



Foto: Tuija Sonkkila

ANÁLISIS TÉCNICO

Ecosistemas frágiles y áreas naturales protegidas



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

ANÁLISIS TÉCNICO

Ecosistemas frágiles y áreas naturales protegidas

Cristina López Wong y Jessica Florián Lozano
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

El marco legal peruano considera el establecimiento de medidas especiales para proteger los llamados ecosistemas frágiles, esto de acuerdo a sus características y recursos singulares, y a su vez identifica responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno, en el ejercicio de sus funciones¹.

En el actual contexto ambiental de crisis climática y pérdida de la diversidad biológica, vemos con preocupación como la nueva normativa forestal relacionada a los ecosistemas frágiles, pone en riesgo el establecimiento de [13 áreas naturales protegidas propuestas](#), 11 de las cuales corresponden a Áreas de Conservación Regional (ACR) y dos reservas comunales².

La Ley Forestal reconoce la compatibilidad entre la figura de *ecosistemas frágiles* y las *áreas naturales protegidas*; estableciendo que cuando ambas coinciden espacialmente, la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación se rige por la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su reglamento y normas conexas³.

No obstante, el SERFOR⁴ observó la propuesta de establecimiento del ACR Velo de la Novia⁵, argumentando que contraviene la Ley Forestal y de Fauna Silvestre⁶ y la normativa sectorial sobre los ecosistemas frágiles. En el mismo informe, el SERFOR manifiesta que el establecimiento de un ACR en los ecosistemas frágiles vulnera su funcionalidad al fragmentarlos, propiciando su ocupación, cambio de uso de la cobertura forestal silvestre por poblaciones locales y que variaría la zona de protección de conservación ecológica a una zona de extracción productiva de la zonificación forestal. Sin embargo, este análisis excluye la normativa específica para el establecimiento y gestión de las áreas naturales protegidas.

Posteriormente, se aprobó una resolución directoral que [deroga](#) una disposición que indica la actualización de la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles⁷ en caso se establezcan o reconozcan áreas naturales protegidas en áreas que se superpongan con ecosistemas

¹ Artículo 99 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

² Carta N° 000377-2025-SERNANP/AIP-SGD

³ Decreto Legislativo 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Legislativo 1039, Decreto Legislativo que modifica disposiciones del Decreto Legislativo 1013; y Decreto Legislativo 1079, Decreto Legislativo que establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas, así como sus reglamentos y normas complementarias.

⁴ Mediante el informe técnico N° 000002 - 2025 - MINAGRI - JJ - OGAI.

⁵ Mediante Resolución Ministerial N° 00084-2025-MINAM.
<https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/6614285-00084-2025-minam>

⁶ Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁷ El SERFOR, en coordinación con las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, aprueba la lista de ecosistemas frágiles en concordancia con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, con base en estudios técnicos e información científica disponible, en el ámbito de su competencia. Esta lista se actualiza cada cinco años, caso contrario queda automáticamente ratificada. El SERFOR establece las condiciones para el uso de los recursos forestales y de fauna silvestre en estos ecosistemas (Artículo 107. Lista de ecosistemas frágiles).

frágiles previamente identificados e incorporados a dicha sectorial⁸.

Este hecho ha generado el rechazo de [24 gobiernos regionales](#), al considerar que la oposición del SERFOR al establecimiento de las Áreas de Conservación Regional (ACR) en ecosistemas frágiles identificados por los mismos gobiernos regionales, vulnera el proceso de descentralización y debilita la gobernanza ambiental nacional, siendo irregular, desnaturaliza la normativa sectorial y vulnera su autonomía para promover políticas ambientales en sus jurisdicciones.

Es importante señalar que la normativa forestal referida a la zonificación y ordenamiento forestal, plantea la identificación de los ecosistemas frágiles como parte de los mismos⁹, su identificación genera un insumo técnico y no una unidad de ordenamiento forestal ([Suárez de Freitas, 2025 citado en Info región, 30 de abril de 2025](#)), y orienta además, la identificación de los espacios que requieren mayor protección. De allí su relevancia para establecer medidas que orienten los usos viables del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

La zonificación forestal define las alternativas, potencialidades y de uso directo e indirecto de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en base a aspectos ecológicos económicos, sociales y culturales del territorio, entre ellos, la fragilidad de los ecosistemas y el

mantenimiento de su capacidad para brindar bienes y servicios ecosistémicos. Establece como una de sus categorías a la *zona de protección y conservación ecológica*, que son ecosistemas frágiles con baja capacidad de recuperación a sus condiciones originales (resiliencia), por lo que deben ser prioritariamente conservados¹⁰. Actualmente, su obligatoriedad se encuentra suspendida¹¹.

El SERFOR cuenta con lineamientos para la identificación de ecosistemas frágiles y su incorporación en la lista sectorial de ecosistemas frágiles¹². Sin embargo, los procedimientos establecidos en este dispositivo deberían basar su análisis de fragilidad ecológica de los ecosistemas en los factores internos que la definen (como su composición, características estructurales, funcionalidad y servicios ecosistémicos) y que pueden ser impactados en mayor o menor medida por factores externos, determinando finalmente su sensibilidad (capacidad de resistir) y resiliencia (capacidad de recuperarse) ([Vega-García P, 2010](#); [Román, F et al. 2018](#)). La condición de fragilidad es inherente al ecosistema y se manifiesta en condiciones de disturbio. A mayor fragilidad, es mayor la necesidad de conservación del ecosistema ([García et al., 2014](#))

⁸ Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000092-2025-MIDAGRI-SERFOR-DE, que deroga la Tercera Disposición Complementaria Final de los "Lineamientos para la Identificación de los Ecosistemas Frágiles y su incorporación en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles" aprobado con la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 287-2018-MINAGRI-SERFOR-DE, incorporada mediante la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 021-2020-MINAGRI-SERFOR-DE.

⁹ Como parte de las Zonas de Protección y Conservación Ecológica.

¹⁰ Artículo 27 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹¹ Ley N° 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2251964-1>

¹² Resolución de Dirección Ejecutiva N° 287-2018-MINAGRI-SERFOR-DE, que aprueba los Lineamientos para la identificación de ecosistemas frágiles y su incorporación en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles, Resolución Directoral Ejecutiva N°253-2018-MINAGRI-SERFOR-DE, que aprueba las Aprueban las "Condiciones para el uso de los recursos forestales y de fauna silvestre en los ecosistemas incluidos en la lista sectorial de ecosistemas frágiles"; Decreto Supremo N° 007-2020-MIDAGRI, que aprueba el Protocolo de Actuación Interinstitucional para gestionar y proteger los ecosistemas incluidos en la Lista Sectorial de Ecosistemas Frágiles.

Los ecosistemas frágiles son parte del primer módulo de la zonificación forestal, al igual que las áreas naturales protegidas y las reservas de tierras para pueblos indígenas ([SERFOR, 2025](#)). Por ejemplo, en el departamento de Madre de Dios se identificó e incorporó 24 ecosistemas frágiles a la zona de protección y conservación ecológica del módulo 1 de la zonificación forestal en su territorio ([Resolución de Dirección Ejecutiva N.º D000106-2020-MINAGRI-SERFOR-DE](#)).

El ordenamiento forestal determina posteriormente unidades forestales y títulos habilitantes, en base a la zonificación forestal¹³, con la finalidad de ordenar el acceso a los recursos forestales.

Las unidades de ordenamiento forestal son: los bosques de producción permanente, los bosques locales, los bosques en reserva, los bosques protectores, los bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas, y los bosques en predios privados, los cuales permiten el acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre en diferentes intensidades de uso, los cuales no deben sobrepasar el umbral ecológico¹⁴ de un ecosistema.

Particularmente, en Loreto, son cuatro propuestas de ACR cuyo establecimiento estaría siendo limitado por el desarrollo de la nueva normativa forestal sobre ecosistemas frágiles (cuadro 1 y figura 1).



Foto: Tuija Sonkkila

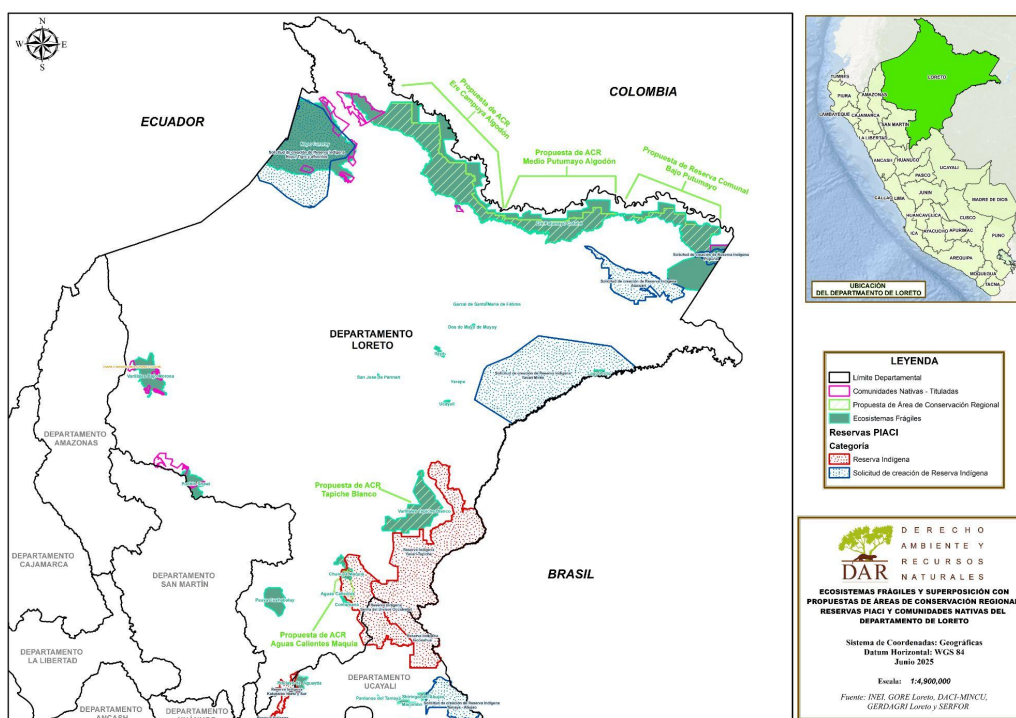
¹³ Artículos 26 y 28 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹⁴ El umbral ecológico es el límite máximo de cambio que puede soportar un ecosistema sin que se produzcan alteraciones significativas en su estructura, funcionamiento y capacidad de recuperación ([MINAM, 2024](#)). Una vez que se cruza un umbral ecológico, el ecosistema no puede volver a su estado original debido a la resiliencia inherente. <https://dspace.espoch.edu.ec:8080/server/api/core/bitstreams/9fc1f4ec-75d3-4d95-a77f-6b7c9ce42e5d/content>

Cuadro 1. Propuestas de área de conservación regional en Loreto y ecosistemas frágiles. Junio de 2025.

Nº	Propuesta ACR	Ecosistema frágil Superpuesto
1	Ere Campuya Algodón	Eré Putumayo Cotuhé
2	Reserva Comunal Bajo Putumayo	
3	Tapiche Blanco	Varillales Tapiche Blanco
4	Aguas Calientes Maquía	Chunuya Maquía

Figura 1. Mapa de superposición de ecosistemas frágiles con áreas naturales protegidas, propuestas de reservas indígenas y comunidades nativas en el departamento de Loreto.



En el caso del establecimiento de las áreas de conservación regional con superposición con Bosques de Producción Permanente, el SERFOR recomendó a las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre que inicien su zonificación forestal para identificar categorías de la zonificación forestal, como las zonas de protección y conservación ecológica, y proceder a su redimensionamiento, lo cual permitiría que continúe el establecimiento de las ACR.

De esta manera, en la identificación de los ecosistemas frágiles para el módulo 1 de la zonificación forestal, los gobiernos regionales identificaron, junto con el SERFOR¹⁵, como

¹⁵ Artículo 107, de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece que el Serfor, en coordinación con las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, aprueba la lista de ecosistemas frágiles en concordancia

ecosistema frágil varios ecosistemas propuestos como áreas de conservación regional por los GORE, tal como lo evidencia la información de las fichas correspondientes¹⁶ de los ecosistemas frágiles Aguas Calientes y Eré Putumayo Cotuhe (Figura 2).

Figura 2. Fichas técnicas del estado de conservación de ecosistemas frágiles Aguas Calientes y Eré Putumayo Cotuhé¹⁷

SERFOR

LORETO
GOBIERNO REGIONAL
GOBIERNO REGIONAL

Ficha Técnica de Estado de Conservación
Departamento de Loreto

Bosques de Colina Baja - Eré Putumayo Cotuhé



Datos Generales	
Código del Ecosistema Frágil	LOR-04
Tipo de Ecosistema	Bosque de Colina Baja
Nombre	Eré Putumayo Cotuhé
Modalidad de Conservación	Propuesta de Área de Conservación Regional y Concesión para Conservación
Compilador	Tony J. Mori Vargas / Carmen Damián Espinoza / Fisher Ríos Manrique
Fecha de compilación	Julio 2018

Datos Cartográficos	
Ubicación	Departamento : Loreto Provincia : Putumayo, Maynas y Mariscal Ramón Castilla Distritos : Rosa Panduro, Putumayo, Teniente Manuel Clavero, Napo, Torres Causana, Yaguar, Ramón Castilla y Pebas.
Coordenadas del Centroides	WGS84 - Zona 18 y 19 778681 m E 9712286 m N
Área SIG (hectáreas)	1.938.229.99429
Perímetro (metros lineales)	2.284.114.87402
Altitud	Mínima 88 msnm Máxima 214 msnm

Descripción del lugar

Características generales

- Este ecosistema se encuentra en la región selva baja tropical donde se encuentra una cobertura vegetal variada y compleja, representada por el Bosque de Colina Baja.

SERFOR

LORETO
GOBIERNO REGIONAL
GOBIERNO REGIONAL

Ficha Técnica de Estado de Conservación
Departamento de Loreto

Bosque de Colina Baja - Aguas Calientes



Datos Generales	
Código del Ecosistema Frágil	LOR-02
Tipo de Ecosistema	Bosque de Colina Baja
Nombre	Aguas Calientes
Modalidad de Conservación	Propuesta de Área de Conservación Regional
Compilador	Tony J. Mori Vargas / Carmen Damián Espinoza / Marcial Martínez Vela / Fisher Ríos Manrique
Fecha de compilación	Mayo 2019

Datos Cartográficos	
Ubicación	Departamento : Loreto Provincia : Ucayali Distritos : Contamana
Coordenadas del Centroides	WGS84 - Zona 18 506213 m E 9202955 m S
Área SIG (hectáreas)	121.59884
Perímetro (metros lineales)	4.892.84439
Altitud	Mínima 200 msnm Máxima 286 msnm

Descripción del lugar

Características generales

- Este ecosistema se encuentra en la región selva baja tropical donde se encuentra una cobertura vegetal variada y compleja, representada por el Bosque de colina alta del Divisor, Bosque de colina baja.

Ficha Técnica - Bosque de Colina Baja Eré Putumayo Cotuhé

Página 1 de 95

Ficha Técnica - Bosque de Colina Baja Aguas Calientes

Página 1 de 32

En relación a los pueblos indígenas, preocupa la superposición de los ecosistemas frágiles con propuestas de reservas indígenas, cuyo establecimiento protegería a los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario - PIACI, ya que el proceso de establecimiento podría verse afectado por la interpretación de los alcances del establecimiento y gestión de los ecosistemas frágiles sobre espacios prioritarios para la protección de los derechos humanos de la población en aislamiento voluntario (cuadro 2).

con la Ley 28611, Ley General del Ambiente, con base en estudios técnicos e información científica disponible, en el ámbito de su competencia.

¹⁶ <https://sniffs.serfor.gob.pe/inventarios/#/publicacion/5>

¹⁷ https://sniffs.serfor.gob.pe/inventarios/gestor/api/public/api/serfor/files/9803051631_LOR_FT_04_Bosques_de_Colina_Baja_-_Er%C3%A9_Putumayo_Cotuhe.pdf,

https://sniffs.serfor.gob.pe/inventarios/gestor/api/public/api/serfor/files/4008478109_LOR_FT_02_Bosque_de_Colina_Baja_-_Aguas_Calientes.pdf

Cuadro 2. Solicitudes de reservas indígenas y ecosistemas frágiles superpuestos. Junio de 2025.

Nº	Reserva PIACI	Ubicación	Ecosistema Frágil Superpuesto
1	Solicitud de creación de Reserva Indígena Napo, Tigre y afluentes	Departamento Loreto	Napo Curaray
2	Solicitud de creación de Reserva Indígena Pupuña	Departamento Loreto	Eré Putumayo Cotuhé
3	Solicitud de creación de Reserva Indígena Yavarí Mirim	Departamento Loreto	Lago Preto
4	Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental	Departamentos de Loreto y Ucayali	Chunuya Maquía

De acuerdo a la base de datos del gobierno regional de Loreto sobre comunidades nativas, los ecosistemas frágiles se superpondrían con 20 comunidades tituladas. Ante ello, es necesario también tener claridad sobre las implicancias de la gestión de los ecosistemas frágiles sobre los usos de los recursos forestales y otros derechos de la población indígena de dichas comunidades (cuadro 3).

Cuadro 3. Comunidades nativas con superposición de ecosistemas frágiles en el departamento de Loreto, según base de datos del gobierno regional de Loreto. Junio 2025.

Nº	Comunidad nativa	Ecosistema Frágil superpuesto
1	Tempestad, río Napo	Napo Curaray
2	San Juan de Miraflores, río Napo	
3	Vencedores, río Napo	
4	Camunguy, río Napo	
5	Campo serio, río Napo	
6	Shapajal - río Curaray	
7	Buena Vista	
8	Vencedor, río Napo	Ere Putumayo Cotuhé
9	Nuevo San Antonio de Lancha Poza, río Napo	
10	El Álamo, río Putumayo	
11	Nuevo Paragua Poza, río Morona	Varillales Bajo Morona
12	Vista Alegre, río Morona	
13	Puerto Limón, río Marañón	
14	Nuevo Acapulco, río Marañón	
15	Nuevo Vencedor, río Marañón	
16	28 de Julio, río Marañón	
17	Chapis y anexos Nueva Alegría y Ajachin	
18	Sewen, río Yanayacu	Pueblo Shawi
19	Mantaga-Quebrada Tayu	
20	Las Palmeras, río Cachiyacu	

Finalmente, no resulta coherente que el marco normativo forestal desarrollado a partir de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre restrinja el establecimiento de áreas naturales protegidas, mecanismos efectivos de conservación *in situ* que son parte del ordenamiento forestal del país y que se rigen por sus propias normas, y que al igual que las unidades de ordenamiento forestal, tienen por finalidad la conservación del patrimonio natural del país, la generación de beneficio para la población, a través de una gestión con participación efectiva.

En ese sentido, es indispensable dejar sin efecto la Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000092-2025-MIDAGRI-SERFOR-DE, a partir de la cual se ha interpretado la incompatibilidad del establecimiento de un área de conservación regional en un ecosistema frágil. Además, deben fortalecerse los esfuerzos de articulación de las autoridades sectoriales para armonizar y articular los instrumentos de planificación y gestión efectiva del mismo, respetando la autonomía de los gobiernos regionales, así como los derechos de las comunidades locales y pueblos indígenas.



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES