.

Justificación.

El artículo es enteramente honesto. De la mano con limitarse a dar a la plantación forestal el mismo tratamiento ya brindado al café, el cacao o el palmito por el literal 3 del artículo 12 de la Ley 27037 de 30 de diciembre de 1998, sólo declara la exención respecto a la renta imputable a la inversión del titular.

Artículo 32. Banco de tierras para plantaciones forestales comerciales.

El SERFOR generará un banco de datos sobre tierras disponibles para plantaciones forestales comerciales, gestionando el pase al régimen agrario de las tierras de producción forestal sin cobertura boscosa.

Artículo 33. Incentivos a operadores de servicios forestales.

Se reconoce la importancia de los servicios especializados de asesoramiento y conducción de plantaciones forestales comerciales, como respaldo de buena inversión de sus propietarios, de las fuentes de financiamiento y de los incentivos estatales, así como mecanismo para hacer viable la titulación forestal.

Los operadores de servicios forestales debidamente inscritos están exonerados de impuesto en las compras en el mercado local de vehículos, equipos técnicos, maquinarias, herramientas, equipos de protección personal, material vegetativo e insumos con destino al cumplimiento de su objeto social. Cuando tales bienes no estén disponibles en el mercado local, están exonerados de los impuestos y las tasas de importación. El SERFOR extiende la credencial de exoneración.

Artículo 34. Incentivos a la industria forestal.

El Estado promueve el desarrollo y la modernización de la industria maderera a fin de incrementar su eficiencia y productividad, a través de líneas de crédito preferencial y tratamiento arancelario privilegiado para la adquisición o renovación de maquinarias y equipos. Asimismo, adopta medidas y establece mecanismos expeditos en orden a facilitar que la industria forestal: (a) realice la investigación y el desarrollo de nuevos insumos o materias primas, nuevos procesos o nuevos productos; (b) califique a sistemas de calidad y de gestión ambiental como HACCP, ISO 9000, 14000, 17025 y 22000, ecoetiquetado, certificación y otros; (c) ejecute inversiones y reinversiones de utilidades; (d) desarrolle programas de capacitación y entrenamiento de recursos humanos; (e) procure el incremento del empleo asociado a la producción; (f) goce de un régimen de arrastre de pérdidas, y (g) goce de un régimen de reintegro aduanero.

Artículo 30. Remisión universal a legislación de incentivos.

Son aplicables a las plantaciones forestales comerciales todos los incentivos establecidos por la legislación vigente para las actividades agrarias. Por ser inversiones de largo plazo, siempre se les aplicará el régimen del producto o la región más favorecidos. En el caso particular de reducción o exoneración del impuesto a la renta, las mismas tienen una vigencia de diez años a partir de la fecha en que la plantación empiece a generar ingresos¹⁴.

Justificación general del capítulo de incentivos.

¿Por qué el Estado debe generar el efecto disparador?

En la línea del experto chileno Eduardo Morales Verdugo¹⁵, hay que reconocer que la plantación forestal es un proyecto de alta rentabilidad social y ambiental, y baja rentabilidad privada. Frente a esta situación, las opciones son tres: o no se hace nada, se deja pasar la oportunidad (forgone opportunity), y la postración social en el sector rural y la degradación ambiental siguen sus tendencias; o lo ejecuta el

14 Esta remisión es de suyo equitativa, pues siendo las plantaciones comerciales cultivos, no pretende más que un trato igual al que se brinda a la agricultura, y siendo que de todos los cultivos es el de más lento retorno, es justo que cuando menos se le brinde trato igual que los productos o las regiones más favorecidos en materia de incentivos.

15 Morales Verdugo, Eduardo; Un nuevo incentivo a la reforestación, power point, Panamá, 2006.

Estado y se cae en las cargas y los lastres del estatismo; o se ejecuta por privados con el auxilio del Estado, que induce el negocio bajo el principio de subsidiariedad. La tercera es la opción, y en esa línea están las experiencias exitosas de países como Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala o Uruguay, a los que ahora sigue con paso decidido el Ecuador y posiblemente Panamá, a juzgar por un Proyecto de Ley Forestal pendiente en la Asamblea Nacional.

¿Cuál es la lógica del efecto disparador?

La lógica es llegar a establecer una masa forestal crítica para consolidar una industria forestal competitiva. La experiencia de los países exitosos de la región demuestra que una vez lograda la masa crítica el sector se moviliza por sí mismo. Para ello es necesario fundamentalmente, como lo recalcan los expertos en la materia: (a) Reducir el riesgo y la incertidumbre del actor, dado el largo período que requieren las plantaciones forestales; (b) Incrementar con bonificaciones la tasa de retorno de las inversiones hasta el primer turno forestal, porque para el siguiente turno el plantador ya cuenta con un flujo de recursos proveniente de la actividad, ya está engarzado a la economía de la actividad y ya ha potenciado sus capacidades; (c) Reducir problemas derivados de la inexistencia de flujos de recursos en efectivo hasta la cosecha, mediante financiamiento específico y con tratamiento específico en cuanto a plazos e intereses. En suma, lo cierto es que en los países exitosos en plantaciones “[...] en todos los casos la constante ha sido (a) titularidad clara del derecho y seguridad jurídica efectiva, como punto de partida, y (b) una batería de incentivos capaz de inducir a los actores a la economía forestal, cuyo ciclo largo y grado de exposición a factores aleatorios (eventos de la naturaleza), indudablemente requieren de una política pública decidida de arranque del sistema y de acompañamiento del sistema hasta que su propia dinámica lo incorpore a la economía general y sus mecanismos”¹⁶.

Vista retrospectiva del efecto disparador.

En la legislación chilena la decisión fue reembolsar el 75% de los costos de establecimiento y de 5 años de mantenimiento, más créditos de enlace, pero hoy sus exportaciones anuales son de 5 mil millones de dólares, con todo lo que eso significa en términos de captación de tributos, generación de empleos y dinamización de la economía. El dato crucial es que visto retrospectivamente, la inversión del Estado para montar la masa crítica de plantaciones no llega hoy a constituir más del 10% de la inversión privada que ello desencadenó en los agentes económicos para montar el sector industrial que procese la materia prima proveniente de dichas plantaciones; sector que hoy actúa de impulsor y remolque de nuevas plantaciones. En el caso de Brasil, el efecto disparador consistió en que el 50% del impuesto a la renta podía destinarse para el establecimiento de la plantación y 3 años de mantenimiento, según lista de especies autorizadas, costos predeterminados y auditoría del gobierno. Con ello Brasil logró superar los 7 millones de hectáreas. Creada la masa crítica, hoy sólo operan con financiamiento en vez de incentivos; hay 15 tipos de financiamiento, entre 1 a 10% de interés y 12 años de gracia. El 50% de la demanda de las grandes empresas es cubierta por pequeños propietarios; el 85% de la demanda nacional es provista por plantaciones. En cuanto a los retornos tributarios, el 2012 las plantaciones contribuyeron con 7.6 billones de reales. Como legado tecnológico del proceso les queda: (a) que han hecho mejoramiento genético que les ha permitido subir de 20 M3/ha/año a 40 M3/ha/año, (b) han avanzado en los procesos de instalación y mantenimiento y en medios de cosecha y transporte y (c) se han creado más de 60 escuelas de ingeniería forestal para plantaciones¹⁷.

16 Andaluz W., Antonio: Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Bosques del Ecuador, 25 de julio de 2011, aporte efectuado como consultor jurídico de USAID Costas y Bosques, Ecuador.

En suma, en todos los países que alcanzaron la masa crítica, haber contribuido con el efecto disparador ha terminado siendo, en términos económicos y sociales, una magnífica inversión para el Estado. Con todos los elementos bien estructurados por una ley seria, el Perú no tendría por qué ser la excepción.

17 Datos provistos por el consultor Manoel de Freitas, exposición en el Foro “Generando estrategias para la promoción y el desarrollo de las plantaciones forestales en el Perú”, Congreso Nacional de la República, 12 de junio de 2013.