



INFORME LEGAL N°/157 -2018-MINAGRI-SG/OGAJ

Para : **WILLIAM ALBERTO ARTEAGA DONAYRE**
Viceministro de Políticas Agrarias

De : **ALESSANDRA G. HERRERA JARA**
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión sobre propuesta legislativa que establece el Sistema de Gestión del Riesgo de Incendios Forestales

Referencia : Oficio N° 347-2018-MINAGRI-SERFOR-SG
Oficio (M) N° 348-2017-2018-PEDP/CR

(CUT N° 17968-2018)

Fecha : **28 NOV. 2018**



Por el presente me dirijo a usted, en relación a los documentos de la referencia, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

1. ANTECEDENTES

- 1.1. Con Oficio N° 347-2018-MINAGRI-SERFOR-SG, de fecha 24 de mayo de 2018 (Fojas 19), la Secretaria General (e) del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR, remite a la Secretaria General de este Ministerio la opinión sobre la propuesta legislativa que establece el Sistema de Gestión del Riesgo de Incendios Forestales, adjuntando el Informe Técnico Legal N° 005-2018-MINAGRI-SERFOR-SG/OGAJ, de fecha 18 de mayo de 2018 (Fojas 14 al 18), en atención al pedido formulado por la señora Congresista de la República, Patricia Donayre Pasquel, mediante Oficio (M) N° 348-2017-2018-PEDP/CR, ingresado el 15 de mayo de 2018 (Fojas 13).
- 1.2. Con Hoja de Ruta de fecha 30 de mayo de 2018, la Secretaría General remite a esta Oficina General la propuesta legislativa, para el trámite respectivo.

2. BASE LEGAL

- 2.1 Decreto Legislativo N° 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, modificado por la Ley N° 30048.
- 2.2 Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, y sus modificatorias.
- 2.3 Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- 2.4 Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y sus modificatorias.
- 2.5 Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- 2.6 Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.
- 2.7 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.



A



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 2.8 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

3. ANÁLISIS

- 3.1 La propuesta legislativa que establece el Sistema de Gestión del Riesgo de Incendios Forestales, propone crear el Sistema Nacional de Gestión de Incendios Forestales (en adelante, **SINAGEIF**), como un sistema integral, transversal, articulado y descentralizado, conformado por las entidades públicas, privadas y sociedad civil, con la finalidad de prevenir los riesgos, combatir, controlar y extinguir los incendios forestales, así como mitigar sus efectos y restaurar los ecosistemas afectados; enmarcándose y articulándose con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres¹ (en adelante, **SINAGERD**). Cuyo ámbito de aplicación será de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas de todos los niveles de gobierno, responsables de la prevención, mitigación y atención de incendios forestales.

Para ello, la propuesta legislativa ha desarrollado veinticuatro (24) artículos y tres (3) Disposiciones Complementarias.

- 3.2 Al respecto, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR², como autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, mediante Oficio N° 347-2018-MINAGRI-SERFOR-SG, alcanza su pronunciamiento sobre la citada propuesta legislativa, el mismo que consta en el Informe Técnico Legal N° 005-2018-MINAGRI-SERFOR-SG/OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del citado organismo, donde se señala lo siguiente:

- a) La propuesta legislativa propone establecer el Sistema de Gestión del Riesgo de Incendios Forestales, cuyo objeto es prevenir los riesgos, combatir, controlar y extinguir los incendios forestales, así como mitigar sus efectos y restaurar los ecosistemas afectados; sin embargo, "de la revisión del contenido de dicha propuesta, la creación de dicho sistema implicaría tener un marco normativo que duplicaría lo regulado en el SINAGERD; no resultando eficaz para el cumplimiento del objeto en materia de incendios forestales.



[Handwritten signature]

¹ Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), creado por Ley N° 29664, como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres; cuyo ámbito de aplicación es para todas las entidades y empresas públicas de todos los niveles de gobierno, así como para el sector privado y la ciudadanía en general.

Debidamente compuesto por: (i) la Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector; (ii) el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; (iii) el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED); (iv) el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI); (v) los gobiernos regionales y gobiernos locales; (vi) el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); y, las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.

(Artículos 1, 2 y 9 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres).

² Organismo Público Técnico Especializado, creado mediante Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual le confiere la condición de autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR); constituyéndose en autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de emitir y proponer normas y lineamientos de aplicación nacional relacionados con la gestión, administración y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

(Artículos 13 y 14 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre).



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Ello, en la medida que: (i) el sistema que contempla la iniciativa legislativa se encuentra dentro del SINAGERD, debido a que los incendios forestales son un tipo de peligro que requiere ser prevenido y gestionado de forma interinstitucional; (ii) los principios de la Gestión del Riesgo de Desastres (en adelante, **GRD**), contemplados en la Ley N° 29664³, han sido recogidos en la redacción de los enfoques para la Gestión del Riesgo de Incendios Forestales (en adelante, **GRIF**) contenidos en la propuesta legislativa; (iii) las entidades que conformarían el SINAGEIF a su vez forman parte de la composición del SINAGERD, lo cual generaría una duplicidad en cuanto a los actores de ambos sistemas; (iv) la Ley N° 29664, así como su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, desarrollan las funciones de las entidades del SINAGERD, entre ellas, del CENEPRED, INDECI, gobiernos regionales y locales, y de las entidades públicas, las que en gran parte se encuentran recogidas en la propuesta legislativa; y, (v) la GRIF contemplada en la propuesta legislativa, se encuentra incorporada dentro de la GRD⁴.

Por lo expuesto, indica que en caso se considere necesario crear el SINAGEIF, debe tenerse en cuenta la conformación de un Grupo de Trabajo como espacio de coordinación, el cual pueda articular la problemática relacionada a los incendios forestales, en concordancia con las disposiciones del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre – SINAFOR⁵.

- b) La Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, en su Octava Disposición Complementaria Final⁶, señala como obligación del SERFOR y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre (ARFFS), incorporar la Gestión de Riesgos de Desastres (GRD) a la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre, y la implementación de un Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales, el cual se encuentra en elaboración, con la participación de las entidades integrantes del SINAGERD, en el marco de sus funciones y competencias.
- c) El SERFOR se encuentra en proceso de elaboración del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, y del Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales, en el marco del SINAGERD, el SINAFOR y lo dispuesto



³ Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).

⁴ Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), contemplada en la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

⁵ Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), creado como sistema funcional integrado por los ministerios y los organismos e instituciones públicas de los niveles nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre; por los gobiernos regionales y gobiernos locales; y por los comités de gestión de bosques reconocidos. Siendo el SERFOR su ente rector, en su condición de Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

(Artículo 12 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre).

⁶ Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
(...)"

OCTAVA. *Gestión de riesgos en la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación*
El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre incorporan la gestión de riesgos de desastres a la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre, priorizando los ecosistemas que albergan hábitats críticos y especies categorizadas como amenazadas, protegidas por convenios internacionales o endémicas, y la implementación de un Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales."



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

por la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático; por lo que, dichos instrumentos de gestión contribuirán a la ejecución de acciones en materia de incendios forestales, y permitirán la actuación del SERFOR, como ente rector, de forma articulada con los principales actores.

- d) Las sanciones y responsabilidad vinculadas a incendios forestales se encuentran reguladas tanto en el ámbito penal, como en el administrativo.

4. CONCLUSIÓN

En virtud a las consideraciones expuestas, esta Oficina General considera que no resulta viable crear el SINAGEIF, debido a que con la creación de dicho sistema, se duplicaría un marco normativo establecido, como es el SINAGERD, que se encarga de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre.

Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Riego, a través del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, trabaja en la elaboración del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, y del Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales, en el marco del SINAGERD, el SINAFOR y lo dispuesto por la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático; instrumentos de gestión que contribuirán a la ejecución de acciones en materia de incendios forestales.

5. RECOMENDACIÓN

Se recomienda dar respuesta a la señora Congresista de la República, Patricia Donayre Pasquel, remitiendo el presente Informe y sus acompañados mediante el oficio respectivo, cuyo proyecto se adjunta.

Atentamente,

Elisa Gisella Ascasibar Olaya
Abogada

Visto el informe que antecede, y con la conformidad de este Despacho: Pase al Despacho Viceministerial de Políticas Agrarias, para su consideración y trámite.



ALESSANDRA G. HERRERA JARA
Directora General
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Adj.:
Exp. en 04 folios
AGHJ/eao

CUT: 17968-2018