



Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao. Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado



Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao

Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Lima, Perú, junio de 2017
Diseño de Carátula: Defensoría del Pueblo

El Informe de Adjuntía N° 001-2017-DP/AMASPPI.MA *Deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao: Entre la ilegalidad y la ineficacia del Estado*, ha sido elaborado por Tania García López, Edmundo Huerta Barrón y Patricia Tipian Mori, bajo la supervisión de Alicia Abanto Cabanillas, Adjunta del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas.

Para ello se contó con el auspicio de una canasta de fondos* financiada por Canadá (2006-2018), AECID (2007-2017), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa “La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos” de la Defensoría del Pueblo – Ampliado.

* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos

INDICE

ANTECEDENTES.....	6
 CAPÍTULO I	
MARCO INSTITUCIONAL PARA LA INSTALACIÓN DE CULTIVOS AGROINDUSTRIALES.....	13
1.1 Marco regulatorio para determinar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a través de la ejecución de levantamiento de suelos.....	16
1.1.1 Sobre la falta de adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a las disposiciones establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.....	19
1.1.2 Sobre la necesidad de contar con disposiciones que permitan mejorar la elaboración y evaluación del Estudio de suelos o Levantamiento de suelos.....	23
1.1.3 Sobre la necesidad de actualizar los estudios de suelos existentes de las tierras de la Amazonía.....	27
1.1.4 Sobre la necesidad de contar con información que sustente técnicamente los planes de promoción de los cultivos de palma aceitera y de someter a consulta previa dichos planes.....	29
1.1.5 Sobre la falta de lineamientos técnicos para la reclasificación de tierras.....	32
1.2 Sobre el cambio de uso de la tierra	33
1.2.1 Sobre la falta de lineamientos para la elaboración del sustento técnico y la implementación de los criterios ambientales para la evaluación del cambio de uso de la tierra.....	38
1.2.2 Sobre la necesidad de adecuar o incorporar el procedimiento administrativo referido al cambio de uso de la tierra en los TUPA.....	39
1.2.3 Sobre la falta de lineamientos para la mitigación del impacto ambiental sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.....	42
1.2.4 Sobre la obligación de promover la conservación de los bosques primarios	42
1.3 Adjudicación para proyectos productivos con fines agropecuarios.....	46
1.3.1 Sobre la necesidad de adecuar el procedimiento administrativo de adjudicación de tierras en los TUPA.....	47
1.3.2 Sobre la adjudicación de tierras en áreas excluidas de Bosques de Producción Permanente.....	48

1.4 Formalización y titulación de predios rurales.....	50
--	----

CAPÍTULO II

ACTUACIÓN DEL ESTADO FRENTE A CULTIVOS AGROINDUSTRIALES DE PALMA ACEITERA Y CACAO EN LAS REGIONES DE LORETO Y UCAYALI.....	53
---	-----------

2.1 Sobre la actuación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios frente al estudio de suelos de proyectos agroindustriales de palma aceitera y cacao.....	53
---	----

2.2 Sobre la actuación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios frente a los cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao que no cuentan con clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor ni certificación ambiental	57
---	----

2.3 Sobre la actuación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios en los predios rurales otorgados al amparo del Decreto Legislativo N° 838.....	61
---	----

2.4 Sobre la actuación de la Dirección Regional Agraria de Ucayali en la adjudicación de tierras para cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao.....	63
---	----

2.5 Sobre la actuación de la Dirección Regional Agraria de Ucayali en el otorgamiento de constancias de posesión sobre tierras solicitadas en ampliación de titulación por la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya.....	64
--	----

2.6 Sobre la actuación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre en las acciones de supervisión y fiscalización frente a los cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao.....	67
--	----

2.7 Sobre la Actuación del Ministerio Público en las investigaciones penales por delitos ambientales vinculados a la deforestación por cultivos de palma aceitera y cacao en las regiones de Loreto y Ucayali.....	72
--	----

2.7.1 Sobre el plazo de la investigación preparatoria.....	73
--	----

2.7.2 Sobre los hechos evidenciados y ocurridos en el transcurso de la investigación N° 122-2015 que podrían adecuarse a una de las agravantes del delito investigado, así como a delitos ambientales distintos al investigado.....	78
---	----

2.7.3 Sobre la necesidad de iniciar una nueva investigación frente a nuevos hechos de deforestación.....	80
--	----

2.7.4 Sobre la disposición de medidas necesarias para el cumplimiento de los actos de investigación	81
---	----

2.7.5 Sobre la autoridad administrativa ambiental competente para la elaboración del informe fundamentado.....	82
--	----

2.7.6 Sobre la asignación de presupuesto y logística a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental de los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali para el cumplimiento de los actos de investigación así como la incidencia delictiva en materia ambiental en dichos Distritos Fiscales.....	84
2.8 Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.....	85
2.8.1 Sobre las limitaciones en el presupuesto y las capacidades técnicas de las autoridades administrativas competentes.....	85
2.8.2 Sobre la débil articulación y colaboración entre las entidades públicas.....	86
CONCLUSIONES	88
RECOMENDACIONES	114
ANEXOS	123
Anexo N° 1. Marco Normativo General.....	123
Anexo N° 2. Marco Normativo Específico.....	125
Anexo N° 3. Glosario.....	127
Anexo N° 4. Fotografías de reuniones convocadas por Defensoría del Pueblo.....	131

ABREVIATURAS

ARA	: Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional
ARFFS	: Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional
DERN	: Dirección de Evaluación de los Recursos Naturales de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego
DGAAA	: Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego
DRA	: Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Agricultura
EFA	: Entidad de Fiscalización Ambiental
EIA	: Estudio de Impacto Ambiental
EIA-d	: Estudio de Impacto Ambiental detallado
EIA-sd	: Estudio de Impacto Ambiental semidetallado
FECONAU	: Federación de Comunidades Nativas del Rio Ucayali y Afluentes
FEMA	: Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
GEI	: Gases de Efecto Invernadero
GORE	: Gobierno Regional
INRENA	: Instituto Nacional de Recursos Naturales
MAAP	: Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina
MINAGRI	: Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	: Ministerio del Ambiente
PNBC	: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
OEFA	: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
SEIA	: Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SERFOR	: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SUNARP	: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
TUPA	: Texto Único de Procedimientos Administrativos
ZEE	: Zonificación Ecológica Económica
ZF	: Zonificación Forestal

ANTECEDENTES

El Perú es el segundo país con mayor extensión de bosques amazónicos en el planeta. Ciertamente, Loreto cuenta con 35'185,486 ha, seguido por Ucayali con 9'438,899 ha y Madre de Dios con 7'984,748 ha al 2015.¹ Esta privilegiada condición permite que estas regiones, que forman parte de la Amazonía Tropical o Selva Baja, representen los más altos valores en biomasa vegetal y diversidad de especies.²

Asimismo, los bosques brindan un conjunto de servicios ecosistémicos como la absorción del dióxido de carbono (CO₂), un GEI cuyo incremento en la atmósfera causa el calentamiento global, efecto asociado a los cambios en el sistema climático. Ello cobra vital importancia toda vez que, el Perú es considerado uno de los tres países más vulnerables³ al cambio climático.⁴ Así, por ejemplo, los eventos climáticos extremos – como el reciente “Niño Costero”, que afectó significativamente a la población del norte de nuestro país– pueden ser aún más intensos y frecuentes con el aumento de la temperatura global.⁵ Y la deforestación⁶ es, precisamente, nuestra principal fuente de emisión de GEI (51%).⁷

De acuerdo a una investigación elaborada por el MINAM,⁸ durante los años 2010 - 2014 se deforestaron 415,278 ha de bosques amazónicos. Asimismo, según la citada investigación, los departamentos de San Martín, Loreto, Ucayali, Huánuco y Madre de Dios registraron la mayor superficie deforestada. Solo estas regiones representaron el 86% del total de la deforestación acumulada en dicho periodo.

Adicionalmente, los resultados obtenidos muestran que una de las principales causas de la deforestación de los bosques amazónicos que se encuentran en áreas no categorizadas como bosques de producción permanente, comunidades nativas y áreas naturales protegidas, fue la expansión de cultivos agroindustriales de palma aceitera, cacao y café,⁹ a excepción de Madre de Dios,¹⁰ donde el factor predominante fue la minería informal e ilegal.

¹ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Perú, país de bosques*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.bosques.gob.pe/peru-pais-de-bosques>

² MINISTERIO DEL AMBIENTE. 2013. *Mapa Nacional de Cobertura Vegetal. Memoria Descriptiva*. Lima. Pp. 17. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.minam.gob.pe/patrimonio-natural/wp-content/uploads/sites/6/2013/10/MAPA-NACIONAL-DE-COBERTURA-VEGETAL-FINAL.compressed.pdf>

³ La vulnerabilidad frente al cambio climático es definida como la propensión o predisposición a ser afectado negativamente. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos y elementos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación. (IPCC. 2014. *El quinto reporte de evaluación del IPCC. Resumen Ejecutivo*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <https://cdkn.org/wp-content/uploads/2014/12/INFORME-del-IPCC-Que-implica-para-Latinoamerica-CDKN.pdf>)

⁴ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Perú, país de bosques*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.bosques.gob.pe/enbcc/2016/09/12/estudios-de-cifor-contribuyen-a-la-estrategia-nacional-sobre-bosques-y-cambio-climatico-de-peru/>

⁵ RAEZ, Ernesto. *El Niño Costero y un Perú bajo mayor riesgo climático*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: http://www.uarm.edu.pe/Noticias/facultades/articulo-el-nino-costero-un-peru-bajo-mayor-riesgo-climatico#.WOLKt2_hCM8

⁶ Se denomina deforestación a la eliminación de la cobertura forestal de un bosque natural por causa del ser humano o de la naturaleza (numeral 5.15 del artículo 5° del D.S. N° 018-2015-MINAGRI).

⁷ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Perú, país de bosques*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.bosques.gob.pe/peru-pais-de-bosques>

⁸ MINISTERIO DEL AMBIENTE. 2014. *Cuantificación y análisis de la deforestación en la Amazonía peruana en el periodo 2010 – 2014*. Lima. Pp. 19. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: http://geoservidor.minam.gob.pe/geoservidor/Archivos/Documentos/Memoria_Descriptiva_Cambios_Cobertura_Bosque_2014.pdf

⁹ *Ibidem*. Pp. 45.

¹⁰ *Ibidem*. Pp. 32.

Esta tendencia también se registró entre los años 2006 – 2012. En ese periodo, solo el área destinada a los cultivos de palma aceitera se duplicó en San Martín, se triplicó en Ucayali, mientras que en Loreto y Huánuco se evidenció un exponencial crecimiento.¹¹

En suma, entre el 2010 y 2014 se deforestaron 30,215.57 ha para la instalación de cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao en Loreto, Ucayali y San Martín: 18,253 ha en Alto Amazonas y Barranquita (Loreto y San Martín, respectivamente); 1,800 ha en Tamshiyacu (Loreto) y 10,162.57 ha en Nueva Requena (Ucayali).¹²

Por otro lado, según la DGAAA¹³, durante las supervisiones efectuadas en entre los años 2014 - 2015, se observó lo siguiente:

- i. Cacao del Perú Norte S.A.C., deforestó un área de 1,949.36 ha del Fundo Tamshiyacu, ubicado en el distrito de Fernando de Lores, provincia de Maynas, departamento de Loreto.
- ii. Plantaciones Pucallpa S.A.C., deforestó un área de 6,824.39 ha de los caseríos Naranjal y Unión Progreso, ubicados en el distrito de Nueva Requena, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.
- iii. Plantaciones Ucayali S.A.C. deforestó un área de 4,593.00 ha del Fundo Zanja Seca, ubicado en el distrito de Nueva Requena, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali.

En este contexto, los cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao en las regiones de Loreto y Ucayali vienen provocando: (i) pérdida del patrimonio forestal y de fauna silvestre como producto de la deforestación; (ii) contaminación ambiental por un manejo inadecuado de los insumos químicos utilizados para la producción de dichos cultivos; y, (iii) situaciones de conflictividad en torno a la posesión y propiedad de predios privados y territorios indígenas.

Dicha situación no solo agravaría la vulnerabilidad en la que se encuentra el Perú frente al cambio climático, sino que también estaría vulnerando los derechos fundamentales de las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, así como el derecho colectivo de las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana al desarrollo o calidad de vida.

Considerando lo expuesto, y en atención a nuestro mandato constitucional¹⁴, en mayo de 2016, la Defensoría del Pueblo inició una supervisión de las acciones del Estado frente a la deforestación ocasionada por los cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao en los bosques amazónicos, con énfasis en las regiones de Loreto y Ucayali.

¹¹ Ibidem. Pp. 33.

¹² Ibidem. Pp. 35 – 39.

¹³ Presentación realizada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, en reunión convocada por la Defensoría del Pueblo, el 24 de mayo de 2016.

¹⁴ Constitución Política del Perú.

Artículo 162: Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía (...).

Para tal efecto, se solicitó información y se organizaron reuniones con las autoridades competentes en la materia, en las ciudades de Lima,¹⁵ Iquitos¹⁶ y Pucallpa,¹⁷ y con los representantes de las comunidades locales y nativas involucradas.¹⁸

Sumado a ello, se dio lectura a algunas las carpetas fiscales y expedientes judiciales que vienen siendo tramitados en los distritos fiscales y judiciales de Loreto y Ucayali, a fin de tomar conocimiento de los actos de investigación realizados por el Ministerio Público en defensa de los intereses de la sociedad.

En los referidos distritos fiscales se iniciaron cinco investigaciones penales por delitos ambientales, de las cuales tres se encuentran en la etapa de investigación preparatoria y dos en la etapa intermedia del proceso. Estas investigaciones corresponden a la presunta comisión del delito contra los bosques o formaciones boscosas, obstrucción del procedimiento, tráfico ilegal de productos forestales maderables, entre otros.

De acuerdo con lo reportado a la Defensoría del Pueblo en las reuniones mencionadas anteriormente, la deforestación de bosques amazónicos para la instalación de cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao viene ocurriendo, principalmente, a través de los siguientes mecanismos:

- El otorgamiento de constancias de posesión y, posteriormente, títulos de propiedad a particulares, sobre tierras deforestadas para realizar actividades agrarias o ganaderas en áreas adyacentes o cercanas a un proyecto agrícola de palma aceitera o cacao. Adquirida la propiedad, éstas son transferidas a las empresas titulares de dichos proyectos.
- La transferencia a título oneroso de tierras de dominio público (en adelante, “adjudicación de tierras”) por parte de los GORE¹⁹ para la instalación de proyectos agrícolas de palma aceitera o cacao.

Lo descrito evidenciaría las irregularidades y deficiencias en la gestión pública de las autoridades competentes, en los ámbitos nacional y regional, a través de la DGAAA, así como de las DRA y las ARFFS.

¹⁵ Reunión convocada por la Defensoría del Pueblo y llevada a cabo el 24 de mayo de 2016. Participaron representantes de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y de la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental.

¹⁶ Reunión convocada por la Defensoría del Pueblo y llevada a cabo 7 de noviembre de 2016. Participaron representantes de la Oficina Desconcentrada del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Loreto, de la Oficina Desconcentrada del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, de la División de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú, de la Dirección Ejecutiva de Flora y Fauna Silvestre y de la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto. Además, el 8 de noviembre de 2016 se sostuvieron reuniones con representantes de las citadas Direcciones.

¹⁷ Reunión convocada por la Defensoría del Pueblo y llevada a cabo el 10 de noviembre de 2016. Participaron representantes de la Oficina Desconcentrada del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Ucayali, de la División de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú, de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Ucayali y de la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali. Además, el 11 de noviembre de 2016 se sostuvieron reuniones con representantes de la citada Dirección y la Dirección Regional Agraria de Ucayali.

¹⁸ Reuniones convocadas por la Defensoría del Pueblo y llevadas a cabo los días 7 y 10 de noviembre de 2016 en Iquitos y Pucallpa, respectivamente.

¹⁹ Mediante R.M. N° 0811-2009-AG, los Gobiernos Regionales de Huánuco, Loreto, San Martín y Ucayali reciben a su cargo el procedimiento administrativo de “adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en Selva y Ceja de Selva.”

Por otro lado, cabe mencionar que los mecanismos descritos se efectuaron durante la realización de importantes cambios institucionales en el sector forestal y de fauna silvestre, así como en la normatividad vigente en dicha materia.

Así, por ejemplo, el 26 de julio de 2014 se dio por concluido el proceso de fusión por absorción de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAGRI al SERFOR, iniciando esta última sus funciones como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Por otro lado, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 014-2001-AG, fueron derogados por la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, y el Reglamento para la Gestión Forestal, Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, ambos vigentes desde el 01 de octubre de 2015.

En ese sentido, para el otorgamiento de constancias de posesión y títulos de propiedad a particulares, así como para la adjudicación de tierras, se requiere de lo siguiente:

- A fin de formalizar la posesión o propiedad de un predio, a través de una constancia de posesión o título de propiedad, es necesario asegurarse que dicho predio tiene aptitud natural para el cultivo o pastoreo. Para tal efecto, se requiere de una “clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor”.

Adicionalmente, si las tierras aptas para cultivos cuentan con cobertura forestal o boscosa, se debe solicitar las autorizaciones de “cambio de uso de la tierra” y “desbosque”, para proceder a retirarla.

- Para adjudicar tierras, se requiere de una “clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor” que determine que su aptitud natural para el cultivo o pastoreo y, si la tierra apta para el cultivo cuenta con cobertura forestal o boscosa, se debe obtener “el cambio de uso de la tierra” y “desbosque”, para proceder a retirarla.

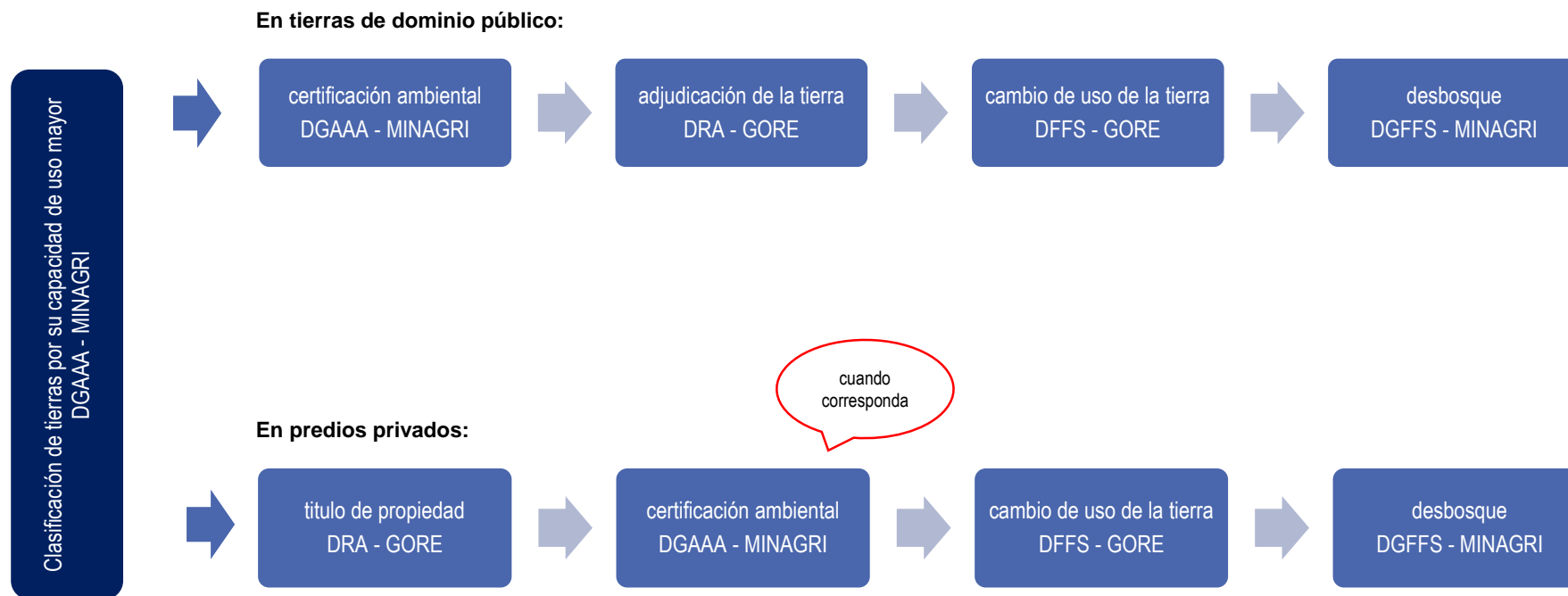
Sobre este punto, a consecuencia de los cambios normativos mencionados anteriormente, corresponde precisar que el momento en que se exige el cambio de uso de la tierra varía dependiendo de la regulación vigente al presentar la solicitud, pudiendo ser aplicable la Ley Forestal y de Fauna Silvestre derogada, o la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, de acuerdo al siguiente detalle:

- La regulación derogada establecía que el cambio de uso de la tierra era exigible con posterioridad a la adjudicación de tierras.
- La regulación vigente establece que el cambio de uso de la tierra debe exigirse con anterioridad a la adjudicación de tierras.

En dicho contexto, para realizar actividades o proyectos agrícolas en predios privados o tierras de dominio público, sin perjuicio de la certificación ambiental exigida por nuestro ordenamiento jurídico, se deben cumplir con los siguientes procedimientos administrativos previos:

Gráfico N° 1

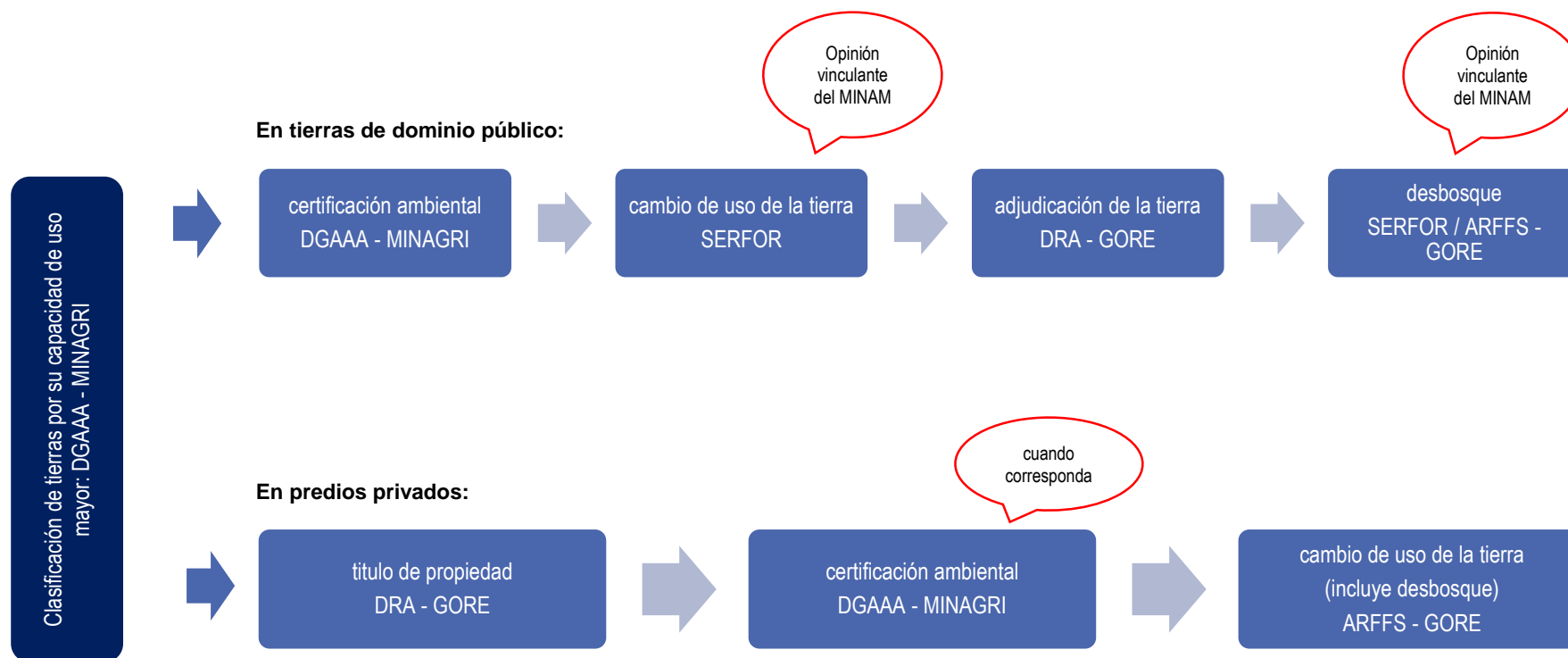
Cultivos agrícolas en tierras clasificadas como aptas para cultivos en limpio o permanentes con cobertura boscosa, según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre derogada, Ley N° 27308



Fuente: Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308; Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, D.S. N° 014-2001-AG, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, y su Reglamento, D.S.N ° 019-2009-MINAM.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Gráfico N° 2

Cultivos agrícolas en tierras clasificadas como aptas para cultivos en limpio o permanentes con cobertura boscosa, según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, Ley N° 29763



Fuente: Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763; Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, D.S. N° 018-2015-MINAGRI, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, y su Reglamento, D.S.N° 019-2009-MINAM.
 Elaboración: Defensoría del Pueblo

Sin embargo, resulta preocupante la ejecución de dichas actividades y proyectos agrícolas sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, ni las autorizaciones de certificación ambiental, cambio de uso de tierras y desbosque otorgadas por las autoridades competentes.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo supervisó la actuación de la DRA, ARFFS y DGAAA ante la deforestación provocada por los cultivos intensivos de palma aceitera y cacao, en las regiones de Loreto y Ucayali, entre los años 2014 - 2016.

Según lo expuesto, en el Capítulo 1 se analiza el marco regulatorio para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, el cambio de uso de la tierra, la formalización de predios rurales, así como la adjudicación de tierras.

En el Capítulo 2 se evalúa la actuación de las autoridades administrativas competentes, las investigaciones penales iniciadas en los distritos fiscales de Loreto y Ucayali por los delitos ambientales vinculadas a los hechos descritos, y el rol de la institucionalidad ambiental en torno a esta problemática.

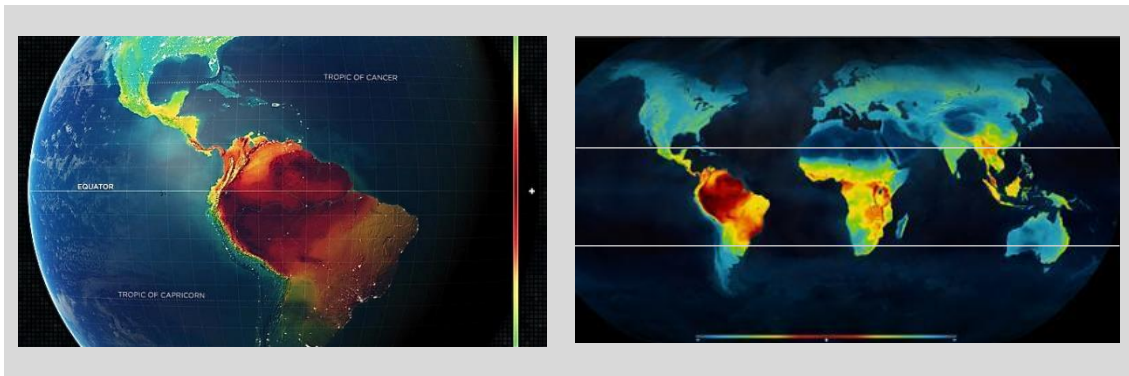
CAPITULO I MARCO INSTITUCIONAL PARA LA INSTALACIÓN DE CULTIVOS AGROINDUSTRIALES

Como se puede observar en el Gráfico N° 3, paradójicamente las áreas que reúnen las condiciones climáticas favorables para los cultivos de palma aceitera y cacao –entre las latitudes 20° Norte y 20° Sur (líneas blancas)²⁰ se superponen con las áreas que muestran las más altas concentraciones de especies del planeta (colores rojos y amarillos)²¹.

Asimismo, como se puede apreciar, dichas concentraciones son mayores en la Amazonía, y principalmente en la Amazonía Peruana que, además, cuenta con una de las superficies más extensas de bosques primarios de la Tierra.²²

Gráfico N° 3

Patrones globales de diversidad y condiciones climáticas para el cultivo de palma aceitera y cacao



Fuente: Estudio “Patrones globales de diversidad y conservación de vertebrados terrestres”, publicado en la revista *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*; Clinton Jenkins, BirdLife y IUCN.

En ese sentido, una adecuada gestión del recurso natural suelo, subsuelo y tierras²³ es de vital importancia para conservar y aprovechar de manera sostenible estos recursos y los recursos naturales conexos, como la diversidad biológica y los bosques naturales. Para lograr este objetivo, es fundamental determinar de manera previa la capacidad de uso mayor de la tierra o su aptitud natural –para cultivos en limpio, cultivos permanentes, pastos, producción forestal o protección–, en concordancia con la legislación vigente en materia forestal y de fauna silvestre, y los mandatos constitucionales vinculados.

²⁰ FORT, Ricardo y BORASINO, Elena (Eds.). 2016. *¿Agroindustria en la Amazonía? posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. Lima: GRADE. Pp. 153. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBROGRADE_palma.pdf

²¹ JENKINS, Clinton N., PIMMB, Stuart L. y JOPPA, Lucas N. 2013. “Global patterns of terrestrial vertebrate diversity and conservation”. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. San Luis, 2016, volumen 111, número 28, pp. E2602–E2610. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.pnas.org/content/110/28/E2602.full#ack-1>

²² FAO. 2005. *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.fao.org/forestry/fra/41256/es/>

²³ Inciso b del artículo 3° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.

Sobre el particular, el Estado peruano se encuentra obligado a promover la conservación de la diversidad biológica²⁴ y el desarrollo sostenible de la Amazonía con una adecuada legislación.²⁵

De acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, la diversidad biológica está constituida por especies de flora y fauna, recursos genéticos asociados y ecosistemas, entre otros elementos.²⁶ La diversidad biológica, como los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente –los bosques naturales, por ejemplo–, así como las tierras aptas para la producción forestal y las tierras de protección, con bosques o sin ellos, forman parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.²⁷

Por lo tanto, toda persona tiene el deber de contribuir con la conservación de este patrimonio, respetando la legislación aplicable.²⁸ En concordancia con ello, las normas relativas a otros recursos naturales o actividades económicas que pudiesen afectar directa o indirectamente la integridad, conservación y seguridad de dicho patrimonio deben regirse y concordar con la legislación vigente en esta materia, incluyendo el reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas conforme al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.²⁹

Asimismo, cabe añadir que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente³⁰ dispone que:

En tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios.

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.

Ello no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, en forma excepcional y sujetos a los más rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental, en áreas zonificadas como de tratamiento especial, en el marco de la presente Ley y su reglamento. Esta disposición se establece sin perjuicio de los derechos y tierras de las comunidades nativas y campesinas.

²⁴ Artículo 68° de la Constitución Política del Perú.

²⁵ Artículo 69° de la Constitución Política del Perú.

²⁶ Inciso c del artículo 3° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.

²⁷ Artículo 4° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

²⁸ Artículo I de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

²⁹ Inciso 12 del artículo I de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

³⁰ Artículo 37° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

Por su parte, según el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor³¹, las características climáticas³², de relieve y edáficas³³ de las tierras aptas para la producción forestal, y de protección no son favorables para realizar cultivos en limpio, permanentes ni de pastos.³⁴

Particularmente, los suelos de la Amazonía son ácidos, presentan alto niveles de Aluminio que disminuyen su pH y, a la vez, incrementan las concentraciones de Hierro y Manganeso, elementos químicos que pueden ser tóxicos para la palma aceitera, por lo que, a fin de contrarrestar este efecto es necesario aplicar fertilizantes orgánicos y químicos para suministrar los nutrientes que requiere la planta, promover su crecimiento, y mejorar su resistencia frente al ataque de plagas y enfermedades.³⁵

Sin embargo, no solo este tipo de prácticas agrícolas tienen como resultado la degradación y erosión de los suelos. Si además se tiene en cuenta que solo el 5% de los suelos amazónicos presenta de moderada a alta fertilidad natural³⁶, se observa que la agricultura no es una actividad sostenible para la Amazonía, aún más, si a lo descrito se agrega que para el desarrollo de esta actividad es necesario deforestar bosques amazónicos, provocando la pérdida de nuestro patrimonio forestal y de fauna silvestre.

En consecuencia, es necesario determinar la máxima vocación de uso o aptitud natural de la tierra, bajo un marco normativo adecuado, que integre la evaluación de este recurso y los recursos naturales que sostiene, a fin de realizar actividades económicas apropiadas para la conservación y aprovechamiento sostenible de los mismos.

Para tal efecto, la normativa en materia ambiental y agraria vigente establece una serie de obligaciones a ser cumplidas por las autoridades competentes, en los niveles de gobierno nacional y regional. El cumplimiento de dichas normas, así como cubrir los vacíos legales advertidos en la presente supervisión contribuirán en la atención de esta problemática de manera efectiva por parte del Estado.

A continuación, se detallan los principales hallazgos de la supervisión efectuada por nuestra institución.

³¹ Aprobado mediante D.S. N° 017-2009-AG.

³² Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por D. S. N° 017-2009-AG.

Artículo 8°.- Aspectos Conceptuales

(...) d. Las características climáticas consideradas en la Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor son las siguientes: precipitación, temperatura, evapotranspiración, todas influenciadas por la altitud y latitud. Todas ellas son consideradas en las zonas de vida (Holdridge).

³³ Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por D. S. N° 017-2009-AG.

Artículo 8°.- Aspectos Conceptuales

(...) c. Las características edáficas consideradas en el presente reglamento de Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor son las siguientes: pendiente, profundidad efectiva, textura, fragmentos gruesos, pedregosidad superficial, drenaje interno, pH, erosión, salinidad, peligro de anegamiento y fertilidad natural superficial.

³⁴ Literal d y e del inciso 9.1 del artículo 9° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

³⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO. *Manual técnico del cultivo de palma aceitera*. Lima. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/direccionesyoficinas/dqca/Cartilla-de-difusion-Palma.pdf>

³⁶ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONIA PERUANA. 1995. *El recurso suelo en la Amazonia peruana, diagnóstico para su investigación (segunda aproximación)*. Iquitos. Pp. 10. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/ST014.pdf>

1.1 Marco regulatorio para determinar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a través de la ejecución de levantamiento de suelos

Como se mencionó anteriormente, las regiones amazónicas cuentan con una importante superficie de bosques naturales, principalmente primarios³⁷, que albergan una amplia diversidad de especies. En ese sentido, las actividades económicas en tierras aptas para cultivos en limpio y permanentes con bosques naturales deben realizarse en coherencia con los mandatos constitucionales de promover la conservación de la diversidad biológica, así como el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.³⁸

Al respecto, en el marco de la legislación agraria, se aprobó el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, siendo uno de sus fines permitir la caracterización del potencial del suelo en el ámbito nacional, determinando su capacidad e identificando sus limitaciones en el contexto agrario, para implementar las medidas de conservación y aprovechamiento sostenido³⁹.

Es decir, las medidas que permitan una productividad óptima y permanente bajo un sistema de manejo establecido, lo que implica que el uso asignado a la tierra deberá conducir a la no degradación del suelo, por procesos tales como de erosión, salinización, hidromorfismo u otros.⁴⁰

En atención a ello, se estableció la siguiente categoría de uso para clasificar las tierras, considerando su aptitud natural:

³⁷ Definidos como bosques con vegetación original caracterizado por la abundancia de árboles maduros con especies del dosel superior o dominante, que ha evolucionado de manera natural.

³⁸ Artículos 68° y 69° de la Constitución Política del Perú.

³⁹ Inciso d del artículo 1° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁴⁰ Inciso e del artículo 8° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

**Cuadro N° 1
Grupo de Capacidad de Uso Mayor de las Tierras**

Tierras aptas para cultivo en limpio	Tierras que presentan características climáticas, de relieve y edáficas para la producción de cultivos en limpio que demandan remociones o araduras periódicas y continuadas del suelo. (...) debido a sus características ecológicas, también pueden destinarse a otras alternativas de uso, ya sea cultivos permanentes, pastos, producción forestal y protección, en concordancia a las políticas e interés social del Estado, y privado, sin contravenir los principios del uso sostenible.
Tierras aptas para cultivos permanentes	Tierras cuyas características climáticas, relieve y edáficas no son favorables para la producción de cultivos que requieren la remoción periódica y continuada del suelo (cultivos en limpio), pero permiten la producción de cultivos permanentes, ya sean arbustivos o arbóreos (frutales principalmente). (...) también pueden destinarse, a otras alternativas de uso ya sea producción de pastos, producción forestal, protección en concordancia a las políticas e interés social del Estado, y privado, sin contravenir los principios del uso sostenible.
Tierras aptas para pastos	Tierras cuyas características climáticas, relieve y edáficas no son favorables para cultivos en limpio, ni permanentes, pero sí para la producción de pastos naturales o cultivados que permitan el pastoreo continuado o temporal, sin deterioro de la capacidad productiva del recurso suelo. (...) según su condición ecológica (zona de vida), podrán destinarse también para producción forestal o protección cuando así convenga, en concordancia a las políticas e interés social del Estado, y privado, sin contravenir los principios del uso sostenible.
Tierras aptas para producción forestal	Tierras cuyas características climáticas, relieve y edáficas no son favorables para cultivos en limpio, permanentes, ni pastos, pero, sí para la producción de especies forestales maderables. (...) también pueden destinarse, a la producción forestal no maderable o protección cuando así convenga, en concordancia a las políticas e interés social del Estado, y privado, sin contravenir los principios del uso sostenible.
Tierras de protección	<p>Tierras que no reúnen las condiciones edáficas, climáticas ni de relieve mínimas requeridas para la producción sostenible de cultivos en limpio, permanentes, pastos o producción forestal. En este sentido, las limitaciones o impedimentos tan severos de orden climático, edáfico y de relieve determinan que estas tierras sean declaradas de protección.</p> <p>En este grupo se incluyen, los escenarios glaciáricos (nevados), formaciones líticas, tierras con cárcavas, zonas urbanas, zonas mineras, playas de litoral, centros arqueológicos, ruinas, cauces de ríos y quebradas, cuerpos de agua (lagunas) y otros no diferenciados, las que según su importancia económica pueden ser destinadas para producción minera, energética, fósiles, hidro-energía, vida silvestre, valores escénicos y culturales, recreativos, turismo, científico y otros que contribuyen al beneficio del Estado, social y privado.</p>

Fuente: Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe precisar que con la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, la definición de los últimos dos grupos detallados en el Cuadro N° 1, fueron redefinidos de acuerdo al siguiente detalle:

Artículo 8: Tierras de capacidad de uso mayor forestal

Son aquellas que, por su valor intrínseco, características ecológicas y edáficas, tienen capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación.

Artículo 9. Tierras de capacidad de uso mayor para protección

Son aquellas que, por sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica, no son aptas para el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo.

Las tierras de protección se destinan a la conservación de las fuentes de agua, nacientes o cabeceras de cuencas, riberas de ríos hasta del tercer orden, y a la protección contra la erosión.

En ellas es posible la recolección y aprovechamiento de productos forestales no maderables, el manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre, así como usos recreativos y actividades educativas o de investigación científica, en la medida en que no se afecte su existencia ni sus funciones protectoras.

La clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor recae en el MINAGRI, a través de la DGAAA.⁴¹ Esta importante labor debe ser realizada en concordancia con el MINAM. Asimismo, la DGAAA también es responsable de la ejecución, supervisión, promoción y difusión de la referida clasificación de tierras.⁴²

Por otro lado, el “estudio de suelos” o “levantamiento de suelos” constituye el sustento técnico-científico de la clasificación de tierras.⁴³ Este estudio se aplica en la instalación y manejo de cultivos, pasturas y árboles; así como en las actividades de planificación del uso de la tierra, sea a nivel nacional, regional y local; en los estudios de Zonificación Ecológica, ZEE, Ordenamiento Territorial, Ordenamiento Ambiental, y EIA, para determinar los impactos que puedan producir las diferentes actividades antrópicas sobre los suelos, que permitan tomar decisiones y plantear medidas de manejo y conservación dirigidas a evitar, disminuir o mitigar su deterioro.⁴⁴

Debido a la importancia del estudio de suelos, y en concordancia con el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor,⁴⁵ se actualizó el Reglamento para la ejecución de estudios de suelos⁴⁶, a fin de establecer los métodos y procedimientos para su ejecución, presentación, revisión y aprobación, así como para uniformizar los criterios que deben utilizar los profesionales encargados de su elaboración⁴⁷.

En virtud a ello, el estudio de suelos o levantamiento de suelos puede ser propuesto por:

- La DERN, unidad orgánica de la DGAAA⁴⁸, a fin de contar con los instrumentos necesarios que le permitan a ésta última cumplir la función de “proponer planes, estrategias, normas, lineamientos, programas y proyectos para mejorar (...) el aprovechamiento sostenible del recurso suelo de uso agrario”⁴⁹.
- Los organismos del sector privado.⁵⁰
- Los organismos del sector público,⁵¹ entre los que se encuentran los GORE, que pueden elaborar los estudios de suelos para iniciar la formalización de predios rurales o la titulación de comunidades nativas.⁵²

⁴¹ Inciso k del artículo 65° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, D.S. N° 008-2014-MINAGRI y correspondientes modificatorias.

⁴² Artículo 12° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁴³ Inciso c del Artículo 1° del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG.

⁴⁴ Artículo 14° del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG.

⁴⁵ Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por D. S. N° 017-2009-AG.

Artículo 17°.- Actualización de Reglamento de Levantamiento de Suelos

“El órgano competente del Ministerio de Agricultura, actualizará el Reglamento de Levantamiento de Suelos aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-85-AG, en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario, a partir de promulgado el presente Reglamento, en vista de que constituye la base temática técnico-científica en el que se basa el presente Reglamento de Clasificación de Tierras por su capacidad de Uso Mayor.”

⁴⁶ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2010-AG.

⁴⁷ Artículo 2° del Reglamento para la ejecución de levantamiento de suelos, aprobado por el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG.

⁴⁸ Artículo 66° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, D.S. N° 008-2014-MINAGRI.

⁴⁹ Inciso a del artículo 65° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, D.S. N° 008-2014-MINAGRI y correspondientes modificatorias.

⁵⁰ Artículo 13° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁵¹ Artículo 13° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁵² De acuerdo a lo establecido en el Memorando N° 105-2013-AG-DVM-DGAAA-DERN-14154-2013, que adjunta el Informe N° 07-2013-AG-DVM-DGAAA-DERN-14154-13, emitido el 07 de febrero de 2013 por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego.

En cualquier caso, los profesionales a cargo de la elaboración de los estudios de suelos deben encontrarse inscritos en el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos, el cual se encuentra a cargo de la DGAAA.⁵³

Mientras que, la evaluación del estudio de suelos es competencia de la DERN, y su aprobación es responsabilidad exclusiva de la DGAAA,⁵⁴ en cuyo caso esta Dirección también otorga la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor. Estas competencias y funciones no han sido transferidas a ningún GORE.

Finalmente, se debe tener en cuenta que como producto del resultado de prácticas tecnológicas adecuadas –como la irrigación, rehabilitación de condiciones salinas y mal drenaje, andenería, entre otras–, la tierra puede sufrir variaciones en su relieve, afectando su capacidad de uso mayor o aptitud natural, por lo que al perder las condiciones de la clasificación de tierras previamente aprobada, debe someterse a una reclasificación⁵⁵ por parte de la DGAAA.

1.1.1 Sobre la falta de adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a las disposiciones establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Conforme se indicó al inicio del presente punto, el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor tiene entre sus principales fines permitir la caracterización del potencial de suelos en el ámbito nacional, determinando su capacidad e identificando sus limitaciones en el contexto agrario, para implementar medidas de conservación y aprovechamiento sostenido.⁵⁶

En ese sentido, de acuerdo al referido Reglamento, las tierras calificadas como productivas solo son aquellas que presentan condiciones favorables para realizar cultivos en limpio y permanentes, o para producir pastos o especies forestales maderables, considerándose a éstas últimas como las tierras menos productivas.

Asimismo, dicho Reglamento señala que las tierras de protección no presentan ningún tipo de productividad, por lo que según su importancia económica pueden ser destinadas para producción minera, energética, fósiles, hidro-energía, vida silvestre, valores escénicos y culturales, recreativos, turismo, científico y otros que contribuyen al beneficio del Estado, social y privado.⁵⁷

Como puede observarse, desde la perspectiva agraria la productividad de la tierra se encuentra estrechamente relacionada a su capacidad para producir cultivos, pastos o especies forestales maderables, sin tener en cuenta su capacidad para producir de manera permanente y sostenible bienes y servicios forestales, su potencial para la forestación o reforestación, o sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica.

⁵³ Artículo 16° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁵⁴ Artículo 26° del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG.

⁵⁵ Artículo 5° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁵⁶ Inciso d del artículo 1° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁵⁷ Literal e del inciso 9.1 del artículo 9° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

Sin embargo, con la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, vigente desde el 01 de octubre de 2015, al Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, se le agrega el enfoque forestal en concordancia con los mandatos constitucionales⁵⁸ citados anteriormente, producto de la modificación de las definiciones de tierras aptas para la producción forestal y tierras de protección a tierras con capacidad de uso mayor forestal y tierras con capacidad de uso mayor para protección, respectivamente, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 2
Modificación de las definiciones de tierras aptas para la producción forestal y de protección

	Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Forestal	<p>Tierras aptas para la producción forestal</p> <p>Agrupar a las tierras cuyas características climáticas, relieve y edáficas no son favorables para cultivos en limpio, permanentes, ni pastos, pero, sí para la producción de especies forestales maderables (...).</p>	<p>Tierras de capacidad de uso mayor forestal</p> <p>Son aquellas que, por su valor intrínseco, características ecológicas y edáficas, tienen capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación.</p>
Protección	<p>Tierras de protección</p> <p>Están constituidas por tierras que no reúnen las condiciones edáficas, climáticas ni de relieve mínimas requeridas para la producción sostenible de cultivos en limpio, permanentes, pastos o producción forestal. En este sentido, las limitaciones o impedimentos tan severos de orden climático, edáfico y de relieve determinan que estas tierras sean declaradas de protección.</p> <p>(...) según su importancia económica pueden ser destinadas para producción minera, energética, fósiles, hidro-energía, vida silvestre, valores escénicos y culturales, recreativos, turismo, científico y otros que contribuyen al beneficio del Estado, social y privado.</p>	<p>Tierras de capacidad de uso mayor para protección</p> <p>Son aquellas que, por sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica, no son aptas para el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo.</p> <p>Las tierras de protección se destinan a la conservación de las fuentes de agua, nacientes o cabeceras de cuencas, riberas de ríos hasta del tercer orden, y a la protección contra la erosión.</p> <p>En ellas es posible la recolección y aprovechamiento de productos forestales no maderables, el manejo y aprovechamiento de la fauna silvestre, así como usos recreativos y actividades educativas o de investigación científica, en la medida en que no se afecte su existencia ni sus funciones protectoras.</p>

Fuente: Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG y Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En consecuencia, las actividades agropecuarias no son ambientalmente viables en tierras aptas para la producción forestal (o tierras de capacidad de uso mayor forestal) ni en tierras de protección (o tierras de capacidad de uso mayor para protección).

⁵⁸ Artículos 68° y 69° de la Constitución Política del Perú.

Respecto a las tierras forestales,⁵⁹ la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente modifica la definición dispuesta en el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, de tierras “no favorables para cultivos en limpio, permanentes, ni pastos” a tierras que por su valor intrínseco tienen capacidad para “la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación”.

Con relación a las tierras de protección,⁶⁰ la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente también modifica la definición establecida en el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, de tierras que presentan “limitaciones o impedimentos de orden climático, edáfico y de relieve para la producción forestal, de cultivos y de pastos”, a tierras que por sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica no permiten el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo. Es decir, se privilegia la protección de los ecosistemas frágiles como criterio para calificar tierras de protección.

De esta manera, a partir de la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el tipo de uso y actividades que pueden desarrollarse en las tierras de protección difieren significativamente de las previstas en el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, debido a que se prioriza su existencia y sus funciones protectoras, por ende, no es posible destinarlas a la producción minera, energética, hidro-energética o actividades económicas vinculadas a la extracción de recursos fósiles.

Según lo expuesto hasta este punto, la citada Ley Forestal y de Fauna Silvestre valora los bienes y servicios forestales para identificar tierras con capacidad de uso mayor forestal, privilegia la protección de los ecosistemas frágiles como criterio para establecer tierras con capacidad de uso mayor para protección.

Y es en virtud a lo anterior, que el MINAGRI y el SERFOR, en coordinación con el MINAM, tienen la obligación de adecuar el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de acuerdo a lo establecido en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, para lo cual se le otorgó un plazo de 60 días, contados a partir de la entrada en vigencia de la citada Ley.⁶¹ Sin embargo, pese a haber transcurrido más de un año del vencimiento del plazo para dar cumplimiento a la referida adecuación, ésta continúa pendiente.

Adicionalmente, “teniendo en consideración que todo sistema de clasificación está sujeto a modificaciones o adecuaciones a través del tiempo”, se faculta al MINAGRI para que, en coordinación con el MINAM, emita los dispositivos legales que resulten necesarios para regularizar los cambios requeridos y así mantener la vigencia actualizada y oficial de dicho sistema. La aplicación y difusión de lo dispuesto se encuentra a cargo del organismo competente del MINAGRI, es decir, de la DGAAA.⁶²

⁵⁹ Literal d del inciso 9.1 del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG y artículo 8° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

⁶⁰ Literal e del inciso 9.1 del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG y artículo 9° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

⁶¹ Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

⁶² Artículo 14° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

No obstante, la DGAAA continúa evaluando los estudios de suelos a nivel nacional, considerando únicamente el enfoque agrario y no el enfoque forestal, incorporado por el cambio normativo antes mencionado.

En efecto, recientemente la DGAAA utilizó los estudios de suelos realizados por el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), la ex Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), para actualizar los estudios de suelos y la capacidad de uso mayor de 9'451,288.00 ha en la región de Loreto⁶³ y 2'022,788.69 ha de la región de San Martín⁶⁴, sin considerar lo señalado.

En ese sentido, se requiere que la DGAAA, realice las coordinaciones pertinentes con el SERFOR y el MINAM, a fin de adecuar el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor en el más breve plazo.

Por otro lado, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente desarrolló el concepto de ZF, definiéndolo como un proceso, de carácter obligatorio, técnico y participativo, para delimitar las tierras forestales. El resultado del proceso define las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre, y es de aplicación obligatoria.⁶⁵

De acuerdo a lo señalado por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente:⁶⁶

La ZF es aprobada por Resolución Ministerial del MINAM, y se sustenta en el expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional respectivo, en coordinación con el SERFOR y el MINAM.

Para efectos del proceso de ZF, se tomará como referencia la información incluida en el registro de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), previsto en el Reglamento de la Zonificación Ecológica Económica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, y la generada por los instrumentos técnicos que sustentan el ordenamiento territorial que reporta el MINAM (...).

Para lo dispuesto en el párrafo anterior, se consideran los siguientes supuestos:

- a. Departamentos que cuentan con ZEE: La ZF se realiza siguiendo las etapas consideradas en el presente Reglamento.
- b. Departamentos con ZEE en proceso de elaboración: Se determina, en cada caso, la vinculación de ambos procesos, a fin de garantizar su debida articulación.
- c. Departamentos que no han iniciado la ZEE: La ZF se realiza por el Gobierno Regional en base a los lineamientos técnicos que establece el SERFOR, de acuerdo al marco normativo aprobado por el MINAM.

En el caso de los departamentos que no han iniciado la ZEE, el GORE realiza la ZF en base a los lineamientos técnicos que establece el SERFOR, de acuerdo al marco normativo aprobado por el MINAM, en cuyo caso, el MINAGRI y el SERFOR, en coordinación con el MINAM, también deben adecuar el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor en este aspecto, obligación que –como se mencionó anteriormente– aún se encuentra pendiente.

⁶³ Mediante la Resolución de Dirección General N° 300-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, emitida el 14 de junio de 2016.

⁶⁴ Mediante Resolución de Dirección General N° 165-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, publicada el 9 de mayo de 2017.

⁶⁵ Artículo 26° del Reglamento para la gestión forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

⁶⁶ Artículo 28° del Reglamento para la gestión forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

Sumado a la adecuación de dicho Reglamento, para la Defensoría del Pueblo también es preciso adecuar el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos en los aspectos señalados, toda vez que este último constituye la base técnico-científica del primero⁶⁷, a fin de mantener la integridad del “sistema de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor”.

1.1.2 Sobre la necesidad de contar con disposiciones que permitan mejorar la elaboración y evaluación del estudio de suelos o levantamiento de suelos

Tal como se indicó anteriormente, con la aprobación del estudio de suelos se clasifica la tierra por su capacidad de uso mayor, motivo por el cual las disposiciones normativas que regulan su elaboración, evaluación y aprobación resultan fundamentales para contar con estudios idóneos y confiables.

En tal sentido, se evaluaron una serie de disposiciones normativas recogidas en el Reglamento para la ejecución de estudios de suelos, emitidas en concordancia con el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, con el objeto de contribuir con uno de los principales retos que enfrenta la DGAAA, el cual se traduce en garantizar la calidad de dichos estudios.

Al respecto, se advirtió lo siguiente:

a. Sobre la necesidad de contar con disposiciones normativas relativas a la calidad de los estudios de suelos y el seguimiento y control del Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos

A través del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, se dispuso que toda persona natural independiente, o dependiente de organismos públicos y privados con sede en el Perú o extranjero, que realice levantamiento de suelos en el territorio nacional, debe encontrarse inscrita en el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos,⁶⁸ a fin de garantizar su calificación para realizar esta actividad, conforme a las exigencias establecidas en el citado Reglamento⁶⁹.

Asimismo, se dispuso que la DGAAA⁷⁰ es responsable de conducir dicho Registro. Para tal efecto, debe emitir las directivas necesarias para su difusión, implementación, seguimiento y control, apoyándose en las DRA.

De la revisión del portal institucional del MINAGRI, se verificó que la DGAAA cumple con publicar y mantener actualizado el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos⁷¹; en el que se observa un total de 37 especialistas en levantamiento de suelos inscritos –de los cuales se advierte que uno de ellos no cuenta con registro vigente–⁷², ubicados en 12 regiones del Perú, de acuerdo al siguiente detalle:

⁶⁷ Artículo 17° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁶⁸ Artículo 16° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 17-2009-AG

⁶⁹ Artículo 15° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

⁷⁰ De acuerdo al artículo 16° del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 17-2009-AG, así como al inciso e del artículo 65° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, D.S. N° 008-2014-MINAGRI y correspondientes modificatorias.

⁷¹ MINAGRI. *Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos - DGAAA (al 28 de abril de 2017)*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En:

<http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/conocenos/transparencia/otrasnormas/2017/e-suelos280417.pdf>

⁷² Ibidem.

Cuadro N° 3
Especialistas en levantamiento de suelos por región

Región	Número
Arequipa	3
Amazonas	1
Amazonas / Loreto	1
Cajamarca	1
Huánuco	1
Junín / Huancayo	1
Madre De Dios	1
Lima	22
Loreto	2
Puno	1
Piura	1
Ucayali	2
Total Nacional	37

Fuente: Minagri
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Si bien, los especialistas que se encuentren inscritos pueden elaborar levantamientos de suelos a nivel nacional, solo existen tres especialistas inscritos en Loreto, dos en Ucayali, uno en Huánuco y ninguno en San Martín. Cabe recordar que, el estudio de suelos es el sustento científico y técnico para realizar la clasificación de tierras según su uso mayor, que determina la máxima vocación de uso o aptitud natural de la tierra, a fin de realizar actividades económicas apropiadas para su conservación y aprovechamiento sostenible.

En ese sentido, es importante que la DGAAA, como responsable de la administración del Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos, disponga las medidas necesarias para promover el incremento de especialistas registrados, especialmente en las regiones de Loreto, Ucayali, Huánuco y San Martín, que presentan la mayor superficie deforestada por cultivos de palma aceitera y cacao.

Sumado a ello, a fin de que el citado Registro contribuya en la calidad de los estudios de suelos, corresponde a la DGAAA evaluar la incorporación de requisitos adicionales orientados a fortalecer las capacidades técnicas de los especialistas inscritos, así como a establecer los incentivos y reconocimientos para optimizar los procesos relacionados a la elaboración de los estudios de suelos.

En un contexto similar, según el Reglamento del registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA⁷³, las consultoras ambientales, responsables de elaborar los estudios de impacto ambiental, deben acreditar capacitaciones permanentes e incorporar sistemas de gestión de calidad en sus procesos.

⁷³ Aprobado por el D.S. N° 011-2013-MINAM.

Sin perjuicio de ello, el administrador del Registro promueve programas de capacitación y actualización en materias asociadas a la elaboración de dichos estudios, y emite disposiciones normativas para impulsar la implementación de los sistemas de gestión de calidad de los procesos relacionados a la elaboración de los estudios⁷⁴.

De igual modo, un adecuado seguimiento y control de los especialistas inscritos, permitiría verificar el cumplimiento de las exigencias establecidas durante su permanencia en dicho Registro. No obstante, se advierte que la DGAAA no ha cumplido con emitir disposiciones normativas en tal sentido.

En virtud a lo anterior, es importante que la DGAAA cumpla con emitir normas para el seguimiento y control del Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos que permitan implementar las acciones de supervisión, fiscalización y sanción.

b. Sobre la necesidad de precisar la participación del MINAM en la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor

Como se mencionó anteriormente, el estudio de suelos puede ser elaborado por la DERN, así como por organismos públicos o privados, a fin de que sea evaluado y, de ser el caso, aprobado por la DGAAA, en concordancia con el MINAM.

Al respecto, el artículo 11° del Reglamento para la ejecución de estudios de suelos y el artículo 13° del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, señalan lo siguiente:

Artículo 11.- De la excepción del trámite de aprobación

Los levantamientos de suelos que realice la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, se encuentran exceptuados del trámite de aprobación, los que serán refrendados por su máxima autoridad. El Ministerio del Ambiente participa como veedor de este procedimiento, a través del representante que designe [el subrayado es nuestro].

Artículo 13.- Observancia obligatoria

Toda Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor que ejecuten otros organismos de los sectores públicos o privados, deberá necesariamente sujetarse a las normas establecidas por el presente Reglamento y ser aprobada por el organismo competente del MINAG en concordancia con el MINAM [el subrayado es nuestro].

Asimismo, de acuerdo con los Alcances de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2013-AG, el MINAGRI debe coordinar con el MINAM respecto a la clasificación de tierras según su capacidad de uso mayor en el ámbito nacional; así como, las modificaciones o adecuaciones que se realicen en el sistema de clasificación de tierras.⁷⁵

Sin embargo, solo en los citados reglamentos se establece la participación del MINAM como veedor cuando el estudio de suelos es elaborado por el MINAGRI, a través de la DERN⁷⁶, sin definir su participación cuando el estudio de suelos es elaborado por otro organismo del sector público o privado.

⁷⁴ Mediante R.J. N° 030-2016-SENACE-J, emitida el 14 de marzo de 2016.

⁷⁵ Segunda Disposición Complementaria Final del D.S. N° 001-2013-AG, que establece el alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.

⁷⁶ Artículo 11° del Reglamento para la ejecución de levantamiento de suelos, D.S. N° 13-2010-AG.

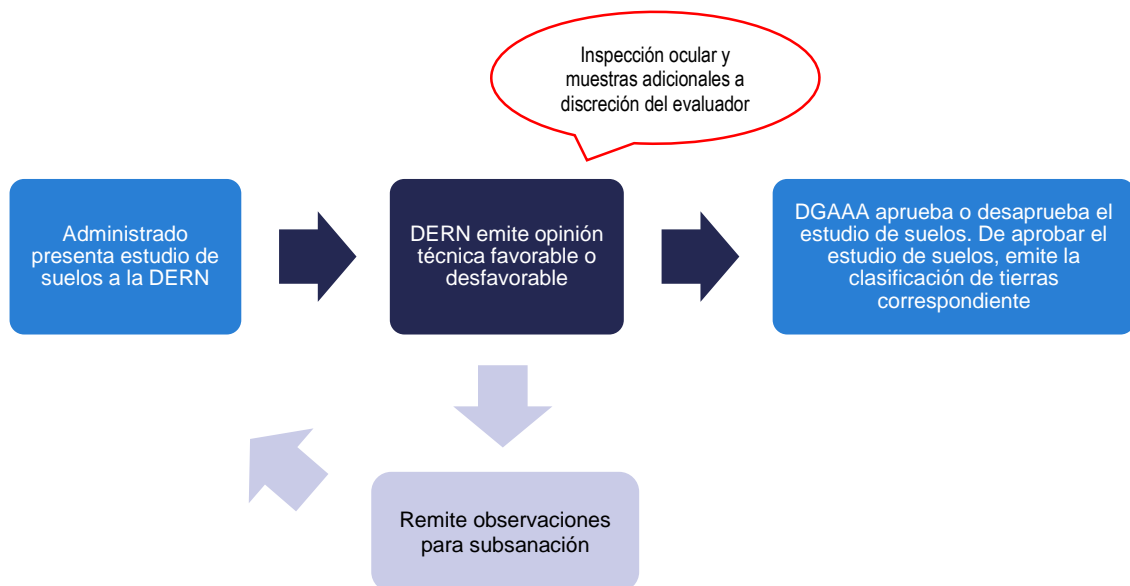
En relación a lo anterior, la Defensoría del Pueblo sostiene la necesidad de precisar la participación del MINAM en la evaluación y, de ser el caso, la aprobación de los estudios de suelos cuando sean elaborados por organismos públicos o privados, toda vez que este ministerio, en su calidad de ente rector del sector ambiente, ejerce competencia en el manejo de los suelos⁷⁷.

c. Sobre la discrecionalidad en la inspección ocular y análisis de muestras adicionales de suelos en la Amazonía

De acuerdo al procedimiento administrativo para la clasificación de tierras según su capacidad de uso mayor, el administrado solicita a la DGAAA, a través de la DERN⁷⁸, la evaluación del estudio de suelos. Durante esta etapa, la DERN puede emitir observaciones al estudio de suelos y, de considerarlo necesario, solicitar una inspección ocular, así como muestras de suelos adicionales, cuyos gastos serán asumidos por el administrado⁷⁹.

Una vez que el administrado subsana las observaciones, la DERN continúa con la evaluación y, de ser el caso, emite una opinión técnica favorable, en base a la cual, la DGAAA aprueba el estudio de suelos y la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor correspondiente, conforme se grafica a continuación:

Grafico N° 4
Procedimiento Administrativo para la Clasificación de Tierras según su Capacidad de Uso Mayor



Fuente: Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. 017-2009-AG, Reglamento para la ejecución de levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG
Elaboración: Defensoría del Pueblo

⁷⁷ Numeral 5.1 del artículo 5° del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, D.L. N° 1013.

⁷⁸ Inciso d del artículo 68° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, D.S. N° 008-2014-MINAGRI.

⁷⁹ De acuerdo al artículo 25° del Reglamento para la ejecución de estudios de suelos, D.S. N° 13-2010-AG.

Conforme se puede advertir, queda a discreción de la DERN determinar si corresponde realizar inspecciones oculares o muestras de suelos adicionales durante la evaluación del estudio de suelos. De la revisión de la normativa vigente, no existen lineamientos para tal efecto.

Sin embargo, considerando que las tierras requeridas para el cultivo de palma aceitera y cacao se encuentran en la Amazonía, región que concentra el 94.1% de los bosques naturales del país⁸⁰, la Defensoría del Pueblo considera necesaria la aprobación de criterios para establecer los casos en donde se debe requerir inspecciones oculares o muestras de suelos adicionales, priorizando aquellas tierras que cuentan con cobertura boscosa, así como la aprobación de protocolos para el recojo de las muestras de suelos, entre otros dispositivos normativos necesarios para asegurar la confiabilidad y validez de la información que proporciona el administrado en su propuesta de estudio de suelos, a fin de proteger dicho recurso natural.

1.1.3 Sobre la necesidad de actualizar los estudios de suelos existentes de las tierras de la Amazonía

Conforme se expuso en el punto 1.1 del presente informe, la DERN es responsable de elaborar el levantamiento de suelos,⁸¹ a fin de dotar de información necesaria para “proponer planes, estrategias, normas, lineamientos, programas y proyectos para mejorar (...) el aprovechamiento sostenible del recurso suelo de uso agrario”⁸² a la DGAAA.

Asimismo, el estudio de suelos también es esencial para que las autoridades competentes, a nivel regional y local, diseñen e implementen políticas públicas de ordenamiento territorial e instrumentos técnicos para el uso sostenible del territorio, como la ZZE.

Una ocupación desordenada del territorio trae consigo el uso inadecuado de la tierra, provocando su deterioro, así como de los recursos naturales que sostiene. Este es el caso de los cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao que, además de no cumplir con la legislación ambiental vigente, son iniciados sin contar previamente con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor correspondiente.

Sobre el particular, la información generada por la DERN sobre la distribución espacial de los suelos y la capacidad de uso mayor de las tierras contribuiría significativamente a mejorar la actuación de las autoridades regionales en la adjudicación de tierras y la formalización de la posesión y propiedad de los predios rústicos.

Si bien existen 23 estudios de suelos sobre una extensión de 19'000,000.00 ha, así como diversos estudios sobre el potencial uso de suelos de algunos sectores de la Amazonía, estos estudios se elaboraron en las décadas del 60 y 80,⁸³ por lo que resulta imperativo actualizar dicha información, a fin de conocer el uso potencial y actual de las

⁸⁰ MINISTERIO DEL AMBIENTE. 2016. La conservación de bosques en el Perú (2011 – 2016). Lima. Pp. 31. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: http://www.bosques.gob.pe/archivo/c12cf6_11-La-conservacin-de-bosques-en-el-Per.pdf

⁸¹ Inciso f del artículo 68° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, D.S. N° 008-2014-MINAGRI y correspondientes modificatorias.

⁸² Inciso a del artículo 65° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, D.S. N° 008-2014-MINAGRI y correspondientes modificatorias.

⁸³ Mediante Resolución de Dirección General N° 300-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, emitida el 14 de junio de 2016.

tierras. Esta información permitiría determinar las actividades económicas que pueden ejecutarse sin colisionar con la conservación y aprovechamiento sostenible de la tierra y los recursos naturales conexos.

Considerando lo expuesto, y advirtiendo la “necesidad de conocer la distribución espacial de los suelos y la capacidad de uso mayor de las tierras, para definir el potencial agrícola–pecuario, así como prever su deterioro y la generación de lineamientos de uso y manejo del suelo orientados al uso sostenible de los mismos”, la DGAAA utilizó los estudios de suelos realizados por el IAP (2012) y la ONERN (entre los años 1967 y 1984) para actualizar los estudios de suelos y la capacidad de uso mayor de 9’451,288.00 ha en la región de Loreto.⁸⁴

De igual manera, utilizó los estudios de suelos elaborados por la ONERN (1962, 1982), y la ONERN y la FAO (1967, 1968), sobre 2’022,788.69 ha de la región de San Martín, para aprobar la actualización de los estudios de suelos y capacidad de uso mayor de dicha región.⁸⁵

En ambos casos, la DGAAA realizó la actualización de los estudios de suelos y capacidad de uso mayor sin haber cumplido con adecuar el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor ni el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, tal como se detalla en el punto 1.1.1.

Asimismo, aún se encuentra pendiente la actualización e integración de la totalidad de los citados estudios de suelos, elaborados por la ONERN, IAPP e INADE, así como la elaboración de los estudios complementarios que determinen la distribución nacional de los suelos según su capacidad de uso mayor. Para tal efecto, resulta imperativo que la DGAAA cumpla con adecuar el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

En ese sentido, es fundamental que la DERN cumpla con actualizar los estudios de suelos y la capacidad de uso mayor de las tierras a nivel nacional, con prioridad en las regiones amazónicas, previa adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y, del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, a lo dispuesto por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, respecto a las tierras con capacidad de uso mayor forestal y tierras con capacidad de uso mayor de protección, según lo detallado en el punto 1.1.1 del presente informe.

1.1.4 Sobre la necesidad de contar con información que sustente técnicamente los planes de promoción de los cultivos de palma aceitera y de someter a consulta previa dichos planes

El MINAGRI no cuenta con información actualizada del área que viene siendo utilizada para los cultivos de palma aceitera, ni del área que podría ser destinada para tal efecto.⁸⁶

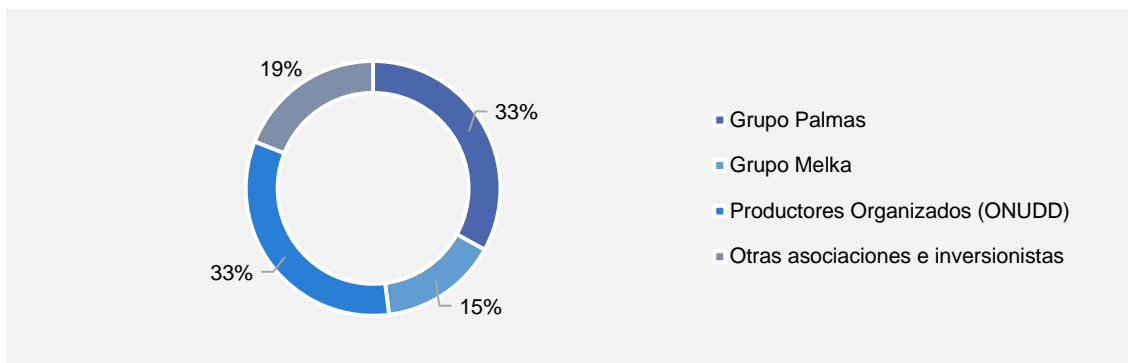
⁸⁴ Mediante la Resolución de Dirección General N° 300-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, emitida el 14 de junio de 2016.

⁸⁵ Mediante Resolución de Dirección General N° 165-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, publicada el 9 de mayo de 2017.

⁸⁶ Para mayor detalle se puede revisar: FORT, Ricardo y BORASINO, Elena (editores). 2016. *¿Agroindustria en la Amazonía? Posibilidades para el desarrollo inclusivo y sostenible de la palma aceitera en el Perú*. Lima: GRADE. Pp. 49 y 64, y la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú 2016 – 2025, publicada mediante Resolución Ministerial N° 281-2016-MINAGRI, el 03 de mayo de 2016.

Respecto al área que viene siendo utilizada, el dato más reciente fue recogido por Junta Nacional de Palma Aceitera del Perú (JUNPALMA). Según esta organización, al año 2014 existían 77, 537 ha de cultivos de palma aceitera, distribuidas en las regiones de Loreto, Ucayali, San Martín y Huánuco. El 33% de la superficie cultivada correspondía al Grupo Palmas (Grupo Romero), 15% al Grupo Melka, 33% a los productores asociados bajo el programa de desarrollo alternativo auspiciado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), y 19% a otras asociaciones e inversionistas, como se muestra a continuación:⁸⁷

Gráfico N° 5
Superficie cultivada de palma aceitera



Fuente: Junpalma y FORT, Ricardo y BORASINO, Elena (2016)

Con relación al área que podría ser utilizada para este cultivo, en el “Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 - 2026”, el GORE Ucayali señala que, solo en su región existe un potencial de 228,279.97 ha.⁸⁸ No obstante, en la propuesta del “Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú 2016 – 2025”⁸⁹, el MINAGRI afirma que las tierras destinadas para el cultivo de la palma aceitera no han sido identificadas por el Estado peruano. Agrega que únicamente se cuenta con información exploratoria, según la cual existiría un área potencial de 58,783.01 ha a nivel nacional.

La información recogida por el GORE Ucayali toma como base los estudios de suelos elaborados por el IAAP a una escala de 1: 350,000. Sin embargo, aún a nivel exploratorio –escala de 1: 100,000 a 1: 250,000– los estudios de suelos proporcionan información con un alto nivel de generalización⁹⁰.

En ese sentido, según el ex INRENA, para determinar con “mayor precisión la ubicación de las áreas con aptitud se debe trabajar a escalas mayores, 1: 25,000 con estudios de suelos a nivel semidetallado, y para planificar el manejo del cultivo se debe recurrir a estudios detallados a escala 1: 10,000”.⁹¹

⁸⁷ JUNPALMA. *Estadística de la palma aceitera al 2014*. Consulta: 29 de mayo de 2017. Pp. 28. En: <http://junpalmaperu.org/files/Informe-baja.pdf>

⁸⁸ Aprobado mediante Ordenanza Regional N° 006-2016-GRU-CR, publicada el 09 de junio de 2016.

⁸⁹ Resolución Ministerial N° 281-2016-MINAGRI, publicada el 03 de mayo de 2016.

⁹⁰ Artículo 21° del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013.2010.AG.

⁹¹ Recomendación efectuada por el ex Inrena en el marco del “mapa de tierras con aptitud para cultivo de palma aceitera en el 2001”, citado en el Informe Técnico N° 33-2013-AG-DVM-DGAAA-DERN-58656-13, emitido por la DERN. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.biofuelobservatory.org/Documentos/Cartas/MINAGRI/Oficio-777-2013-AG-SEGMA-UGD.pdf>

Asimismo, en la citada propuesta, el MINAGRI sostiene que son necesarios estudios que proporcionen mayor precisión antes de iniciar cualquier programa o proyecto, que provenga del sector privado como del sector público en sus tres niveles de gobierno, debido a que existe evidencia de que la palma aceitera reemplazó bosques naturales en algunas zonas de producción.

No obstante, en base a la información referida por el GORE Ucayali, esta entidad pública propone un conjunto de medidas destinadas a promover su cultivo intensivo, tales como ampliar la frontera agrícola, y ampliar y mejorar la infraestructura de los corredores viales principales y secundarios para facilitar el abastecimiento de materia prima a las plantas extractoras.⁹² Cabe señalar que, en el año 2012 el GORE Ucayali declaró a este cultivo, además del cacao, como “producto bandera” por considerarlo rentable para la región.⁹³

Evidentemente, sin una adecuada clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, existe el riesgo de que las políticas públicas regionales y nacionales, como las mencionadas, promuevan la instalación de estos cultivos en tierras de protección y tierras aptas para la producción forestal, e inclusive en tierras aptas para cultivos con bosques primarios.

De igual manera, si las tierras no han sido debidamente delimitadas, existe un alto riesgo de vulnerar los derechos colectivos de las poblaciones indígenas al promover la expansión de los cultivos de palma aceitera y cacao en regiones con territorios ancestrales, titulados o solicitados en ampliación de titulación.

Al respecto, el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura concluyó referencialmente que:

(i) existen trece (13) pueblos indígenas u originarios en las zonas de producción de palma aceitera identificadas en la propuesta [del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025], en los departamentos de Loreto, San Martín, Huánuco y Ucayali; y, (ii) a partir de la revisión de fuentes de información oficiales por parte del Ministerio de Cultura, los cinco sectores [Caynarachi-Yurimaguas, en San Martín y Loreto; Tocache-Cholon, en San Martín y Huánuco; Bolognesi-Camisea, en Ucayali, Junín y Cusco; Pichis-Palcazu, en Huánuco y Pasco; y Tahuamnu-Tambopata, en Madre de Dios] de la Región Selva con aptitud agrícola involucran a once (11) pueblos indígenas u originarios.

En atención a ello, esta instancia ordenó al MINAGRI efectuar la consulta previa respecto a la citada propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025, en cumplimiento de la Ley de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley N° 29785, y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 001-2012-MC.⁹⁴

De lo expuesto, resulta imperativo que previa a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025, el MINAGRI identifique las áreas efectivamente cultivadas con palma aceitera, así como las áreas aptas para su cultivo en el ámbito nacional, a través de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, adecuada a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

⁹² Información recogida en el Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 – 2026.

⁹³ Mediante Ordenanza N° 006-2012-GRU/CR, emitida el 22 de mayo de 2012.

⁹⁴ Mediante Resolución Viceministerial N° 014-2017-VMI-MC, emitida el 9 de mayo de 2017.

Al respecto, según el artículo 9° de Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley N° 29785, las entidades públicas tienen la obligación de identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas o administrativas que afecten de manera directa los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, a fin de realizar la consulta previa respecto de tales medidas.

No obstante, considerando lo referido por el Viceministerio de Interculturalidad respecto a la ubicación de los pueblos indígenas en los sectores de producción de palma aceitera en la región de Ucayali, y en aplicación del citado marco legal, el Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 – 2026, aprobado recientemente por el GORE Ucayali, debió haber sido sometido a consulta previa.

La Ordenanza Regional N° 006-2016-GRU-CR, que aprueba el referido Plan, contraviene lo previsto en el artículo 9° de la Ley N° 29785; infringiendo con ello el principio de coherencia normativa –que establece que debe existir una relación de armonía entre todas las normas que conforman el ordenamiento jurídico, el cual constituye una unidad sistémica⁹⁵–.

En consecuencia, el GORE Ucayali debe derogar la Ordenanza Regional N° 006-2016-GRU-CR, que aprueba el “Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 - 2026”, y de considerarlo conveniente, elaborar una nueva propuesta, la misma que deberá identificar e incorporar las áreas aptas para dicho cultivo, según la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor que efectúe la DGAAA –adecuada a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763–, y ser sometida a la consulta previa de los pueblos indígenas potencialmente afectados.

1.1.5 Sobre la falta de lineamientos técnicos para la reclasificación de tierras

Como se mencionó anteriormente, otros componentes evaluados en el estudio de suelos son el clima y el relieve, que en forma conjunta con la hidrología y vegetación determinan la capacidad natural de la tierra⁹⁶.

Sin embargo, debido a que nos encontramos ante un sistema dinámico es posible que las actividades antrópicas generen cambios en dichos componentes, en cuyo caso podría aplicarse una reclasificación de la tierra.

De acuerdo al Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, la reclasificación de tierras solo se realiza cuando las variaciones en los parámetros edáficos o de relieve afectan la capacidad de uso mayor de la tierra, como producto del resultado de prácticas tecnológicas adecuadas, como la irrigación, rehabilitación de condiciones salinas y mal drenaje, andenería, entre otras,⁹⁷ es decir, prácticas destinadas a mejorar la productividad de la tierra.

⁹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 047-2004-AI/TC; fundamentos N° 47 y 48.

⁹⁶ Inciso u del artículo 12° del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG.

⁹⁷ Artículo 5° del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. N° 017-2009-AG.

Por otro lado, cabe recordar que, en las tierras de protección, así como en las tierras aptas para la producción forestal, con o sin cobertura vegetal, se encuentra prohibido el cambio de uso actual a fines agropecuarios,⁹⁸ por lo que no podrían aplicarse prácticas tecnológicas para implementar actividades agrícolas o ganaderas.

En consecuencia, solo las tierras aptas para pastos y cultivos permanentes pueden ser objeto de reclasificación. De lo contrario, la formalización y el saneamiento legal de la propiedad agraria o la adjudicación de tierras para fines agropecuarios⁹⁹ podría efectuarse en tierras aptas para la producción forestal o tierras de protección indebidamente reclasificadas como tierras aptas para cultivos en limpio, cultivos permanentes o para pastos.

Para tal efecto, es necesario verificar que la aptitud natural de la tierra no corresponde a tierras aptas para la producción forestal ni a tierras de protección, y que además las variaciones en los parámetros edáficos o de relieve responden a la ejecución de las referidas prácticas tecnológicas.

Por otro lado, de la revisión del TUPA del MINAGRI se observa que el procedimiento administrativo de reclasificación de tierras no ha sido incorporado. Asimismo, de la revisión de la legislación agraria vigente no se advierte ninguna disposición normativa que precise el alcance técnico de las prácticas tecnológicas señaladas en el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, por lo que su evaluación podría ser discrecional por parte de la DGAAA.

En tal sentido, además de incluir el procedimiento administrativo de reclasificación de tierras en el TUPA del MINAGRI, respecto de las tierras clasificadas como aptas para pastos y cultivos permanentes, se requiere que la DGAAA precise el alcance técnico de las prácticas tecnológicas que avalan la reclasificación de tierras.

1.2 Sobre el cambio de uso de la tierra

De acuerdo al Reglamento para la Gestión Forestal, el “cambio de uso actual de las tierras” es el “procedimiento por el cual se ubica e identifica bajo criterios ambientales, un área con cobertura boscosa que presenta capacidad de uso mayor para cultivos permanentes o cultivos en limpio, a fin de implementar actividades agrícolas o pecuarias”.¹⁰⁰

Para tal efecto, se requiere contar –previamente– con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, conforme se detalló en el punto 1.1 del presente capítulo.

Cabe recordar que, si la tierra tiene aptitud de producción forestal o es tierra de protección, con o sin cobertura boscosa, el cambio de uso actual de tierras se encuentra prohibido¹⁰¹. Por el contrario, si la tierra tiene aptitud para el cultivo y cuenta con cobertura forestal, se requiere la autorización de cambio de uso actual de la tierra y, de corresponder, la autorización de desbosque, actos administrativos necesarios para el retiro de la cobertura forestal¹⁰².

⁹⁸ Artículo 27° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

⁹⁹ Que se analizarán en los puntos 1.2 y 1.3 del presente capítulo.

¹⁰⁰ Inciso 5.6 del artículo 5° y artículo 121° del Reglamento para la gestión forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

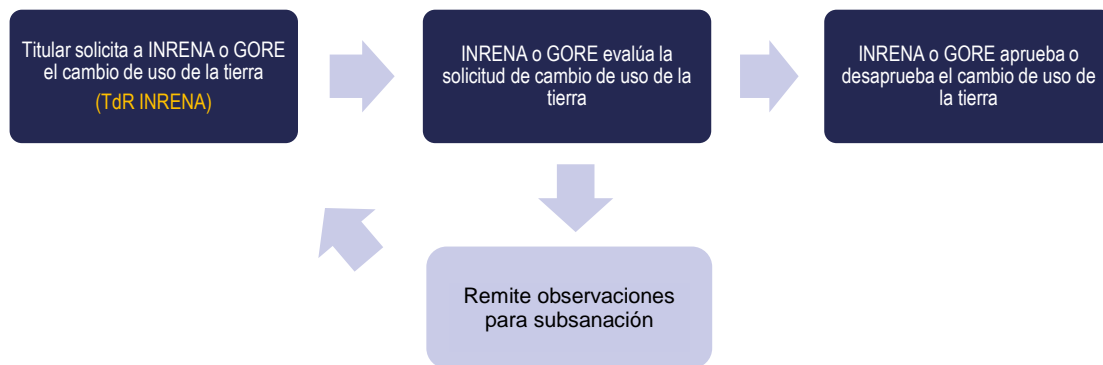
¹⁰¹ Artículo 37° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

¹⁰² Artículo 121° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

Lo anterior, se mantiene desde la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, que se encuentran actualmente derogados.¹⁰³ Sin embargo, respecto a la autorización de cambio de uso de la tierra y los procedimientos administrativos para su aprobación se advierten importantes diferencias.

De acuerdo al marco normativo derogado, la autorización denominada “cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de Selva”,¹⁰⁴ era otorgada por el ex INRENA y los GORE, en los casos que efectivamente hayan concluido el proceso de transferencia de la función “q” del artículo 51° de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867¹⁰⁵.

Grafico N° 6
Autorización de cambio de uso de tierras según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre derogada



Fuente: R.M. N° 443-2010-AG; Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, D.S. 017-2009-AG; Reglamento para la ejecución de levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (derogada) Ley N° 27308; Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (derogada), D.S. N° 014-2001-AG

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Cabe señalar que la referida solicitud debía estar sustentada en un expediente técnico elaborado de acuerdo a los términos de referencia aprobados por el ex INRENA.¹⁰⁶

Desde octubre de 2015, con la entrada en vigencia de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, la autorización denominada “cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de Selva” fue sustituida por las siguientes autorizaciones:

– **Autorización de cambio de uso actual en tierras de dominio público:**

Solo procede en tierras técnicamente clasificadas como tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, según el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

¹⁰³ Artículo 50° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, D.S. N° 014-2001-AG.

¹⁰⁴ Artículos 287° y 284° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, D.S. N° 014-2001-AG.

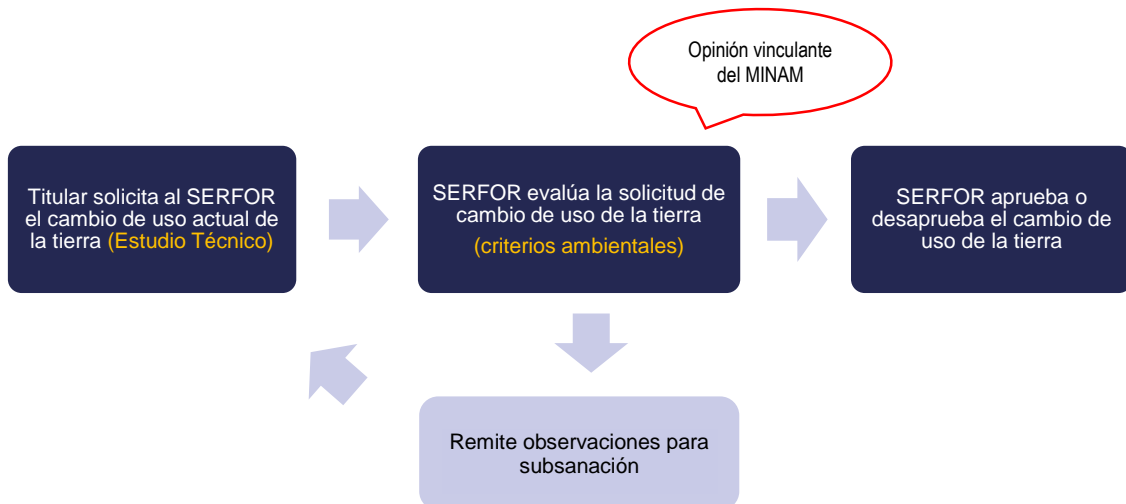
¹⁰⁵ Mediante Resolución Ministerial N° 0443-2010-AG, se determinó que corresponde a los Gobiernos Regionales de los departamentos con ámbito en la Selva, desarrollar los procedimientos de cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de Selva, al que hacía referencia el artículo 26° de la derogada Ley Forestal y de Fauna Silvestre, una vez concluida la transferencia de la función “q” del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

¹⁰⁶ Inciso 287.1 del artículo 287° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, D.S. N° 014-2001-AG.

El SERFOR puede autorizar el cambio de uso actual a fines agropecuarios, respetando la ZEE, de nivel medio o superior, aprobada por el gobierno regional o gobierno local correspondiente, y previa opinión vinculante del MINAM, de acuerdo al procedimiento administrativo que aprueben ambas autoridades para tal fin.¹⁰⁷

Tratándose de un proyecto productivo con fines agropecuarios que implique el retiro de cobertura forestal, el administrado debe sustentar su solicitud de autorización en un estudio técnico que debe ser elaborado de acuerdo a los lineamientos que para tal efecto apruebe el SERFOR.¹⁰⁸ La evaluación de dicha solicitud debe realizarse considerando criterios (en adelante, criterios ambientales) para determinar la compatibilidad del proyecto con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.¹⁰⁹ Adicionalmente, de manera previa al retiro de la cobertura forestal, es necesario obtener la autorización de desbosque.

Grafico N° 7
Autorización de cambio de uso de tierras de dominio público para proyectos productivos con fines agropecuarios según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente



Fuente: Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Elaboración: Defensoría del Pueblo

– **Autorización de cambio de uso actual en tierras de dominio privado:**

Solo procede en tierras técnicamente clasificadas como tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, según el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

Toda actividad con fines agropecuarios en predios privados con cobertura forestal, requiere una autorización de cambio de uso. Esta autorización es otorgada por la ARFFS. El administrado debe sustentar su solicitud de autorización en un estudio técnico de microzonificación.

¹⁰⁷ Artículo 38° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

¹⁰⁸ Numeral 4 del Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹⁰⁹ Artículo 122° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

Asimismo, la evaluación de dicha solicitud debe realizarse considerando criterios (en adelante, criterios ambientales) para determinar la compatibilidad del proyecto con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.¹¹⁰

Cabe precisar que, en los casos donde no se haya realizado la transferencia de competencias sectoriales en materia forestal y de fauna silvestre, el SERFOR ejerce las funciones como ARFFS, a través de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), hasta que culmine la transferencia antes mencionada.¹¹¹

En este caso, la autorización de cambio de uso de la tierra también otorga al solicitante el derecho de realizar el desbosque.¹¹²

Grafico N° 8
Autorización de cambio de uso de tierras en predios privados según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente



Fuente: Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763; Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, es importante señalar que en el marco de la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y el Reglamento para la Gestión Forestal:¹¹³

- Todo proyecto productivo con fines agropecuarios en tierras de dominio público que impliquen el retiro de cobertura forestal, requiere una autorización de cambio de uso actual de la tierra, **previa a la adjudicación**, a diferencia de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre derogada, que exigía el cambio de uso de la tierra de manera posterior a la adjudicación de tierras.
- Toda actividad con fines agropecuarios en predios privados con cobertura forestal, requiere una autorización de cambio de uso. Esta disposición normativa se mantiene desde la Ley Forestal y de Fauna Silvestre derogada.

¹¹⁰ Artículo 124° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹¹¹ Décimo Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹¹² Artículo 124° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹¹³ Artículos 122° y 124° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

Gráfico N° 9
Cambio de uso de la tierra según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308 (derogada) y Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763 (vigente)

a. En tierras de dominio público



Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor

Según su capacidad de uso mayor, las tierras pueden clasificarse en:

- (a) tierras aptas para cultivos en limpio.
- (b) tierras aptas para cultivos permanentes.
- (c) tierras aptas para pastos.
- (d) tierras aptas para la producción forestal.
- (e) tierras de protección.



Cambio de uso de la tierra

En el marco de la derogada Ley N° 27308, este procedimiento se realizaba después de la adjudicación de tierras. A partir de la vigencia de la Ley N° 29763 dicho procedimiento debe realizarse antes de la adjudicación de tierras.

En cualquier caso, se requería y aún se requiere la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de manera previa.



Adjudicación de tierras

La Ley N° 29763, como en su oportunidad lo hizo la Ley N° 27308 establece que no es posible adjudicar tierras aptas para la producción forestal y tierras de protección.

Para tal efecto, es necesario contar con una clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de manera previa y, en este caso, con la autorización de cambio de uso de la tierra, adicionalmente.

b. En predios privados



Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor

Según su capacidad de uso mayor, las tierras pueden clasificarse en:

- (a) tierras aptas para cultivos en limpio.
- (b) tierras aptas para cultivos permanentes.
- (c) tierras aptas para pastos.
- (d) tierras aptas para la producción forestal.
- (e) tierras de protección.



Formalización del predio rural

De acuerdo a la Ley vigente -y en su oportunidad, a la Ley derogada-, no es posible otorgar constancias de posesión ni títulos de propiedad en tierras aptas para la producción forestal y tierras de protección.

Para tal efecto, previamente se requiere la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.



Cambio de uso de la tierra

A través de este procedimiento administrativo se identifica la cobertura boscosa de las tierras aptas para cultivos que pueden ser retiradas.

En ese sentido, la Ley vigente y la Ley derogada, establecen que el cambio de uso de la tierra no puede realizarse en tierras aptas para la producción forestal y tierras de protección.

En este caso, es necesario haber realizado los dos pasos anteriores.

Fuente: Ley Forestal y de Fauna Silvestre (derogada), Ley N° 27308; Ley Forestal y de Fauna Silvestre (vigente), Ley N° 29763; Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (derogada), D.S. N° 014-2001-AG; y, Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En relación al cambio de uso actual de tierras, los procedimientos descritos y su correspondiente implementación, resulta pertinente detallar los siguientes hallazgos:

1.2.1 Sobre la falta de lineamientos para la elaboración del sustento técnico y la implementación de los criterios ambientales para la evaluación del cambio de uso de la tierra

Según el Reglamento para la Gestión Forestal, la autorización de cambio de uso actual de la tierra requiere de un sustento técnico. Así, en tierras de dominio público es necesario contar con un estudio técnico, mientras que en predios privados se requiere un estudio técnico de microzonificación. Para tal efecto, de acuerdo a los numerales 3 y 4 del Anexo 1 del citado Reglamento, el SERFOR debe emitir los lineamientos para la elaboración de ambos estudios, lo cual se encuentra pendiente.¹¹⁴

En consecuencia, el sustento técnico para el cambio de uso de la tierra continúa elaborándose de acuerdo a los términos de referencia que fueron aprobados hace más de 12 años por el ex INRENA, mediante la Resolución Jefatural N° 212-2005-INRENA, en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ahora derogada.

Estos términos de referencia no exige información sobre la existencia de hábitats críticos, especies categorizadas como amenazadas, áreas que tienen valor de conectividad entre ecosistemas ni el potencial para la provisión de los servicios ecosistémicos; criterios ambientales que deben ser considerados en la evaluación de la solicitud del cambio de uso de la tierra, para determinar la compatibilidad del proyecto productivo o actividad con fines agropecuarios con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, conforme al Reglamento para la Gestión Forestal.

Cabe mencionar que, los criterios ambientales que, como mínimo, deben ser considerados en la evaluación de la solicitud de cambio de uso de la tierra son:¹¹⁵

Cuadro N° 4
Criterios ambientales para la evaluación de la solicitud de cambio de uso de tierras

ARFFS	SERFOR
Evaluación de la solicitud del cambio de uso de la tierra en predios privados	Evaluación de la solicitud del cambio de uso en tierras de dominio público
<ul style="list-style-type: none"> - La existencia de hábitats críticos. - La existencia de especies categorizadas como amenazadas, protegidas por convenios internacionales o endémicas. - La presencia de áreas que tienen valor de conectividad entre ecosistemas. - El estado de sucesión del bosque. - La protección de las fajas marginales de los ríos que contienen vegetación ribereña o de protección. - El potencial para la provisión de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre. 	<ul style="list-style-type: none"> - El resultado de la ZEE de nivel medio o superior o ZF, de disponer de estos instrumentos aprobados. - La existencia de hábitats críticos. - La existencia de especies categorizadas como amenazadas, protegidas por convenios internacionales o endémicas. - La presencia de áreas que tienen valor de conectividad entre ecosistemas. - El estado de sucesión del bosque. - La protección de las fajas marginales de los ríos que contienen vegetación ribereña o de protección. - El potencial para la provisión de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

Fuente: Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI
Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹¹⁴ Anexo N° 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹¹⁵ Artículos 122° y 124° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

Dicha situación resulta preocupante, toda vez que, si los expedientes técnicos contienen información deficiente o inadecuada, el cambio de uso de la tierra podría afectar irreversiblemente nuestro patrimonio forestal y de fauna silvestre. En ese sentido, se requiere que el SERFOR cumpla con emitir los lineamientos necesarios para la elaboración del estudio técnico y del estudio técnico de microzonificación, considerando la información vinculada a los criterios ambientales aplicados por la autoridad competente en la evaluación de la solicitud del cambio de uso actual de la tierra.

Por otro lado, para aplicar los criterios ambientales se requieren normas complementarias emitidas por parte del SERFOR, en coordinación con el MINAM, tales como los lineamientos para establecer la lista de hábitats críticos y la categorización de especies amenazadas. Asimismo, es necesario delimitar técnicamente dichos criterios, así como establecer los factores que determinarán su valoración, a fin de evitar la discrecionalidad por parte de la autoridad competente en la evaluación de la solicitud de cambio de uso de la tierra.

Sin embargo, pese haber transcurrido más de medio año, continúa pendiente la aprobación de lineamientos para establecer la lista de hábitats críticos y la categorización de especies amenazadas, a cargo del SERFOR, en coordinación con el MINAM.¹¹⁶ En adición a ello, se requiere que el SERFOR delimite técnicamente cada uno de los criterios mencionados en el Cuadro N° 4, y establezca los factores que determinarán su valoración en la evaluación de la solicitud de cambio de uso de la tierra.

1.2.2 Sobre la necesidad de adecuar o incorporar el procedimiento administrativo referido al cambio de uso de la tierra en los TUPA

A fin de solicitar la autorización de cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público o la autorización de cambio de uso actual de la tierra en predios privados, los numerales 3 y 4 del Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, respectivamente, establecen los siguientes requisitos:

Cuadro N° 5
Requisitos para la autorización de cambio de uso actual de la tierra según el Reglamento para la Gestión Forestal (vigente)

ARFFS	SERFOR
Cambio de uso de la tierra en predios privados	Cambio de uso de la tierra en tierras de dominio público
<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud con carácter de declaración jurada dirigida a la autoridad competente, según formato. - Estudio técnico de microzonificación elaborado de acuerdo a los lineamientos aprobados por el SERFOR, el cual incluye el plano del área objeto de cambio de uso actual de las tierras, que identifique la zona de cobertura forestal a mantener. - Copia simple de certificación ambiental aprobada por el MINAGRI, en caso corresponda. - Copia de título de propiedad o documento que acredite dicho derecho real sobre el predio. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitud con carácter de declaración jurada dirigida a la autoridad competente, según formato. - Copia simple de la Resolución que aprueba el estudio de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, del proyecto productivo con fines agropecuarios emitido por el MINAGRI. - Estudio técnico para el cambio de uso actual de la tierra, elaborado de acuerdo a los lineamientos aprobados por el SERFOR, el cual incluye el plano del área objeto de cambio de uso que identifique la zona de cobertura forestal a mantener. - Propuesta de proyecto productivo.

Fuente: Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI
Elaboración: Defensoría del Pueblo

¹¹⁶ Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

Al respecto, cabe recordar que de acuerdo al Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre actualmente derogado, solo se requería lo siguiente:

Cuadro N° 6
Requisitos para la autorización de cambio de uso actual de la tierra según el
Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (derogado)

ARFFS O SERFOR, SEGÚN CORRESPONDA
Cambio de uso de la tierra en tierras de dominio público y predios privados
– Expediente técnico elaborado de acuerdo a los términos de referencia aprobados por el INRENA

Fuente: Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, D.S. N° 014-2001-AG.
Elaboración: Defensoría del Pueblo

De los Cuadros N° 5 y 6, se puede apreciar que los requisitos estipulados para los procedimientos administrativos de cambio de uso de la tierra difieren significativamente entre los previstos en el derogado Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y el actual Reglamento para la Gestión Forestal.

Ello radica en la necesidad de establecer condiciones que garanticen con mayor efectividad la protección del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación. Por tal motivo, es fundamental que las ARFFS y el SERFOR cumplan con incorporar o adecuar, según corresponda, los procedimientos administrativos citados en el Cuadro N° 5, en sus respectivos TUPA.

Al respecto, cabe recordar que en aplicación a lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General¹¹⁷, los procedimientos administrativos correspondientes a las autorizaciones, como el caso del cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público y predios privados, deben formar parte del TUPA de las autoridades competentes.

De la revisión de los TUPA de los GORE Ucayali¹¹⁸, Huánuco¹¹⁹ y San Martín¹²⁰ se observó que si bien cuentan con un procedimiento administrativo para autorizar el cambio de uso de la tierra, este no se encuentra adecuado a lo dispuesto por el Reglamento para la Gestión Forestal, en consecuencia, no se detallan los requisitos diferenciados para el cambio de uso de la tierra en tierras de dominio público y predios privados y, en ningún caso, se requieren los requisitos establecidos para las tierras de dominio público.

Respecto a los requisitos establecidos para el cambio de uso de la tierra en predios privados en el TUPA de los citados GORE, en comparación con los detallados en el numeral 3 del Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, se advirtió lo siguiente:

- La DRA del GORE Huánuco no requiere la certificación ambiental aprobada por el MINAGRI, en caso corresponda; ni el título de propiedad o documento que acredite dicho derecho real sobre el predio.

¹¹⁷ Artículos 31°, 39° y 42° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante D.S. N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017.

¹¹⁸ Aprobado mediante Ordenanza N° 006-2015-GRU/CR, el 10 de abril de 2015.

¹¹⁹ Aprobado mediante Ordenanza Regional N° 037-2012-CR-GRH, el 10 de diciembre de 2012.

¹²⁰ Aprobado [Ordenanza Regional N° 029-2014-GRSM/CR, emitida el 22 de diciembre de 2014.](#)

- La ARA del GORE de San Martín no requiere la certificación ambiental aprobada por el MINAGRI, en caso corresponda; y si bien exige el título de propiedad, de no contar con este documento, solicita un “documento que acredite la tenencia legal del área expedida por la autoridad correspondiente” y no un documento que acredite la propiedad sobre el predio.

Sobre el particular, cabe señalar que “la tenencia legal” no acredita la propiedad o presunción de propiedad sobre el predio.

- La ARA del GORE de Ucayali no requiere la certificación ambiental aprobada por el MINAGRI, en caso corresponda.

Por su parte, de la revisión del TUPA del SERFOR¹²¹ y del GORE Loreto¹²², se observó que no contemplan el procedimiento administrativo para solicitar las autorizaciones de cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público y predios privados.

Cabe precisar que, de la revisión del portal web institucional del SERFOR, se identificó un enlace¹²³, en el que se encuentra publicado un procedimiento administrativo denominado “Autorización para el cambio de uso de tierras con cobertura boscosa y que tengan aptitud agropecuaria, en Selva y Ceja de Selva”. De la revisión del mismo se advierte que no contempla los requisitos detallados en el Cuadro N° 5 y que mantiene como base legal el derogado Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹²⁴.

Asimismo, a fin de que el SERFOR cumpla con incluir en su TUPA los procedimientos administrativos de cambio de uso actual de la tierra en predios privados y tierras de dominio público. Respecto de este último procedimiento, es preciso que el SERFOR previamente determine, conjuntamente con el MINAM, el procedimiento administrativo que incluya la opinión técnica vinculante de este Ministerio, conforme a lo exigido por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente¹²⁵.

La falta de adecuación o inclusión de los procedimientos administrativos de cambio de uso actual de la tierra en los TUPA de las autoridades competentes permite que se vengán exigiendo requisitos que no guardan relación con el marco normativo vigente en la materia, restando efectividad a las disposiciones normativas aprobadas para proteger el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.

En ese sentido, es prioritario que el SERFOR y las ARFFS de los GORE Loreto, Ucayali, Huánuco y San Martín cumplan con incorporar o adecuar, según corresponda, el procedimiento administrativo relacionado con el cambio de uso de tierras en sus respectivos TUPA, de conformidad con lo establecido en los numerales 3 y 4 del Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal.

¹²¹ Aprobado mediante D.S. N° 001-2016-MINAGRI, el 17 de febrero de 2016, y modificado mediante la R.M. N° 0613-2016-2016, publicada el 21 de diciembre de 2016.

¹²² Aprobado mediante Ordenanza Regional N° 013-2015-GRL-CR, el 15 de octubre de 2015.

¹²³ SERFOR. *Autorización para el cambio de uso de tierras con cobertura boscosa y que tengan aptitud agropecuaria, en Selva y Ceja de Selva*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.serfor.gob.pe/tramite/autorizacion-para-el-cambio-de-uso-de-tierras-con-cobertura-boscosa-y-que-tengan-aptitud-agropecuaria-en-selva-y-ceja-de-selva>

¹²⁴ Artículo 26° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 y Artículo 287 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, D.S. N° 014-2001-AG.

¹²⁵ Artículo 38° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763.

1.2.3 Sobre la falta de lineamientos para la mitigación del impacto ambiental sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación

A través del cambio de uso actual de las tierras se identifican –bajo criterios ambientales– áreas con cobertura boscosa en tierras aptas para cultivos en limpio o permanentes, a fin de implementar actividades agrarias o ganaderas.¹²⁶ Así tenemos que, en predios privados, la autorización de cambio de uso de la tierra habilita el retiro de la cobertura boscosa; mientras que, en tierras de dominio público, adicionalmente, se requiere la autorización de desbosque emitida por la autoridad competente.

El retiro de la cobertura boscosa –conforme se viene sosteniendo a lo largo del presente informe– afecta al patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación. En ese sentido, el Reglamento para la Gestión Forestal dispone que la autoridad encargada de autorizar el cambio de uso de la tierra –el SERFOR o las ARFFS, según corresponda– se encuentra obligada a establecer y, de ser el caso, adoptar las medidas necesarias para mitigar el impacto ambiental sobre el patrimonio afectado, de acuerdo a los lineamientos que para tal fin apruebe el SERFOR.¹²⁷

Sin embargo, pese a haber transcurrido más de medio año desde la vigencia de la referida obligación, el SERFOR mantiene pendiente la aprobación de los lineamientos antes mencionados, limitando la exigencia de establecer e implementar las medidas de mitigación más adecuadas.

Estas medidas están orientadas a atenuar o minimizar los impactos negativos que la actividad o el proyecto productivo con fines agropecuarios pueden generar sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, por lo que, es fundamental que el SERFOR cumpla con emitir dichos lineamientos.

Adicionalmente, para la Defensoría del Pueblo resulta importante la aprobación e implementación de medidas de seguimiento y control, a fin de verificar el cumplimiento de las acciones de mitigación en las diferentes etapas de la actividad o del proyecto productivo, así como, de las medidas de corrección destinadas a recuperar o restablecer los ecosistemas forestales y de fauna silvestre que resultasen impactados por una inadecuada ejecución de las acciones de mitigación.

De acuerdo a lo expuesto, resulta necesario que el SERFOR cumpla con aprobar los lineamientos para mitigar el impacto ambiental sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre causado por el retiro de la cobertura boscosa, y que considere lo señalado sobre las medidas de control, seguimiento y corrección en la formulación de dichos lineamientos.

1.2.4 Sobre la obligación de promover la conservación de los bosques primarios

En relación al retiro de la cobertura boscosa como consecuencia del cambio de uso de la tierra, merece especial atención la obligación expresa del “Estado de promover la conservación de los bosques primarios”, citada en el Reglamento para la Gestión

¹²⁶ Inciso 5.6 del artículo 5° y artículo 121° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹²⁷ Artículo 121° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

Forestal cuando se regula la autorización de cambio de uso de la tierra en predios privados y tierras de dominio público.¹²⁸

De la revisión del mencionado Reglamento no se advierte el desarrollo normativo de esta obligación. Así, cuando se identifiquen bosques primarios en tierras aptas para cultivos en limpio o permanentes, ubicadas en predios privados o tierras de dominio público, las autoridades competentes podrían autorizar el cambio de uso de la tierra, así como el desbosque para el desarrollo de actividades ganaderas y agrícolas, como los cultivos de palma aceitera o cacao.

Al respecto, es importante recordar lo siguiente:

- En tierras de dominio público clasificadas como tierras aptas para cultivos en limpio o cultivos permanentes que presentan cobertura boscosa, el SERFOR puede autorizar su cambio de uso, previa opinión vinculante del MINAM.¹²⁹

Sumado a ello, si se trata de un proyecto productivo con fines agropecuarios, el retiro de la cobertura forestal –que se realiza a través de una autorización de desbosque– requiere la opinión vinculante del MINAM. Cabe recordar que, en tierras de dominio público el proyecto productivo con fines agropecuarios se realiza en tierras adjudicadas para tal fin.¹³⁰

- Por el contrario, en predios privados clasificados como tierras aptas para cultivos en limpio o cultivos permanentes que presentan cobertura boscosa, la ARFFS puede autorizar su cambio de uso sin requerir la opinión vinculante del MINAM.¹³¹ Asimismo, el cambio de uso de la tierra también otorga al administrado el derecho a realizar el desbosque, por lo que no se requiere obtener la autorización de desbosque.¹³²

Así tenemos que, una vez obtenida la constancia de posesión o el título de propiedad, emitida por la DRA, el administrado puede solicitar a la ARFFS el cambio de uso de la tierra, que –de ser favorable– le otorga el derecho a realizar el desbosque, para implementar actividades agropecuarias, sin requerir en ningún momento opinión técnica vinculante del MINAM.

Sobre el particular, resulta pertinente señalar que es a través de las constancias de posesión y, posteriormente, de los títulos de propiedad otorgadas a pequeños parceleros, ubicados en tierras adyacentes o cercanas al proyecto productivo de palma aceitera o cacao, que la empresa viene adquiriendo dichas tierras para ampliar el área de cultivo.

De esta manera, si las autorizaciones de cambio de uso de la tierra y desbosque, efectivamente, se otorgaron a los anteriores propietarios, la empresa evita las opiniones técnicas vinculantes del MINAM, con lo cual no es posible que cumpla con la función de

¹²⁸ Artículos 122° y 124° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹²⁹ Artículo 38° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

¹³⁰ Artículo 122° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAM.

¹³¹ Artículo 38° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

¹³² Artículo 124° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAM.

asegurar el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, y el desarrollo sostenible de la Amazonía.¹³³

La situación descrita se ve agravada si, además, el parcelero y los funcionarios públicos no actúan dentro del marco legal. Sobre el particular, de acuerdo a las autoridades competentes y las comunidades locales y nativas involucradas,¹³⁴ se advirtió que en reiteradas oportunidades:

- Las personas naturales que transfirieron la propiedad de la tierra a dichas empresas, no solicitaron las autorizaciones de cambio de uso de la tierra ni desbosque debido a que retiraron la cobertura forestal para implementar actividades agrícolas o ganaderas, con el objetivo de acreditar la posesión y posteriormente, la propiedad del predio rural.
- La DRA otorgó las constancias de posesión y los títulos de propiedad sin obtener la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor correspondiente.

Frente a ello, la ARFFS debería desempeñar un rol determinante en la protección y conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación que se encuentra en el ámbito de su jurisdicción, ejerciendo sus funciones de supervisión fiscalización y sanción, en el marco de la legislación forestal y de fauna silvestre vigente.¹³⁵

El retiro de los bosques primarios de las tierras aptas para cultivos en limpio o permanentes, ubicados en predios privados o tierras de dominio público, los mandatos constitucionales de promover la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada,¹³⁶ así como las políticas públicas que el Estado viene adoptando para mitigar los efectos del cambio climático,¹³⁷ como la creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático¹³⁸ y la aprobación de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático,¹³⁹ cuya principal línea de acción consiste, precisamente, en conservar los bosques amazónicos.

Asimismo, considerando los citados mandatos constitucionales, así como las políticas públicas mencionadas, debe entenderse que dichas actuaciones no se restringen a los bosques primarios, sino que son extensivas a todos los bosques naturales.

En ese sentido, se requiere que las autoridades competentes ejerzan sus funciones de manera coherente y complementaria a los compromisos internacionales asumidos por el Perú, así como a las políticas públicas ambientales mencionadas anteriormente.

¹³³ Inciso a del artículo 124° del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, D.L. N° 1013.

¹³⁴ Información recogida en las reuniones sostenidas con la Defensoría del Pueblo durante los días 24 de mayo, 7, 8, 10 y 11 de noviembre de 2016, detalladas en la sección de antecedentes del presente informe.

¹³⁵ Artículo 145° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

¹³⁶ Artículos 68° y 69° de la Constitución Política del Perú.

¹³⁷ En su calidad de miembro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Estado peruano viene asumiendo diversos compromisos con el objetivo de reducir las concentraciones de GEI que se emiten en nuestro país.

¹³⁸ Creado mediante D.S. N° 008-2010-MINAM, el 14 de julio de 2010.

¹³⁹ Aprobada mediante D.S. N° 007-2016-MINAM, publicada en 21 de julio de 2016.

Pese a lo mencionado anteriormente, el Estado aún no logra mantener una posición coherente al respecto. Así, por ejemplo, en el año 2013, el MINAM –a través del PNCB– y el GORE Loreto, suscribió un “Convenio Específico de Colaboración”¹⁴⁰ con el objetivo de “unir esfuerzos de manera coherente y coordinada a fin de promover la conservación de bosques tropicales amazónicos”, estableciendo obligaciones mutuas para lograr la conservación de 36’000,000 ha de bosques tropicales, área que equivale a casi la totalidad del territorio de la región. Cabe señalar que, el citado convenio también ha sido suscrito entre el PNCB y los GORE San Martín, Ucayali y Huánuco.¹⁴¹

Sin embargo, en el año 2014, el GORE Loreto otorgó la autorización de cambio de uso de la tierra y el desbosque correspondiente a las empresas Islandia Energy S.A. y Palmas del Amazonas S.A., titulares de los proyectos agroindustriales de palma aceitera “Maniti”¹⁴² y Santa Cecilia”¹⁴³, respectivamente, por un área total de 15,526 ha.

Considerando lo expuesto, resulta fundamental que el SERFOR, en su calidad de Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en coordinación con el MINAM precise las acciones del Estado destinadas a promover la conservación de los bosques primarios, así como de los bosques naturales, en cualquier estado de sucesión, cuando éstos se encuentren en tierras aptas para cultivos en limpio y permanentes, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano y el ordenamiento normativo vigente.

Sin perjuicio de ello, es fundamental que el MINAGRI, en coordinación con el MINAM, modifique el Reglamento para la Gestión Forestal a fin de precisar la regulación destinada a promover y garantizar la conservación de los bosques primarios que se encuentran en tierras aptas para los cultivos en limpio y permanentes.

Ambas acciones contribuirán a evitar que los cultivos de palma aceitera y cacao, entre otros tipos de monocultivos, continúen reemplazando bosques naturales y principalmente, bosques primarios, afectándose gravemente al patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.

Asimismo, se requiere que la Contraloría General de la República ejerza de manera sostenida y continua el control gubernamental, a través de las acciones de supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública de las autoridades competentes, particularmente de las DRA y ARFFS, a fin de que adopten las acciones preventivas y correctivas pertinentes, sin perjuicio de iniciar inmediatamente las acciones legales si se presume la comisión de un ilícito penal o infracciones contra la administración pública.

¹⁴⁰ PNCB. 2013. *Convenio específico de cooperación entre el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático y el Gobierno Regional de Loreto*. Iquitos. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: http://www.bosques.gob.pe/archivo/convenios/convenio_loreto.pdf

¹⁴¹ PNCB. *Convenio con gobiernos regionales*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.bosques.gob.pe/convenios-con-gobiernos-regionales>. Consulta: 19 de abril de 2017.

¹⁴² Mediante la Resolución Ejecutiva Directoral N° 201-201-GRL-GGR-PRMRFFS-DER, del 24 de diciembre de 2014.

¹⁴³ Mediante la Resolución Ejecutiva Directoral N° 202-201-GRL-GGR-PRMRFFS-DER, del 24 de diciembre de 2014.

1.3 Adjudicación de tierras para proyectos productivos con fines agropecuarios

A fin de impulsar el uso eficiente de las tierras y otorgar las garantías necesarias para el libre desarrollo de las actividades agrarias¹⁴⁴, mediante la Ley de Promoción de la Inversiones en el Sector Agrario, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 653, y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 048-91-AG, se priorizó la adjudicación de tierras rústicas a título oneroso, a favor de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, para la producción agrícola, ganadera, forestal y agroindustrial, reservándose la propiedad hasta la cancelación del precio.¹⁴⁵

Cabe precisar que, de acuerdo a las normas citadas, se estableció que las tierras rústicas se encuentran en zonas rurales destinadas o susceptibles de serlo para fines agrarios, que no han sido habilitadas como urbanas.¹⁴⁶

En tal sentido, para determinar la viabilidad de una adjudicación de tierras, además de identificar las zonas rurales que no han sido habilitadas como urbanas, es preciso determinar que la tierra es técnicamente apta para cultivos en limpio o permanentes, a través de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, cuya aprobación es de competencia exclusiva de la DGAAA, en concordancia con el MINAM, conforme a lo señalado en el punto 1.1 del presente capítulo.

Una vez clasificadas las tierras por parte de la DGAAA, éstas pueden ser adjudicadas, para el desarrollo de proyectos productivos con fines agropecuarios o proyectos agroindustriales, declarados de interés nacional o regional,¹⁴⁷ en el ámbito de la Selva y Ceja de Selva.

Respecto a la entidad competente para realizar la adjudicación de tierras, cabe precisar que, en el marco del proceso de descentralización,¹⁴⁸ las DRA de los GORE Huánuco, Loreto, San Martín y Ucayali¹⁴⁹ recibieron a su cargo el procedimiento administrativo de “adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en Selva y Ceja de Selva.”

Por otro lado, el momento de exigibilidad de la autorización de cambio de uso de la tierra varió respecto a la adjudicación de tierras. En el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre derogada, dicha autorización es solicitada de manera posterior a la adjudicación de la tierra, mientras que en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, esta autorización debe ser otorgada de manera previa a la adjudicación de la tierra.

En atención a ello, hasta el año 2013, el GORE Loreto recibió solicitudes de adjudicación de tierras por un área total de 106,212.35 ha para la instalación de proyectos productivos de palma aceitera y cacao, sin que resulte exigible acreditar de manera previa la autorización de cambio de uso de la tierra, de conformidad con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, vigentes en ese año, de acuerdo al siguiente detalle:

¹⁴⁴ Artículos 1° y 2° del Ley de Promoción de la Inversiones en el Sector Agrario, D.L. N° 653

¹⁴⁵ Artículo 19° del Ley de Promoción de la Inversiones en el Sector Agrario, D.L. N° 653

¹⁴⁶ Artículo 17° del Ley de Promoción de la Inversiones en el Sector Agrario, D.L. N° 653.

¹⁴⁷ Artículos 43° y 48° Ley de Promoción de la Inversiones en el Sector Agrario, D.L. N° 653.

¹⁴⁸ De la función específica contenida en el inciso “n” del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, referida a “promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico legal de la propiedad agraria (...)”.

¹⁴⁹ Artículo 1° de la R.M. N° 114-2011-VIVIENDA y mediante la R.M. N° 0811-2009-AG.

Cuadro N° 7
Solicitudes de adjudicación de tierras para proyectos productivos de palma aceitera y cacao al
Gobierno Regional de Loreto - 2013

Proyecto de Inversión	Titular	Extensión	Distrito / Provincia / Región
Tierra Blanca	Agrícola La Carmela S.A.	10,000 ha	Sarayacu / Ucayali / Loreto
Santa Catalina	Desarrollos Agroindustriales Sangamayoc S.A.	10,000 ha	Sarayacu / Ucayali / Loreto
Maniti	Islandia Energy S.A.	8,850 ha 2,051 m ²	Indiana / Maynas / Loreto
Santa Cecilia	Palmas del Amazonas S.A.	6,676 ha 1,519 m ²	Indiana / Maynas / Loreto
Plantaciones del Maniti	Plantaciones del Maniti S.A.C.	6,676 ha	Indiana / Maynas / Loreto
Plantaciones de Tamshiyacu	Plantaciones de Tamshiyacu S.A.C.	8,850 ha	Indiana / Maynas / Loreto
Plantaciones del Perú Este	Plantaciones del Perú Este S.A.C.	10,000 ha	Fernando Lores – Indiana / Maynas / Loreto
Plantaciones de Loreto Este	Plantaciones de Loreto Este S.A.C.	10,000 ha	Fernando Lores – Indiana / Maynas / Loreto
Plantaciones de San Francisco	Plantaciones de San Francisco S.A.C.	10,000 ha	Fernando Lores – Indiana / Maynas / Loreto
Plantaciones de Marin	Plantaciones de Marin S.A.C.	5,771 ha	Fernando Lores – Indiana / Maynas / Loreto
Plantaciones de Loreto Sur	Plantaciones de Loreto Sur S.A.C.	9,389 ha	Fernando Lores – Indiana / Maynas / Loreto
Instalación de cultivos bionergéticos, alimenticios y reforestación	Amazon Energy S.A.	10,000 ha	Jenaro Herrera / Requena / Loreto
Total		106,212.35 ha	

Fuente: Oficio N° 472-2013-GRL-DRA-L/OPPA-078, emitido por la Dirección Regional Agraria de Loreto, el 22 de abril de 2013.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Con la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el Reglamento para la Gestión Forestal dicho escenario cambió. Desde octubre de 2015, de manera previa a la adjudicación de tierras se requiere la autorización de cambio de uso de la tierra en tierras de dominio público, así como la opinión técnica vinculante del MINAM. Ello, sin perjuicio de la autorización de desbosque correspondiente, la misma que también se encuentra sujeta a la opinión técnica vinculante del MINAM.¹⁵⁰

1.3.1. Sobre la necesidad de adecuar el procedimiento administrativo de adjudicación de tierras en los TUPA

Como se mencionó anteriormente, para proyectos productivos con fines agropecuarios, previa a la adjudicación de tierras se requiere contar con la autorización de cambio de uso de la tierra otorgada por el SERFOR, respetando la ZEE, de nivel medio o superior, aprobada por el GORE o gobierno local correspondiente, y previa opinión vinculante del

¹⁵⁰ Artículo 122° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

MINAM, de acuerdo al procedimiento administrativo que aprueben ambas autoridades para tal fin.¹⁵¹

En ese sentido, el administrado debe acreditar que cuenta con la referida autorización cuando solicite la adjudicación de la tierra para un proyecto productivo con fines agropecuarios.

Al respecto, de la revisión de los TUPA de los GORE Ucayali¹⁵², Huánuco,¹⁵³ San Martín¹⁵⁴ y Loreto¹⁵⁵, se advierte que en el procedimiento administrativo referido a la adjudicación de tierras no se contempla la autorización de cambio de uso de la tierra entre los requisitos previstos.

La falta de adecuación del referido procedimiento administrativo permite que se vengán exigiendo requisitos que no guardan relación con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, ni el Reglamento para la Gestión Forestal, restando efectividad a las disposiciones normativas aprobadas para proteger el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.

En consecuencia, se requiere que los GORE Ucayali¹⁵⁶, Huánuco,¹⁵⁷ San Martín¹⁵⁸ y Loreto¹⁵⁹ cumplan con adecuar el procedimiento administrativo de adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en Selva y Ceja de Selva, incorporando como requisito la autorización de cambio de uso actual de la tierra para fines agropecuarios en tierras de dominio público, otorgada por SERFOR.

1.3.2 Sobre la adjudicación de tierras en áreas excluidas de Bosques de Producción Permanente

El Bosque de Producción Permanente es una unidad de ordenamiento forestal que se constituye con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.¹⁶⁰

Se establecen mediante resolución ministerial del MINAGRI, a propuesta del SERFOR, en bosques de las categorías I¹⁶¹ y II¹⁶², que son áreas de bosque natural primario o secundario, cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, donde es posible la extracción de productos no maderables y de fauna silvestre y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas, así como la extracción de madera bajo sistemas intensivos o mecanizados, y de baja intensidad.

¹⁵¹ Artículo 38° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, y el artículo 122° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹⁵² Aprobado mediante Ordenanza N° 006-2015-GRU/CR, el 10 de abril de 2015.

¹⁵³ Aprobado mediante Ordenanza Regional N° 037-2012-CR-GRH, el 10 de diciembre de 2012.

¹⁵⁴ Aprobado Ordenanza Regional N° 029-2014-GRSM/CR, emitida el 22 de diciembre de 2014.

¹⁵⁵ Aprobado mediante Ordenanza Regional N° 013-2015-GRL-CR, el 15 de octubre de 2015.

¹⁵⁶ Aprobado mediante Ordenanza N° 006-2015-GRU/CR, el 10 de abril de 2015.

¹⁵⁷ Aprobado mediante Ordenanza Regional N° 037-2012-CR-GRH, el 10 de diciembre de 2012.

¹⁵⁸ Aprobado Ordenanza Regional N° 029-2014-GRSM/CR, emitida el 22 de diciembre de 2014.

¹⁵⁹ Aprobado mediante Ordenanza Regional N° 013-2015-GRL-CR, el 15 de octubre de 2015.

¹⁶⁰ Artículo 29° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

¹⁶¹ De acuerdo al literal 1 del inciso "a" del artículo 27° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

¹⁶² De acuerdo al literal 2 del inciso "a" del artículo 27° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

Mediante el artículo 2° de la Resolución Ministerial N° 0586-2004-AG¹⁶³, se establece que el redimensionamiento de los Bosques de Producción Permanente a nivel nacional se realiza como consecuencia de la actualización de información que efectúen las autoridades competentes, respecto a:¹⁶⁴

- La base cartográfica de las comunidades nativas y campesinas.
- Áreas naturales protegidas.
- Otros derechos de terceros debidamente acreditados.

Asimismo, el redimensionamiento del Bosque de Producción Permanente solo puede realizarse sobre:¹⁶⁵

- Áreas cuyo sustento técnico determine que no corresponden a bosques naturales primarios con características bióticas y abióticas, aptas para el aprovechamiento preferentemente de madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre.
- Superficies que mediante estudios ambientales, económicos y sociales se determine que no deben continuar como Bosque de Producción Permanente.

Sin embargo, en ninguno de los casos mencionados anteriormente nuestro ordenamiento jurídico establece los aspectos que deberán considerarse para evaluar de manera técnica y científica la redimensión del Bosque de Producción Permanente. Ello, permite un amplio margen de discrecionalidad por parte de la autoridad competente en la evaluación del redimensionamiento. Es preciso señalar que, desde la creación del SERFOR, en el año 2014, esta entidad pública es responsable de dicha función, que venía siendo asumida por la ex Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego, y anteriormente a este, por el ex INRENA.

Así, por ejemplo, de la información publicada por la Contraloría General de la República, se evidenció que, entre los años 2005 y 2006, el MINAGRI aprobó el redimensionamiento del Bosque de Producción Permanente de la región San Martín, por encontrarse “superpuestos a predios adjudicados o en proceso de adjudicación”¹⁶⁶, respecto del cual no se mostró ningún sustento técnico o el sustento que acredite la titularidad de los derechos de terceros sobre el terreno afectado.

De acuerdo a la Contraloría General de la República, posteriormente, las zonas excluidas fueron adjudicadas por el Gobierno Regional de San Martín a las empresas Palmas del Caynarachi S.A. y Palmas del Oriente S.A., para el cultivo de palma aceitera. Agrega, que las zonas adjudicadas eran bosques primarios, que luego fueron deforestadas para el cultivo de palma aceitera.¹⁶⁷

¹⁶³ Modificada por las R.M. N° 0670-2005-AG y 0434-2006-AG

¹⁶⁴ Artículo 2° de la R.M. N°0586-2004-AG, modificada por las R.M. N° 0670-2005-AG y 0434-2006-AG.

¹⁶⁵ Artículo 2° de la R.M. N°0586-2004-AG, modificada por las R.M. N° 0670-2005-AG y 0434-2006-AG.

¹⁶⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Reporte N° 0003-2013-CG/MAC: Redimensionamiento de los Bosques de Producción Permanente (BPP)*. Lima, Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://buscadorlf.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?id=2771149&page=1>

¹⁶⁷ *Ibidem*.

Considerando lo expuesto, resulta necesario garantizar que la redimensión de los Bosques de Producción Permanente sea el resultado de una rigurosa evaluación técnica. Por ello, es preciso que el SERFOR apruebe los lineamientos que delimiten técnicamente los supuestos de hecho bajo los que se evalúa el redimensionamiento, así como las áreas sobre las cuales se puede efectuar.

1.4 Formalización y titulación de predios rurales

A través del Decreto Legislativo N° 1089, el Estado declaró de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional.¹⁶⁸ En ese sentido se dispuso lo siguiente:

Los poseedores de tierras eriazas de propiedad del Estado que hayan habilitado y destinado íntegramente las mismas a alguna actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre del 2004, cuya posesión sea directa, continua, pacífica y pública, podrán solicitar al Gobierno Regional que haya asumido las funciones en materia de saneamiento físico - legal y formalización de la propiedad agraria, la regularización de su situación jurídica, mediante el procedimiento de adjudicación directa, previo pago del valor del terreno¹⁶⁹ [el subrayado es nuestro].

Posteriormente, en el marco de este dispositivo normativo y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, se emitió una relación de procedimientos administrativos que se encuentran a cargo de las DRA¹⁷⁰:

- Formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado.
- Formalización y titulación de tierras eriazas habilitadas e incorporadas a la actividad agropecuaria al 31 de diciembre de 2004.
- Declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos.

Al respecto, el citado Reglamento señala que dichos procedimientos administrativos no serán aplicables en áreas forestales y de protección,¹⁷¹ es decir, tierras con capacidad de uso mayor forestal o de protección.

Sumado a ello, mediante Resolución Ministerial N° 556-2015-MINAGRI se aprobaron los “Lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio”, reiterando que los procedimientos administrativos de “formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado” y “declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio” no resultan aplicables a las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal o de protección, o por el contrario formen parte de Bosques de Producción Permanente.¹⁷²

¹⁶⁸ Artículo 1° del D.L. N° 1089, que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales.

¹⁶⁹ Única Disposición Complementaria Modificatoria del D.L. N° 1202, que modifica el D.L. N° 1089, que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales.

¹⁷⁰ Artículo 1° de la R.M. N° 0478-2013-MINAGRI.

¹⁷¹ Artículo 3° del Reglamento del D.L. N° 1089, D.S. 032-2008-VIVIENDA.

¹⁷² Numerales 3.1.5 y 3.1.6 del artículo 3° de la R.M. N° 0556-2015-MINAGRI.

En atención a lo descrito, a fin de formalizar y titular los predios en Selva o Ceja de Selva, la DRA debe elaborar un informe de diagnóstico físico legal, que debe contener, bajo responsabilidad de los Responsables Legal y Técnico que lo suscriban, la documentación que sustente el estudio de suelos con fines de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.¹⁷³

Asimismo, cabe recordar que, el artículo 123° del Reglamento para la Gestión Forestal, establece lo siguiente:

Queda prohibido 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.

Por consiguiente, previa a la emisión de constancias de posesión y títulos de propiedad, en aplicación del Decreto Legislativo N° 1089 y su Reglamento, así como la ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, y el Reglamento para la gestión Forestal, aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, las DRA se encuentran obligadas a verificar que la tierra no tiene aptitud natural para la producción forestal ni para la protección, a través de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, otorgada por la DGAAA, en coordinación con el MINAM. Asimismo, deben verificar que las constancias de posesión y títulos de propiedad son compatibles con la ZEE y la ZF aprobadas¹⁷⁴.

Sin embargo, de acuerdo a lo reportado por las DRA de Loreto y Ucayali la entrega de constancias de posesión y títulos de propiedad se vendría otorgando sin haber obtenido de manera previa la correspondiente clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.¹⁷⁵

Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089¹⁷⁶, para ser beneficiario de la referida formalización y titulación de predios rústicos, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- El solicitante deberá acreditar la explotación económica y ejercer la posesión directa, continua y sin interrupciones del predio rústico por un plazo no menor de un año, a la fecha del empadronamiento, entre otros requisitos.¹⁷⁷
- Para obtener la prescripción adquisitiva de dominio sobre los predios rústicos debe cumplir, en forma concurrente, con acreditar la explotación económica del predio rústico y ejercer la posesión directa, continua y sin interrupciones, por un plazo no menor a cinco años, a la fecha del empadronamiento.¹⁷⁸

¹⁷³ Inciso h del numeral 4.1.2 y numeral 4.2.5 del artículo 4° de la R.M. N° 0556-2015-MINAGRI.

¹⁷⁴ Artículo 123° del Reglamento para la gestión forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI.

¹⁷⁵ Los días 7 y 11 de noviembre de 2016, en las ciudades de Iquitos y Pucallpa, respectivamente.

¹⁷⁶ Aprobado mediante D.S. N° 032-2008-VIVIENDA.

¹⁷⁷ Inciso 12.1 del artículo 12° del Reglamento del D.L. N° 1089, D.S. 032-2008-VIVIENDA.

¹⁷⁸ Inciso 40.1 del artículo 40° del Reglamento del D.L. N° 1089, D.S. 032-2008-VIVIENDA.

Resulta pertinente señalar que, para acreditar la explotación económica realizada en el predio, el artículo 123° del Reglamento para la Gestión Forestal, dispone lo siguiente:

En el marco de los procesos de formalización de predios rurales, que se implementen conforme a la legislación de la materia, el mantenimiento de bosques naturales se considera como una forma de acreditar la explotación económica del predio. Esta disposición es de aplicación para los solicitantes que acrediten su posesión del área de forma continua, pública y pacífica, con fecha previa a la publicación de la Ley.

En virtud a lo anterior, corresponde a las DRA considerar el mantenimiento de bosques como una modalidad de explotación económica, la cual debe ser acreditada por el administrado al solicitar la constancia de posesión o el título de propiedad.

No obstante, de acuerdo a lo reportado por las DRA de Loreto y Ucayali, la entrega de constancias de posesión y títulos de propiedad se vendría otorgando a los parceleros que solo realizan actividades agrícolas o ganaderas, inclusive, si para realizar tales actividades tuvieron que retirar la cobertura boscosa de la tierra,¹⁷⁹ convirtiéndose en un incentivo para la deforestación de bosques amazónicos.

En ese sentido, se requiere que las DRA de Loreto y Ucayali cumplan con requerir u obtener, según corresponda, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, antes de otorgar constancias de posesión y títulos de propiedad, a fin de acreditar la aptitud natural para pastos, cultivos en limpio o permanentes de las tierras en mención.

Por otro lado, resulta imperativo que las DRA de Loreto y Ucayali cumplan con considerar el mantenimiento de bosques como una modalidad de explotación económica, la cual debe ser acreditada por el administrado al solicitar la constancia de posesión o título de propiedad.

Asimismo, se requiere que la Contraloría General de la República ejerza de manera sostenida y continua el control gubernamental, a través de las acciones de supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública de las DRA de Loreto, Huánuco, Ucayali y San Martín, a fin de que adopten las acciones preventivas y correctivas pertinentes, sin perjuicio de iniciar inmediatamente las acciones legales si se presume la comisión de un ilícito penal o infracciones contra la administración pública.

¹⁷⁹ Los días 7 y 11 de noviembre de 2016, en las ciudades de Iquitos y Pucallpa, respectivamente.

CAPITULO II

ACTUACIÓN DEL ESTADO FRENTE A CULTIVOS AGROINDUSTRIALES DE PALMA ACEITERA Y CACAO EN LAS REGIONES DE LORETO Y UCAYALI

2.1 Sobre la actuación de la DGAAA frente al estudio de suelos de proyectos agroindustriales de palma aceitera y cacao

La DGAAA es la autoridad competente para aprobar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como la certificación ambiental. Ninguna de estas competencias y funciones ha sido transferida a los gobiernos regionales.

Cabe recordar que, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor debe realizarse de manera previa a la certificación ambiental, según lo expresado por el SERFOR¹⁸⁰.

En efecto, el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos señala que el estudio de suelos también se aplica en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), para determinar los impactos que pueden producir las diferentes actividades antrópicas sobre los suelos, a fin de tomar decisiones y plantear medidas de manejo y conservación, orientadas a evitar, disminuir o mitigar su deterioro.¹⁸¹ De acuerdo con ello, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor debe emitirse con anterioridad a la emisión de la certificación ambiental. No obstante, la referida clasificación de tierras viene aprobándose de manera posterior a la certificación ambiental.

Ello, resulta preocupante porque sin una clasificación de tierras aprobada durante la evaluación del EIA, la autoridad competente no conoce si la aptitud natural del suelo corresponde a los usos y fines previstos para el proyecto de inversión.

Al respecto, el citado Reglamento establece cinco niveles de estudios de suelos, con especificaciones técnicas diferenciadas en función a los usos y fines potenciales del suelo, de acuerdo al siguiente detalle:

¹⁸⁰ SERFOR. *In response to the communication released on May 5, 2016 by the company United Cacao Limited SEZC which relates to the actions of the company Cacao del Peru Norte S.A.C. in the "Tamshiyacu Case"*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.rspo.org/members/complaints/status-of-complaints/view/88>

¹⁸¹ Artículo 14° del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG.

Cuadro N° 8
Niveles de Levantamiento de Suelos

Nivel muy detallado o de primer orden	Se realiza para usos muy intensivos del suelo, que requieran información muy detallada de las características, distribución y su variabilidad. Generalmente son realizados en pequeñas áreas y para resolver problemas específicos. Estos estudios se realizan para fines de planificación del riego y drenaje, cultivos, parcelas experimentales, lugares de edificación y otros usos, que requieran un conocimiento muy preciso y detallado de los suelos, y su variabilidad.
Nivel detallado o de segundo orden	Se realiza para usos intensivos del suelo que requieren información precisa de las características, distribución y su variabilidad. Estos estudios permiten hacer predicciones de adaptabilidad de uso y tratamiento necesario de los cultivos, planeamiento de la agricultura en general, construcción u obras de ingeniería, desarrollo urbano, evaluaciones de impacto ambiental detallado, zonificación agroecológica, microzonificación ecológica económica y usos similares. Se considera apropiado para los proyectos de desarrollo a nivel definitivo o de ejecución.
Nivel semidetallado o de tercer orden	Se realiza para uso extensivo del suelo que no requiera conocimiento preciso de sus características, distribución y variabilidad. Estos estudios se hacen para planeamiento del uso y manejo de pastos, bosques y áreas recreacionales, así como para el planeamiento comunal, evaluación de impacto ambiental semidetallados, mesozonificación ecológica económica y en usos similares extensivos de la tierra. Se considera apropiada para los proyectos de desarrollo al nivel de factibilidad.
Nivel de reconocimiento o de cuarto orden	Se realiza para usos extensivos del suelo que requieren información general. Estos estudios se hacen para localizar, seleccionar y comparar áreas apropiadas para las principales clases de uso de la tierra, así como para planeamiento regional, macrozonificación ecológica económica y para seleccionar áreas para estudio de mayor nivel de detalle. Se considera apropiado para proyectos de desarrollo a nivel de Prefactibilidad.
Nivel exploratorio o de quinto orden	Se realiza para obtener información de suelos en áreas muy extensas a un nivel apropiado para planeamiento de uso de la tierra e interpretación de la información a un alto nivel de generalización. Estos estudios se hacen para seleccionar áreas de mayor potencial para estudios más intensos o sea de mayor detalle, o para planeamiento nacional. Se considera apropiado para los proyectos de desarrollo a nivel de Perfil.

Fuente: Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Aplicando lo dispuesto por el citado Reglamento (Cuadro N° 8), el estudio de suelos a nivel detallado se aplica al Estudio de Impacto Ambiental detallado (EIA-d) mientras que, el estudio de suelos a nivel semidetallado se aplica al Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd).

Cabe recordar que, el **EIA-d** se aplica a proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de **impactos ambientales negativos significativos**, mientras que el **EIA-sd** se aplica a proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de **impactos ambientales negativos moderados**, según el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

En base a ello, según el referido Reglamento, algunas de las especificaciones técnicas diferenciadas para cada nivel de estudio son las siguientes:

- Para el nivel detallado es necesario evaluar toda el área de estudio; mientras que para el nivel semidetallado solo se utiliza un “área de muestra” que equivale al 30% de la superficie representativa del área de estudio.

- Para el nivel detallado debe elaborarse un “mapa base” a una escala de 1:10 000 o mayor; para el nivel semidetallado el mapa base debe ser elaborado a una escala de 1:25 000 o mayor.

Así, el administrado presenta ante la DERN el estudio de suelos para su evaluación, señalando el uso y fines que pretende dar al suelo. Por su parte, esta Dirección evalúa el estudio de suelos en base a lo indicado por el administrado. La inspección ocular y las muestras adicionales del suelo solo se requieren si la DERN lo considera necesario.

La clasificación de la tierra por su capacidad de uso mayor en la evaluación del estudio de impacto ambiental

Los proyectos de inversión de las empresas Islandia Energy S.A. y Palmas del Amazonas S.A. –“Maniti” y “Santa Cecilia”, respectivamente– se encuentran en Loreto. Actualmente, cada una cuenta con un estudio de impacto ambiental detallado y un estudio de suelos a nivel semidetallado.

Sobre el particular, de la revisión de las resoluciones administrativas emitidas (Cuadro N° 9), se observa que esta Dirección:

- Aprobó el estudio de suelos con fecha posterior a la emisión de la certificación ambiental del proyecto de inversión, a pesar que, de acuerdo al Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, el estudio de suelos se aplica en los EIA y no luego de su aprobación.
- Aprobó el estudio de suelos a nivel semidetallado, a pesar que el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, establece que dicho estudio solo es aplicable al EIA-sd, y no al EIA-d.

Cuadro N° 9
Estudios de suelos aprobados para proyectos agroindustriales de palma aceitera con EIA-d

Proyecto de Inversión	Titular	Extensión	Aprobación del EIA-d	Aprobación del Estudio de Suelos Semidetallado
Maniti	Islandia Energy S.A.	8,850.20 ha	RDG N° 085-13-MINAGRI-DGAAA, emitido el 16 de julio de 2013.	RDG N° 115-2013-MINAGRI-VMPA-DGAAA, emitido el 13 de setiembre de 2013.
Santa Cecilia	Palmas del Amazonas S.A.	6,676.10 ha	RDG N° 156-13-AG-DVM-DGAAA, emitido el 25 de noviembre de 2013.	RDG N° 114-2013-MINAGRI-VMPA-DGAAA, emitido el 12 de setiembre de 2013.

Fuente: Minagri
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En consecuencia, la evaluación del estudio ambiental no consideró la información producida por el estudio de suelos, debido a que este fue aprobado con posterioridad a la emisión de la certificación ambiental.

Asimismo, al elaborarse un estudio de suelos a nivel semidetallado, se recogió y analizó información siguiendo especificaciones técnicas que no corresponden al uso y tratamiento que efectivamente se le dará al suelo en los referidos proyectos de inversión, cuyos impactos ambientales negativos serán significativos (EIA-d) y no moderados (EIA-sd).

Sumado a ello, el Segundo Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima¹⁸² observó que no existen estudios actualizados sobre la calidad de los suelos que permitan otorgar sin cuestionamientos permisos o aprobaciones al respecto, por lo que:

(...) suspendió cuatro resoluciones del Minagri que permitían el desarrollo de dos grandes proyectos de palma aceitera en la región Loreto: Manití y Santa Cecilia. Esta decisión fue tomada luego de conceder la medida cautelar interpuesta por la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE) contra el Minagri. Dos de las resoluciones suspendidas (085-2013-MINAGRI-DGAAA y 156-2013-MINAGRI-DGAA) aprobaban los EIA del Proyecto Agroindustrial Manití y del Proyecto Agroindustrial de Palma Aceitera Santa Cecilia, respectivamente.

El juzgado consideró que estos EIA se aprobaron con insuficiente información, porque «... son cuestionables los mapas de delimitación de las zonas declaradas como Bosques de Producción Permanente y que no existen estudios actualizados sobre la calidad de los suelos que permitan otorgar sin cuestionamientos estos permisos o aprobaciones».

Esta inadecuada aplicación del nivel de estudio de suelos produjo información que sirvió de sustento para aprobar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, la misma que determinó que un alto porcentaje de las tierras destinadas a los citados proyectos de inversión son aptas para el cultivo: el 92.52% (8,188.14 ha) en “Manití”¹⁸³ y el 87.03% (5,810.34 ha) de “Santa Cecilia”. Posteriormente, en base a estos resultados, el GORE Loreto, mediante la Resolución Ministerial N° 0443-2010-AG, aprobó el cambio de uso de dichas tierras.¹⁸⁴

Considerando lo expuesto, es fundamental que la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor se otorgue de manera previa a la certificación ambiental, con el objetivo de que la información producida en el estudio de suelos corresponda al uso y fines previstos en el proyecto de inversión.

En ese sentido, se requiere que la DGAAA –autoridad competente para aprobar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y la certificación ambiental–, exija la clasificación de tierras durante la evaluación del estudio de impacto ambiental del proyecto inversión referido a los cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva y aquellos orientados a la producción de biocombustibles¹⁸⁵, en el marco de lo dispuesto por el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, y en concordancia con los fines que persigue la evaluación de impacto ambiental.

¹⁸² SPDA. *Cambio de uso actual de la tierra en la Amazonía peruana. Avances e implementación en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763*. Lima. Pp. 24. Consulta: 29 de mayo de 2017.

En: <http://proaqua.org.pe/umwelt/recursos/publicaciones/Doc.-de-trabajo-7-CdA1y2-Cambio-de-uso-actual-de-la-tierra-en-la-Amazonia.pdf>

¹⁸³ Información contenida en la parte considerativa de la Resolución Ejecutiva Directoral N° 200-2014-GRL-GGR-PRMRFFS-DER, emitida el 22 de diciembre del 2014.

¹⁸⁴ Mediante Resolución Ejecutiva Directoral N° 201-2014-GRL-GGR-PRMRFFS-DER, emitida el 24 de diciembre de 2014, se aprobó la autorización de cambio de uso de la empresa Islandia Energy S.A., titular del proyecto de inversión “Manití”. Asimismo, mediante Resolución Ejecutiva Directoral N° 202-2014-GRL-GGR-PRMRFFS-DER, emitida el 24 de diciembre del 2014, se aprobó la autorización de cambio de uso de la empresa Palmas del Amazonas S.A., titular del proyecto de inversión “Santa Cecilia”.

¹⁸⁵ Referidos a los proyectos de inversión del sector agrario sujetos al SEIA, de acuerdo a la “Primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA”, aprobado por R.M. N° 157-2011-MINAM.

2.2 Sobre la actuación de la DGAAA frente a los cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao que no cuentan con clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor ni certificación ambiental

Recientemente, el SERFOR emitió un comunicado a la opinión pública expresando que para iniciar actividades agrícolas a gran escala, que impliquen la remoción de cobertura boscosa en un predio privado, la empresa debe obtener la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, posteriormente, una certificación ambiental y luego, la autorización para el cambio de uso de la tierra.¹⁸⁶

En efecto, como se detalló en el Capítulo I, nuestro ordenamiento jurídico dispone que adicionalmente a la referida clasificación de tierras, la certificación ambiental, el cambio de uso de la tierra y el desboque son autorizaciones esenciales para iniciar la ejecución de dicha actividad.

Así, por ejemplo, respecto a la certificación ambiental la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446, establece lo siguiente:¹⁸⁷

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo (...), **debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda** (...).

(...), como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental [el resaltado es nuestro].

En este caso, la autoridad competente para otorgar la certificación ambiental a los proyectos de inversión referidos a cultivos desarrollados en forma intensiva o cultivos orientados a la producción de biocombustibles¹⁸⁸ es el MINAGRI, a través de la DGAAA. Esta función no ha sido transferida a ningún gobierno regional.

Asimismo, la citada Ley dispone que:¹⁸⁹

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 [aquellos que puedan causar impactos ambientales negativos significativos] y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

Considerando lo expuesto, a continuación se evaluará la actuación de la DGAAA frente a los cultivos de palma aceitera y cacao efectuadas por Cacao del Perú Norte S.A.C., propietaria del Fundo Tamshiyacu (Loreto), y por Plantaciones Ucayali S.A.C., propietaria del Fundo Zanja Seca (Ucayali) y Plantaciones Pucallpa S.A.C., propietaria del Fundo Tibecocha (Ucayali), empresas que forman parte del Grupo Melka.

¹⁸⁶ SERFOR. *In response to the communication released on May 5, 2016 by the company United Cacao Limited SEZC which relates to the actions of the company Cacao del Peru Norte S.A.C. in the "Tamshiyacu Case"*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.rspo.org/members/complaints/status-of-complaints/view/88>

¹⁸⁷ Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N° 019-2009-MINAM.

¹⁸⁸ Incorporado en la "primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA", aprobado mediante R.M. N° 157-2011-MINAM, vigente desde el 22 de julio de 2011.

¹⁸⁹ Artículos 2° y 3° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446.

De manera previa al inicio de las actividades agrícolas en los fundos de su propiedad, las citadas empresas debieron obtener la clasificación de tierras por la capacidad de uso mayor que demuestre la aptitud natural para los cultivos permanentes o en limpio de los suelos que destinarían al cultivo de palma aceitera y cacao. Posteriormente, debieron obtener la certificación ambiental correspondiente, y luego las autorizaciones de cambio de uso de la tierra y desbosque para retirar la cobertura boscosa que se encontraba en dichos suelos. (Gráfico N° 2).

No obstante, en supervisiones efectuadas por la DGAAA durante los años 2014 y 2015, se verificó que las citadas empresas deforestaron 13,366.75 ha de bosques amazónicos para iniciar sus actividades agrícolas, sin haber obtenido la clasificación de tierras ni las autorizaciones mencionadas anteriormente.¹⁹⁰

En consecuencia, la DGAAA ordenó la paralización de sus actividades, otorgándoles un plazo de 90 días hábiles para que presenten una propuesta de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.¹⁹¹ En virtud a ello, la DGAAA aprobó los estudios de suelos a nivel semidetallado, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 10
Estudio de suelos en tierras deforestadas y sometidas a prácticas agrícolas

Empresa – Predio Rural	Hasta 2015		Durante 2016	
	Área Deforestada	% del Área Total	Área Clasificada	Tierra clasificada como apta para la producción forestal
Cacao del Perú Norte S.A.C. - Fundo Tamshiyacu (Loreto)	1,949.36 ha	72.17%	2,701.10 ha	700.59 ha (1)
Plantaciones Ucayali S.A.C. – Fundo Zanja Seca (Ucayali)	4,593.00 ha	85.08%	5,398.36 ha	1,846.32 ha (2)
Plantaciones Pucallpa S.A.C. – Fundo Tibecocha (Ucayali)	6,824.39 ha	93.72%	7,308.75 ha	546.67 ha (3)

Nota: (1) Resolución de Dirección General N° 617-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA. (2) Resolución de Dirección General N° 289-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA. (3) Resolución de Dirección General N° 653-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA.

Fuente: Minagri

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Al respecto, existe un común denominador en los casos descritos: con anterioridad a la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, el “área de estudio” había sido ampliamente deforestada y en algunos sectores, sometida a prácticas agrícolas, mediante el uso de agroquímicos para garantizar la producción de la palma aceitera o del cacao.

¹⁹⁰ Presentación realizada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, en reunión convocada por la Defensoría del Pueblo, el 24 de mayo de 2016.

¹⁹¹ Mediante Resolución de Dirección General N° 462-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, N° 463-2014-DVDIAR-DGAAA y N° 270-2015-DVDIAR-DGAAA, contra Cacao del Perú Norte S.A.C., Plantaciones Ucayali S.A.C., y Plantaciones Pucallpa S.A.C., respectivamente.

Así por ejemplo, respecto del Fundo Tamshiyacu, el MAAP¹⁹² sostiene que 2,200 ha de la deforestación asociada a Cacao del Perú Norte S.A.C. ocurrió en tierras clasificadas como aptas para la producción forestal, en base a la “actualización de los estudios de suelos y capacidad de uso mayor de las tierras de la región Loreto”, que realizó la DGAAA.¹⁹³

Sin embargo, tras la tardía actuación de esta Dirección en la aplicación de las medidas necesarias para detener la ilegal actuación de dicha empresa, el resultado de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor –efectuada de manera posterior a la deforestación y el uso de agroquímicos– concluyó que solo existen 700.59 ha de tierras aptas para la producción forestal.

Las acciones de supervisión, fiscalización y sanción por iniciar actividades o proyectos productivos con fines agropecuarios sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor

Según el Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario¹⁹⁴, constituye infracción administrativa, toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos, resoluciones y demás obligaciones ambientales establecidas en las normas bajo el ámbito de competencia del sector agrario.¹⁹⁵

En ese sentido, constituye una infracción el iniciar, reiniciar o desarrollar actividades o proyectos productivos con fines agropecuarios sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, otorgada por la DGAAA, a fin de acreditar la aptitud natural para pastos, cultivos en limpio o permanentes de las tierras, conforme a lo dispuesto por el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

No obstante, de la revisión de la “Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario”, del Reglamento de infracciones y sanciones ambientales del sector agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2012-AG, se advierte que el incumplimiento de la referida disposición normativa, como otras disposiciones contenidas en el citado Reglamento no se encuentran tipificadas como infracciones administrativas.

Cabe recordar que, la transgresión a las normas, decretos, directivas u otro compromiso ambiental del ámbito del sector agrario debe ser tipificada, a fin de que la DGAAA pueda iniciar el procedimiento administrativo sancionador para determinar las infracciones e imponer las sanciones correspondientes.

Por consiguiente, resulta imperativo que la DGAAA incorpore a la Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario, la infracción administrativa por iniciar, reiniciar o desarrollar actividades o proyectos productivos con fines agropecuarios sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, a fin de acreditar la aptitud natural para pastos, cultivos en limpio o permanentes de las tierras, así como las infracciones administrativas por el incumplimiento de las disposiciones normativas

¹⁹² Finer M, Novoa S, Cruz C. 2016. *Proyecto United Cacao se ubica en tierra clasificada Forestal. MAAP: 38*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://maaproject.org/2016/forestal/>

¹⁹³ Aprobada recientemente por la DGAAA mediante Resolución de Dirección General N° 300-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, emitida el 15 de junio de 2016.

¹⁹⁴ Aprobado mediante D.S. N° 017-2012-AG.

¹⁹⁵ Numeral 7.1 del artículo 7° del Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario, D.S. N° 017-2012-AG.

contenidas en el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, y el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, que contribuyan a fortalecer el sistema nacional de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

Las acciones de supervisión, fiscalización y sanción por iniciar actividades o proyectos productivos con fines agropecuarios sin contar con certificación ambiental

Una vez que la DGAAA evaluó y aprobó los estudios de suelos presentados por las citadas empresas, levantó la orden de paralización permitiendo el reinicio de las actividades agrícolas, sin considerar que éstas aún no contaban con certificación ambiental.

La DGAAA no inició los procesos administrativos sancionadores por “iniciar, reiniciar o desarrollar actividades sin contar con la certificación ambiental correspondiente, o realizar actividades con certificaciones caducadas, suspendidas, o que requieran una reclasificación o deban ser modificadas conforme a la normativa vigente”, según lo previsto en la citada Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario.

Por otro lado, en las reuniones convocadas por la Defensoría del Pueblo en las ciudades de Iquitos y Pucallpa, los días 7 y 10 de noviembre de 2016, respectivamente; los representantes y miembros de las comunidades locales y nativas manifestaron que las citadas empresas venían contaminando las fuentes de agua destinadas al consumo humano, debido al uso de agroquímicos y el desecho de residuos vegetales.

Al respecto, es sumamente importante que la DGAAA inicie las acciones de supervisión correspondientes, a fin de adoptar las medidas necesarias para proteger la salud de las personas. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar que, según la Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario: “incumplir con la ejecución de medidas o acciones para el control de las emisiones, vertimientos y residuos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos del titular de la actividad agraria o para evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia, puedan tener efectos adversos en el ambiente” es considerada una infracción grave.

A la luz de los hechos, es preciso que la DGAAA corrija su inacción y ejecute las acciones de supervisión y fiscalización que corresponden por el incumplimiento de la legislación ambiental del sector agrario por parte de Cacao del Perú Norte S.A.C., Plantaciones Ucayali S.A.C. y Plantaciones Pucallpa S.A.C., conforme a las obligaciones generales y específicas contenidas en la citada Tabla.

Sin perjuicio de ello, también es importante que se adopte las acciones necesarias para detener las actividades que dichas empresas vienen realizando sin contar con las licencias, autorizaciones, permisos u otro derecho o título habilitante requerido por nuestro ordenamiento jurídico, en el marco de sus competencias y funciones.

2.3 Sobre la actuación de la DGAAA en los predios rurales otorgados al amparo del Decreto Legislativo N° 838

A fin de promover el progresivo retorno, reinserción y asentamiento sostenible de las poblaciones ubicadas en zonas de economía deprimida de la Sierra, Ceja de Selva y Selva, el Gobierno de Alberto Fujimori decidió impulsar la titulación de predios rústicos rurales, sin costo alguno.

Es así que mediante el Decreto Legislativo N° 838, emitido el 18 de agosto de 1996, se facultó al MINAGRI para que adjudique gratuitamente dichos predios a favor de personas naturales, comunidades campesinas y comunidades nativas ubicadas en áreas de población desplazada por la violencia terrorista;¹⁹⁶ personas naturales que fueron calificadas administrativamente como beneficiarias de la reforma agraria; y, aquellas que venían desarrollando actividades productivas por más de un año.¹⁹⁷ El citado decreto legislativo se mantuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2000.¹⁹⁸

Sobre la base legal citada, mediante Resolución Directoral Regional N° 298-97-CTAR-DRA, emitida el 19 de abril del 1997, la DRA Loreto aprobó el proyecto de parcelación e independización denominado “Fernando Lores”, a favor de 60 beneficiarios. Posteriormente, Cacao del Perú Norte S.A.C. adquirió dichos predios. Al respecto, mediante Informe N° 1376-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13¹⁹⁹, la DGAAA señaló que la empresa no requiere la autorización de cambio de uso de la tierra para realizar actividades agrícolas.

Entre sus principales argumentos, la DGAAA sostiene que los beneficiarios, de quienes la empresa adquirió la propiedad, venían realizando actividades agrícolas desde hace más de 15 años, sin que se les haya exigido dicha autorización.²⁰⁰ Sin embargo, el Procurador Público del MINAGRI solicitó la revisión del citado informe por ser “contrario al interés público”.²⁰¹

Asimismo, señala que dicho informe viene siendo utilizado por los denunciados como un argumento de defensa, en el marco del Expediente N° 740-2014 (Carpeta Fiscal N° 234-2013), por los delitos ambientales contra los bosques o formaciones boscosas y otros, ante el Cuarto Juzgado Penal de Investigación Preparatoria de Maynas.

En ese sentido, la Oficina General de Asesoría Jurídica del MINAGRI, modificó y reformuló los criterios interpretativos establecidos en los citados informes,²⁰² señalando que el Informe N° 1376-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13 omite aplicar de manera adecuada, entre otros normas, los dispositivos normativos vigentes durante el

¹⁹⁶ Artículos 1° y 2° del D.L. N° 838, que faculta al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada.

¹⁹⁷ Incisos “b” y “c” del artículo 4° del Reglamento del D. L. N° 838, aprobado mediante D.S. N° 018-96-AG.

¹⁹⁸ Artículo Único de la *Ley que prorroga el plazo de la vigencia del Decreto Legislativo N° 838, sobre adjudicación de predios rústicos en zonas de economía deprimida*, Ley N° 27041.

¹⁹⁹ Preciado mediante Informe N° 251-14-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/informes-ogaj/2014/informe-forestal-fauna.pdf>

²⁰⁰ Mediante Informe N° 276-14-MINAGRI-DGAAA-DGAA/TAW-148537-13, que fue reiterado mediante el Informe N° 935-14-MINAGRI-DVIAR-DGAAA-DGAA-TAW-112228-14. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/informes-ogaj/2014/informe-forestal-fauna.pdf>

²⁰¹ Mediante Oficio N° 4139-2014-MINAGRI-PP, emitido el 04 de setiembre de 2014. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/informes-ogaj/2014/informe-forestal-fauna.pdf>

²⁰² Mediante los Informes N° 1066-2014-MINAGRI-OGAJ, emitido el 10 de setiembre de 2014, e Informe N° 1182-2014-MINAGRI-OGAJ, emitido el 24 de setiembre de 2014. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/informes-ogaj/2014/informe-forestal-fauna.pdf>

año 2014, es decir la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como su Reglamento, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, “siendo dichas interpretaciones incorrectas y contrarias al interés general”, debido a que no exigir la autorización de cambio de uso de la tierra cuando los predios se encontraban bajo la posesión y, posterior propiedad de los beneficiarios de “Fernando Lores”, no genera la adquisición de un derecho.²⁰³

En base a ello, en septiembre de 2014, el SERFOR, en calidad de Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, emitió un dictamen dirigido a la DGAAA expresándole que es incorrecto excluir a Cacao del Perú Norte S.A.C. de la obligación legal de contar con la citada autorización.²⁰⁴

Si bien resulta preocupante que dos órganos de una misma entidad pública emitan opiniones contrarias entre sí, una opinión legal no ajustada a las disposiciones normativas aplicables no solo puede provocar la pérdida irreparable de nuestro patrimonio forestal y de fauna silvestre, también puede afectar el resultado de las investigaciones penales, generando que los hechos descritos no constituyan el delito ambiental perseguido.

Para la Defensoría del Pueblo, en efecto, en el marco de lo establecido en el artículo 26° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, y el artículo 287° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Supremo N° 014-2001-AG, resulta exigible la autorización de cambio de uso de la tierra, debido a que en tierras clasificadas como aptas para el cultivo en limpio o permanente, con cobertura boscosa es obligatorio contar con dicha autorización para realizar actividades agropecuarias, conforme se detalla en el punto 1.2 del Capítulo I, y contrario a la posición que sustenta la DGAAA.

Retiro de United Cacao Limited SEZC de la Bolsa de Valores de Londres y Lima

El 31 de agosto de 2014, la DGAAA constató que Cacao del Perú Norte S.A.C., en calidad de filial de United Cacao Limited SEZC, deforestó 1,949.36 ha de bosques naturales para instalar cultivos de cacao, sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor correspondiente y la certificación ambiental.²⁰⁵ Sumado a ello, la Oficina de Asesoría Jurídica del MINAGRI y el SERFOR, señalaron que tampoco contaban con las autorizaciones de cambio de uso de la tierra y desbosque, exigibles según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308 y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, vigentes hasta octubre de 2015.

Frente a la deforestación efectuada, alrededor de 50 organizaciones indígenas y organismos no gubernamentales del Perú, Europa y Estados Unidos de Norte América solicitaron la exclusión de United Cacao Limited SEZC del Mercado Alternativo de Inversiones (AIM, por sus siglas en inglés), un sub-mercado de la Bolsa de Valores de Londres.

Como resultado de esta acción, esta empresa fue excluida de dicho mercado y, luego de la Bolsa de Valores de Lima,²⁰⁶ el 07 de febrero de 2017.

²⁰³ Informe N° 1066-2014-MINAGRI-OAJ, confirmado por el Informe N° 1182-2014-MINAGRI-OAJ. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/informes-ogai/2014/informe-forestal-fauna.pdf>

²⁰⁴ SERFOR. *In response to the communication released on May 5, 2016 by the company United Cacao Limited SEZC which relates to the actions of the company Cacao del Peru Norte S.A.C. in the “Tamshiyacu Case”*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.rspo.org/members/complaints/status-of-complaints/view/88>

²⁰⁵ Extraído de los considerandos de la Resolución de Dirección General N° 462-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, emitida el 09 de diciembre de 2014 por la DGAAA.

²⁰⁶ SPDA. *Bolsa de Valores de Lima excluye acciones de United Cacao, empresa acusada de deforestar ilegalmente en la Amazonía*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=43207>

2.4 Sobre la actuación de la DRA de Ucayali en la adjudicación de tierras para cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao

En este punto se abordará la actuación de la DRA Ucayali en la adjudicación de tierras para proyectos productivos de palma aceitera y cacao, en tierras de dominio público a Plantaciones Ucayali S.A.C.

Al respecto, mediante la Resolución Directoral Regional Sectorial N° 342-2012-GRU-P-DRSAU, emitida el 30 de noviembre de 2012 por la DRA Ucayali, se transfirió a título oneroso 4,759.77 ha a Plantaciones Ucayali S.A.C.²⁰⁷ Dicha transferencia se sustentó en la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor efectuada por la DRA Ucayali, sin contar con competencia para ello. En efecto, mediante el Informe Técnico N° 22-2014-MINAGRI-VMPA-DGAAA-DERN-100752-2013, emitido el 9 de abril de 2014, se determinó que:

La venta directa a favor de Plantaciones de Ucayali S.A.C., **se realizó sobre la base de un estudio de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor que fue aprobado por la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria de la Dirección Regional Sectorial de Agricultura del Gobierno Regional de Ucayali**, en enero de 2012. Pese a que, como la DGAAA precisó, «la función de suelos y clasificación de tierras no ha sido incluida como una función exclusiva del Gobierno Regional, en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, ni en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales» [el resaltado es nuestro].

Cabe recordar que, la DGAAA es la única autoridad competente para evaluar los estudios de suelos y clasificar las tierras por su capacidad de uso mayor (Gráfico N° 2). No obstante, la DRA Ucayali realizó dicha clasificación de tierras de uso mayor, utilizando el resultado como sustento técnico para realizar la transferencia de propiedad a título oneroso a favor de Plantaciones Ucayali S.A.C. En consecuencia, la referida clasificación de tierras carece de validez al no haber sido otorgada por la autoridad competente.

Posteriormente, evidenciada la irregularidad, Plantaciones Ucayali S.A.C. presentó su propuesta de estudio de suelos ante la DGAAA, la misma que finalmente fue aprobada. No obstante, esta actuación no valida la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor aprobada por la DRA Ucayali, ni mucho menos la adjudicación de tierras realizada.

Sobre el particular, resulta de máxima importancia que la DRA de Ucayali se abstenga ejercer de manera irregular la competencia correspondiente a la DGAAA, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos.

²⁰⁷ KENE. Nota de Prensa N° 004-2016. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://keneamazon.net/nota-de-prensa-004-2016.html>

2.5 Sobre la actuación de la DRA de Ucayali en el otorgamiento de constancias de posesión sobre tierras solicitadas en ampliación de titulación por la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya

La Comunidad Nativa Santa Clara de Uchunya, ubicada en el distrito de Nuevo Requena, provincia de Coronel Portillo, región de Ucayali, fue reconocida el 27 de agosto de 1975.²⁰⁸ Posteriormente, en 1986 recibieron en titulación 218 ha. En mayo de 2015, la comunidad nativa solicitó la ampliación de dicha titulación a la DRA Ucayali. Sin embargo, en diciembre de 2015, esta Dirección otorgó a terceros 17 constancias de posesión sobre las tierras que habían sido materia de la referida solicitud, por lo que, el señor Washington Bolívar Díaz y otros, solicitaron la nulidad de dichas constancias de posesión.

En atención a la solicitud planteada, la DRA de Ucayali declaró la nulidad de dichas constancias de posesión,²⁰⁹ sosteniendo que, en efecto, se evidenciaron irregularidades en el desarrollo de la inspección ocular que se realizó para verificar la posesión de los solicitantes. En consecuencia, retrotrajeron el proceso a la etapa de notificación personal, a fin de realizar la inspección ocular correspondiente y continuar con el proceso.

Por otro lado, según una carta emitida por la comunidad nativa a la Defensoría del Pueblo,²¹⁰ dichas constancias de posesión, entre otras que vienen siendo otorgadas por la DRA Ucayali, es el resultado de las invasiones de tierras que vendría promoviendo Plantaciones Pucallpa S.A.C., a fin de adquirir dichas áreas una vez que hayan sido tituladas por esta Dirección.

Bajo este mecanismo, señalan que la DRA de Ucayali habría emitido 222 constancias de posesión –adicionales a las señaladas anteriormente– sobre áreas ubicadas en las tierras que son objeto de la referida solicitud de ampliación. Luego, esta Dirección habría emitido los correspondientes títulos de propiedad, que finalmente habrían sido transferidos por los nuevos propietarios a Plantaciones Pucallpa S.A.C.

Considerando lo descrito, el 26 de mayo de 2016, la comunidad nativa interpuso una demanda de amparo ante el Juzgado Constitucional de Ucayali, a fin de que se declare la nulidad de la transferencia de las tierras a favor de la empresa y se amplíe la titulación del territorio solicitado por la comunidad.²¹¹

Al respecto, según el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, el Estado se encuentra obligado a tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.²¹²

²⁰⁸ Mediante Resolución SINAMOS N° 145-75-CAE-ORMAS-V.

²⁰⁹ Mediante Resolución Directoral Regional N° 208-2016-GRU-DR, emitida el 6 de abril de 2016.

²¹⁰ Mediante carta notificada el 13 de diciembre de 2016.

²¹¹ Kene. *Nota de Prensa N° 004-2016*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://keneamazon.net/nota-de-prensa-004-2016.html>

²¹² Inciso 2 del artículo 14° del Convenio 167 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26253.

Siguiendo esta línea, la CDIH señala que si las tierras indígenas o tribales no han sido demarcadas, delimitadas y tituladas, los Estados deben abstenerse de “todo acto que pueda dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros actuando con aquiescencia o tolerancia de éste, afecte la existencia, el valor, el uso o goce de los bienes ubicados en la zona geográfica ocupada y usada por el pueblo indígena”.²¹³

En adición a lo anterior, la CDIH manifiesta “que la ausencia o el retardo de la titulación y demarcación de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y tribales pueden agudizar el impacto de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales en dichos territorios, así como suscitar conflictos violentos entre dichos pueblos y terceros por causa de tales proyectos”.²¹⁴

En suma, “los Estados no pueden diseñar ni llevar a cabo planes o proyectos de desarrollo o inversión, ni otorgar concesiones de explotación de los recursos naturales, que puedan afectar a las comunidades indígenas hasta que sus derechos de propiedad comunal se vean plenamente identificados y garantizados a través de la titulación, delimitación y demarcación”.²¹⁵

De acuerdo con ello, la DRA de Ucayali no puede otorgar constancias de posesión ni títulos de propiedad sobre tierras solicitadas en ampliación de titulación por parte de una comunidad nativa, reconocida como un pueblo indígena. De lo contrario, estaría vulnerando, entre otros, el derecho colectivo de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

Frente a lo descrito, resulta imperioso que la DRA de Ucayali cumpla con el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, y atienda la solicitud de ampliación de titulación del territorio de la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya, cuyo plazo legal (30 días hábiles) ha sido incumplido. En tal sentido, hasta que resuelva lo solicitado por la citada comunidad nativa, debe abstenerse de otorgar constancias de posesión y títulos de propiedad a terceros sobre el área en mención, a fin de proteger su derecho colectivo de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que las constancias de posesión como los títulos de propiedad solo pueden otorgarse sobre tierras calificadas como aptas para cultivos en limpio o permanentes, y para pastos.²¹⁶

Para tal efecto, es necesario que de manera previa, la DRA de Ucayali cuente con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, emitida por la DGAAA, a fin de otorgar las constancias y títulos de propiedad solo en las tierras señaladas anteriormente.

²¹³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. 2010. derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Párrafo 103. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <<https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>>

²¹⁴ Ibídem. Párrafo 105.

²¹⁵ Ibídem. Párrafo 106.

²¹⁶ Artículo 37° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

Retiro de Plantaciones Pucallpa S.A.C. de la Mesa redonda sobre aceite de palma sostenible

El 5 de diciembre de 2015, la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya, con apoyo de la Federación de Comunidades Nativas del Río Ucayali (FECONAU), el Instituto de Defensa legal (IDL) y el Programa de Pueblos del Bosque (FPP), presentaron una queja ante la Mesa redonda sobre aceite de palma sostenible (en adelante RSPO, por sus siglas en inglés) .

La RSPO es una iniciativa mundial que busca promover la producción sostenible del aceite de palma. Los miembros de la RSPO provienen de empresas dedicadas a la plantación, procesamiento y comercio, fabricantes de bienes de consumo y minoristas de productos de aceite de palma, instituciones financieras y organismos no gubernamentales de carácter ambiental y social de muchos de los países que producen o usan palma aceitera.²¹⁷

La empresa Plantaciones Pucallpa S.A.C. era miembro de la RSPO. Sin embargo, producto de la queja presentada por la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya se vio obligada a retirarse de dicha organización el 14 de octubre de 2016.²¹⁸

Posteriormente, el Panel de Reclamaciones de RSPO informó de la existencia de pruebas claras de la responsabilidad de Plantaciones Pucallpa S.A.C. Sin embargo, debido a la renuncia de la referida empresa como miembro de dicha organización, la decisión a ser adoptada al respecto solo será de valor moral y persuasivo.

No obstante, cabe precisar que la RSPO observó una serie de violaciones efectuadas por Plantaciones Pucallpa S.A.C. frente a los criterios e indicadores asociados con los Principios de la RSPO. Entre ellos:²¹⁹

- No cumplió con las leyes nacionales que prohíben la conversión de bosques primarios para fines agrícolas, asimismo realizó la conversión de bosques sin los correspondientes estudios de suelos, los permisos ambientales o las pertinentes evaluaciones de impacto ambiental y social.
- Vulneró los derechos de propiedad de los pueblos indígenas a sus tierras consuetudinarias, su derecho a los recursos naturales que garantizan su subsistencia, su derecho a procesos de consulta previa y consentimiento, su derecho a determinar sus propios caminos de desarrollo, entre otros derechos fundamentales de los pueblos indígenas que son obligatorios en el Perú.
- Las operaciones de la empresa han destruido y desviado cursos de agua, así como bloqueado el acceso de la comunidad a los suministros de agua vital para la pesca y el consumo humano.

Asimismo, la RSPO llevó a cabo una investigación independiente para verificar si, antes y después de ser miembro de la RSPO, la citada empresa había deforestado bosques naturales para la instalación de sus cultivos y si dicha deforestación incluía bosques primarios. Producto de esta medida, el 6 de abril de 2017, la Secretaría de la RSPO emitió una carta que incluye las principales conclusiones sobre el resultado de la referida investigación:²²⁰

- Plantaciones Pucallpa S.A.C. despejó aproximadamente 4,489 ha antes de convertirse en miembro de la RSPO. La mayor parte de esta área estaba cubierta de bosques, y la mayor parte del bosque era bosque primario.
- Entre 2014 y 2016, Plantaciones Pucallpa S.A.C. continuó despejando al menos 1,237 ha de tierra, de las cuales 423 ha se consideran bosque primario.

Los resultados de la aplicación de los criterios e indicadores asociados con los Principios de la RSPO, así como de la investigación independiente que solicitó esta organización para atender la queja presentada por la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya, confirmaron los hechos que vienen siendo denunciados por esta comunidad.

²¹⁷ RSPO. *How we work*. Consulta: 29 de mayo del 2017. En: <http://www.rspo.org/about/how-we-work>

²¹⁸RSPO. *Case Tracker. Plantaciones de Pucallpa*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.rspo.org/members/complaints/status-of-complaints/view/88>

²¹⁹ RSPO. *Case Tracker. Plantaciones de Pucallpa*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.rspo.org/members/complaints/status-of-complaints/view/88>

²²⁰ Ibidem

2.6 Sobre la actuación de la DGAAA y ARFFS en las acciones de supervisión y fiscalización frente a la deforestación por cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao

En el marco del proceso de descentralización, se concluyó la transferencia de funciones contenidas en los literales “e” y “q” del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, de Madre de Dios, Ucayali, Loreto, Amazonas, San Martín, Pasco, Junín, Tumbes, Huánuco y La Libertad.

En ese sentido, las ARFFS de los citados gobiernos regionales tienen la función de fiscalizar y sancionar las acciones que infringen la legislación forestal y de fauna silvestre, en el ámbito de su competencia territorial,²²¹ respecto de las personas, naturales o jurídicas, que no cuenten con títulos habilitantes, así como de aquellos que cuenten con actos administrativos que no constituyen títulos habilitantes.

Al respecto, la función fiscalizadora y sancionadora comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas, de intervenir y la de imponer multas y medidas administrativas ante el probable o probado incumplimiento de la legislación forestal y de fauna silvestre. Ambas funciones pueden ser efectuadas por las ARFFS, sin necesidad de previa notificación o aviso.²²²

Asimismo, las ARFFS también tienen la facultad de requerir la intervención del Ministerio Público y de la Policía Nacional del Perú para el adecuado cumplimiento de dichas funciones.²²³

Por su parte, la DGAAA es la autoridad competente del sector Agricultura para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones generales o específicas que se detallan en la citada “Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario”,²²⁴ tales como:

- Iniciar, reiniciar o desarrollar actividades sin contar con la certificación ambiental correspondiente, o realizar actividades con certificaciones caducadas, suspendidas, o que requieran una reclasificación o deban ser modificadas conforme a la normativa vigente.
- Incumplir con la ejecución de medidas o acciones para el control de las emisiones, vertimientos y residuos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos del titular de la actividad agraria o para evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia, puedan tener efectos adversos en el ambiente.
- Desarrollar operaciones o realizar actividades sin contar con licencia, autorización, permiso u otro derecho o título habilitante.

²²¹ Artículo 145° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

²²² Numeral 196.3 del artículo 196° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 18-2015-MINAGRI.

²²³ Inciso a del artículo 147° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

²²⁴ Anexo al Reglamento de infracciones y sanciones ambientales del sector agrario, aprobado mediante D.S. N° 017-2012-AG.

No obstante, de acuerdo al MAAP²²⁵ durante el último quinquenio se ha detectado un incremento exponencial de la deforestación por cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao, de acuerdo al siguiente detalle:

- En Madre de Dios,²²⁶ en la cuenca baja del río Las Piedras, específicamente alrededor la Comunidad Campesina de Lucerna, se documentó un incremento significativo de la deforestación por cacao a partir del año 2012. Mientras que en los últimos 4 años entre 2012 y 2015, se estimó la deforestación de 472 ha. Siendo el 2015 el año de mayor deforestación, con 155 ha.
- En Loreto y San Martín,²²⁷ dentro de las adjudicaciones de tierras otorgadas al Grupo Palmas, que pertenece al Grupo Romero para los proyectos agroindustriales de Palmas del Shanusi y Palmas del Oriente se realizó un desbosque de 6,974 ha de bosque primario entre los años 2006 y 2011. Asimismo se documentó la deforestación adicional de 9,840 ha de bosque primario en el área que rodea las adjudicaciones. En total, se documentó el desbosque de más de 16,800 ha de bosque primario con fines de establecimiento de plantaciones de palma aceitera a gran escala al interior y alrededor de dichas adjudicaciones.
- En Loreto,²²⁸ se documentó el desbosque de 2,126 ha de bosques primarios entre mayo de 2013 y agosto de 2014, para el establecimiento de plantaciones de cacao en las afueras del centro poblado de Tamshiyacu. Al respecto, Cacao del Perú Norte S.A.C., subsidiaria de United Cacao. La empresa manifestó “que esta zona había sido utilizada para la agricultura desde fines de los años 90, y que por lo tanto no era bosque primario”. Adicionalmente, señala que “el sitio fue intensamente talado, extrayéndose toda la madera dura en la década de 1980”.

No obstante, sobre una serie de imágenes satelitales se observó que:

- Al año 1985, no se habían efectuado mayores actividades agrícolas, no fue extraída toda la madera dura, y el bosque primario era el ecosistema dominante (98% de la superficie total del proyecto).
- Entre los años 1985 – 2012, existían algunas áreas dispersas de bosque talado en el centro del área del futuro proyecto. No existe evidencia de un desbosque de gran escala.

Al respecto, una nueva imagen satelital revela que el desbosque se reanudó en el año 2015.²²⁹ Se detectó un desbosque de 150 ha entre los meses de junio y agosto, elevando el área total desboscada a 2,276 ha. En comparación con lo anterior, a febrero de 2016²³⁰ se detectó un desbosque adicional de 104 ha, con

²²⁵ Proyecto de Amazon Conservation Association (ACA) y Conservación Amazónica (ACCA), conocido como MAAP, por sus siglas en inglés.

²²⁶ Finer M, Peña N. 2015. *El Aumento de la Deforestación a lo largo del menor Río Las Piedras (Madre de Dios, Perú)*. MAAP #23. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: http://maaproject.org/2016/las_piedras/

²²⁷ Finer M, Novoa S. 2015. *Deforestación por Palma Aceitera en la Amazonía Peruana (Parte 2: Shanusi)*. MAAP: Imagen #16. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://maaproject.org/2015/imagen16-shanusi/>

²²⁸ Finer M, Novoa S. 2015. *Confirmando que el desbosque a gran escala por cacao en Tamshiyacu (Loreto, Perú) se efectuó sobre bosques primarios*. MAAP: Imagen #9. Consulta: 29 de mayo del 2017. En: <http://maaproject.org/2015/imagen-9-cacao-tamshiyacu/>

²²⁹ Finer M, Olexy T, Novoa, S. 2015. *Se Reanuda el Desbosque para Cacao en Tamshiyacu (Loreto, Perú)*. MAAP #13. Consulta: 29 de mayo del 2017. En: <http://maaproject.org/2015/tamshiyacu3/>

²³⁰ Finer M, Novoa S. 2016. *United Cacao Continúa la Deforestación de Bosque Primario en Tamshiyacu (Loreto, Perú)*. MAAP: #27. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://maaproject.org/2016/cacao-peru-norte/>

lo cual el área asciende a 2,380 ha. La mayor parte de esta deforestación se realizó sobre bosque primario.

- En Huánuco,²³¹ se efectuó una deforestación de 558 ha para la plantación de palma aceitera entre los años 2010 - 2014. Los datos históricos indican que la mayor parte de la deforestación ocurrió en bosques secundarios, con un porcentaje menor en bosques primarios.
- En Ucayali,²³² se observó la expansión de dos plantaciones a gran escala de palma aceitera. Al mes de abril de 2015, el área deforestada cubre casi 12,188 ha. De ellas, el análisis revela que 9,040 ha se habilitaron por deforestación de bosques primarios, mientras que 2,350 ha por remoción del bosque secundario. Solo 434 ha se encontraban deforestadas al inicio del proyecto, a fines del 2011.

La deforestación causada por dichos cultivos –principalmente, en bosques primarios– ha generado significativas pérdidas en nuestro patrimonio forestal y de fauna silvestre. Así, por ejemplo, solo considerando la dimensión monetaria, el SERFOR²³³ estimó el valor económico la deforestación producida por:

- **Cacao del Perú Norte S.A.C., en Loreto**

El valor estimado por la pérdida del patrimonio forestal de las áreas analizadas asciende a S/ 118'866,683.00 (ciento dieciocho millones ochocientos sesenta y seis mil seiscientos ochenta y tres con 00/100 Soles); si a ello añadimos el costo estimado por restauración de S/ 37'438,660.00 (treinta y siete millones cuatrocientos treinta y ocho mil seiscientos sesenta con 00/100 Soles) el monto global alcanza S/ 156'305,343.00 (ciento cincuenta y seis millones trescientos cinco mil trescientos cuarenta y tres con 00/100 Soles).

- **Plantaciones Ucayali S.A.C., en Ucayali**

El valor estimado por la pérdida del patrimonio forestal de las áreas analizadas asciende a S/ 123'723,077.00 (ciento veintitrés millones setecientos veintitrés mil setenta y siete con 00/100 Soles); si a ello añadimos el costo estimado por restauración de S/ 96'791,296.00 (noventa y seis millones setecientos noventa un mil doscientos noventa y seis con 00/100 Soles) el monto global alcanza S/ 220'514,373.00 (Doscientos veinte millones quinientos catorce mil trescientos setenta y tres con 00/100 Soles).

Es decir, respecto a las deforestaciones producidas por las citadas empresas, que iniciaron sus actividades sin contar con clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor ni certificación ambiental –ambas competencias de la DGAAA–, ni la autorización de cambio de uso de la tierra –competencia de la ARFFS–, solo en términos económicos el Estado peruano perdió patrimonio forestal por un estimado de S/ 242'589,760.00 (Doscientos cuarenta y dos millones quinientos ochenta y nueve mil setecientos sesenta

²³¹ Finer M, Olexy T. 2016. *Deforestación para Palma Aceitera en la Selva Central (Huánuco)*. MAAP: 48. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://maaproject.org/2016/palma-huanuco/>

²³² Finer M, Novoa S. 2015. *Plantaciones de Palma Aceitera a Gran Escala Causan Deforestación del Bosque Primario en la Amazonía Peruana (Primera Parte: Nueva Requena)*. MAAP: Imagen #4. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://maaproject.org/2015/imagen-4-proyectos-de-aceite-de-palma-deforestan-el-bosque-primario-de-la-amazonia-peruana-primera-parte-nueva-requena/>

²³³ CONVOCA. *Las pruebas de la Amazonía arrasada y la nueva maniobra del Grupo Melka*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.convoca.pe/agenda-propia/las-pruebas-de-la-amazonia-arrasada-y-la-nueva-maniobra-del-grupo-melka>

con 00/100 Soles). Asimismo, el costo estimado de la restauración de dicho patrimonio asciende a S/ 134'229,956 (Ciento treinta y cuatro millones doscientos veintinueve mil novecientos cincuenta y seis con 00/100 Soles).

En consecuencia, si consideramos la pérdida del patrimonio forestal –e inclusive del patrimonio de fauna silvestre– provocado por los cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao efectuados en el último quinquenio, según lo detallado anteriormente, solo el estimado económico por dicha pérdida superaría ampliamente los montos obtenidos por SERFOR respecto a los casos citados.

Considerando lo expuesto, cada año se vienen registrando nuevas deforestaciones para el cultivo intensivo de palma aceitera y cacao, por lo que resulta fundamental que la DGAAA y las ARFFS, corrijan su constante inacción al respecto y, en el marco de sus competencias y funciones, cumplan con ejecutar las acciones de supervisión y fiscalización, a fin de iniciar los procedimientos administrativos sancionadores que correspondan.

Rol supervisor del OEFA a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)

La Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de los resultados de las supervisiones realizadas por el OEFA a la DGAAA y a la ARFFS del GORE Loreto.

Cabe recordar que, OEFA –a través de la Subdirección de Supervisión a Entidades de la Dirección de Supervisión– es responsable de supervisar a todas las entidades públicas que tienen a su cargo funciones de fiscalización ambiental, realizando acciones de seguimiento y verificación del desempeño de dichas funciones.²³⁴

Respecto a la DGAAA,²³⁵ el OEFA señala que realizó una supervisión especial a esta instancia, donde tomó conocimiento de la Resolución Directoral N° 322-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, emitida el 24 de junio de 2016, a través de la cual deniega la aprobación del estudio de suelos a nivel semidetallado del predio rural “Fundo Tamshiyacu”, de propiedad de la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C., así como de la Resolución de Dirección General N° 513-2013-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, emitida el 10 de octubre de 2016, que declara improcedente el recurso de reconsideración contra la resolución administrativa citada anteriormente.

Adicionalmente a ello, el OEFA no reporta ninguna acción ni hallazgo, por lo tanto, no emite ninguna recomendación a la DGAAA.

Así, entre los años 2014 y 2016, el OEFA realizó supervisiones especiales al GORE Loreto, a fin de verificar el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental en relación a las actividades realizadas por las empresas Cacao del Perú Norte S.A.C. (Fundo Tamshiyacu), Palma del Amazonas S.A. (Santa Cecilia) e Islandia Energy S.A. (Maniti).

²³⁴ OEFA. Supervisión a entidades de fiscalización ambiental. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.oefa.gob.pe/actividades-principales/supervision-a-entidades-de-fiscalizacion-ambiental-2>

²³⁵ Informe N° 0476-2016-OEFA/DS-SEP, emitido por la Sub Dirección de Supervisión a Entidades del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el 3 de noviembre de 2016, en atención a la solicitud de información en relación a los cultivos intensivos de palma aceitera y cacao, remitido por la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 0019-2016-DP/ODLORETO, el 19 de octubre de 2016.

Como resultado de las supervisiones efectuadas a la ARFFS del GORE Loreto, el OEFA concluye:

Supervisiones 2014²³⁶

- No ejecutó supervisiones especiales a la empresa Cacao del Norte S.A.C.
- Ejerció su función de fiscalización ambiental en sentido estricto contra la empresa Cacao del Norte S.A.C.

Supervisiones 2015²³⁷

- No ejecutó supervisiones programadas a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C., Palmas de Amazonas S.A. ni a Islandia Energy S.A.
- No ejecutó supervisiones especiales a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C., Palmas de Amazonas S.A. ni a Islandia Energy S.A.
- No participó en intervenciones conjuntas a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C., Palmas de Amazonas S.A. ni Islandia Energy S.A.
- No ejerció funciones de fiscalización ambiental en sentido estricto contra las empresas Cacao del Perú Norte S.A.C., Palmas de Amazonas S.A. ni Islandia Energy S.A.

Supervisiones 2016²³⁸

- No ejecutó supervisiones programadas a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C.
- No ejecutó supervisiones especiales a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C.
- No participó en intervenciones conjuntas a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C.
- No ejerció funciones de fiscalización ambiental en sentido estricto contra la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C.

Asimismo, señala que en el marco del seguimiento a la supervisión realizada a la ARFFS del GORE Loreto, el 23 de junio de 2016, los funcionarios y servidores públicos de esta entidad indicaron al OEFA que el 13 de julio de 2016 intentaron realizar una supervisión especial a la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C., sin embargo, la negativa por parte de la empresa impidió que dicha acción se realice.

Como resultado, la ARFFS del GORE Loreto elaboró el Informe Técnico N° 017-2016-GRL-GGR-ARA-DEFFS-ODM/LERB, en el que se recomendó iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra de la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C.

Conforme se puede advertir de la información reportada por OEFA, las obligaciones de fiscalización del GORE Loreto son sistemáticamente incumplidas. Esta entidad no ha venido cumpliendo con las supervisiones programadas e inopinadas, y no ha participado

²³⁶ Informe de Supervisión N° 265-2014-OEFA/DS-SEP, remitido al GOREL mediante del Oficio N° 024-2015-OEFA/DS.

²³⁷ Informe de Supervisión N° 071-2015-OEFA/DS-SEP, remitido al GOREL mediante del Oficio N° 1026-2015-OEFA/DS.

²³⁸ Informe de Supervisión N° 306-2016-OEFA/DS-SEP, remitido al GOREL mediante del Oficio N° 2183-2016-OEFA/DS.

en las intervenciones conjuntas realizadas a las empresas Cacao del Perú Norte S.A.C., Palmas del Amazonas S.A. e Islandia Energy S.A.²³⁹

Cabe recordar que, a partir de las acciones de supervisión se busca prevenir el incumplimiento de las normas ambientales vigentes, así como la afectación al patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, que podría ser irreversible. Por tal motivo, se requiere que el la ARFFS del GORE Loreto cumpla con sus funciones de fiscalización ambiental.

Por otro lado, en el marco de las acciones de supervisión realizadas, se advirtió que al mes de noviembre de 2016, el OEFA no habría supervisado el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de la ARFFS del GORE Ucayali.²⁴⁰ Sin perjuicio de ello, la Defensoría del Pueblo ha advertido deficiencias en las acciones de fiscalización ambiental a cargo de la ARFFS del GORE Ucayali.²⁴¹

Considerando la gravedad de los hechos denunciados por deforestación en las regiones citadas, se requiere que el OEFA, en el marco de su función de supervisión a las entidades de fiscalización ambiental, realice acciones de supervisión respecto a las ARFFS de los GORE Ucayali, San Martín, Huánuco y Madre de Dios, en su calidad de entidades de fiscalización ambiental. Asimismo, se requiere que intensifique las acciones de supervisión respecto de la ARFFS del GORE Loreto y la DGAAA.

Finalmente, es importante que el OEFA, en cumplimiento de su rol supervisor de las EFA, comunique al término de la distancia los resultados de dichas supervisiones a la Contraloría General de la República, para que este organismo adopte las medidas y acciones de control que considere pertinente, en el marco de sus competencias y funciones.

2.7 Actuación del Ministerio Público en las investigaciones penales por delitos ambientales vinculados a la deforestación por cultivos de palma aceitera y cacao en las regiones de Loreto y Ucayali

En el marco de la presente supervisión, la Defensoría del Pueblo tomó conocimiento²⁴² que con relación a los hechos descritos hasta este punto, se habían iniciado cinco investigaciones penales por delitos ambientales, en los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali, de las cuales tres se encontraban en la etapa de investigación preparatoria y dos en la etapa intermedia del proceso.

²³⁹ Informe N° 0476-2016-OEFA/DS-SEP, emitido por la Sub Dirección de Supervisión a Entidades del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, emitido el 3 de noviembre de 2016, en atención a la solicitud de información en relación a los cultivos intensivos de palma aceitera y cacao, remitido por la Defensoría del Pueblo, mediante Oficio N° 0019-2016-DP/ODLORETO, el 19 de octubre de 2016.

²⁴⁰ De acuerdo a lo informado en la Reunión de Trabajo Intersectorial realizada el 11 de noviembre de 2016, en la ciudad de Pucallpa.

²⁴¹ De acuerdo a lo informado en la reunión del 11 de noviembre de 2016, en la ciudad de Pucallpa, con representantes del Ministerio Público, Oefa y Gobierno Regional de Ucayali.

²⁴² Mediante Oficio N° 1419-2016-FS/CFEMA-FN, recibido el 24 de mayo de 2016 (Ingreso N° 010845) y Oficio N° 486-2016-MINAM/PP, recibido el 24 de mayo del 2016 (Ingreso N° 010843).

Con fechas 07 y 11 de noviembre de 2016 se realizó la lectura de dos carpetas fiscales²⁴³ y un expediente judicial²⁴⁴, advirtiéndose los hallazgos, respecto a la actuación del Ministerio Público, que a continuación señalamos:

2.7.1 Sobre el plazo de la investigación preparatoria

La etapa de la investigación preparatoria presenta dos sub etapas:

- Diligencias preliminares: que tienen por finalidad inmediata realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar si han tenido lugar los hechos que son objeto de investigación y su delictuosidad, así como asegurar los elementos materiales de su comisión, individualizar a las personas involucradas en su perpetración, incluyendo a los agraviados, y, dentro de los límites de la ley, asegurarlas debidamente.²⁴⁵
- Investigación preparatoria: persigue reunir los elementos de convicción que vinculen al imputado con el hecho, determinar si el hecho queda subsumido en un tipo penal, las circunstancias y móviles de su realización, la identificación del autor y el daño causado.²⁴⁶

Ambas sub etapas tienen un plazo distinto²⁴⁷. Las diligencias preliminares tienen un plazo de 60 días naturales, no obstante el fiscal podrá fijar un plazo distinto -según las características, complejidad y circunstancias de los hechos objeto de investigación-²⁴⁸ el mismo que debe ser razonable. Este plazo no puede extenderse de manera ilimitada, pues el plazo de las diligencias preliminares no puede ser mayor que el plazo máximo previsto para la investigación preparatoria²⁴⁹.

Por su parte, la investigación preparatoria -segunda sub etapa- cuenta con un plazo de 120 días naturales, los cuales pueden ser prorrogados hasta por un máximo de 60 días naturales²⁵⁰. Tratándose de investigaciones complejas, el plazo de la investigación preparatoria es de ocho meses. Para el caso de la investigación de delitos perpetrados por imputados integrantes de organizaciones criminales, personas vinculadas a ella o que actúan por encargo de la misma, el plazo de la investigación preparatoria es de 36 meses²⁵¹.

²⁴³ Carpeta fiscal N° 207-2013, investigación seguida por la presunta comisión de los delitos contra los bosques o formaciones boscosas y responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos, tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas; carpeta fiscal N° 122-2015, investigación seguida por la presunta comisión del delito contra los bosques o formaciones boscosas, tramitada ante la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali.

²⁴⁴ Expediente N° 740-2014 (carpeta fiscal N° 234-2013), proceso penal seguido por los delitos contra los bosques o formaciones boscosas y otros, sustanciado ante el Quinto Juzgado de Investigación Preparatoria Especializado en Delitos Aduaneros, Tributarios, de Mercado y Ambientales de Loreto (antes tramitado ante el Cuarto Juzgado de Investigación Preparatoria).

²⁴⁵ Inciso 2 del artículo 330° del Nuevo Código Procesal Penal

²⁴⁶ Inciso 1 del artículo 321° del Nuevo Código Procesal Penal

²⁴⁷ SALA PENAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA; Casación N° 02-2008 La Libertad; Considerando Séptimo.

²⁴⁸ Inciso 2 del artículo 334° del Nuevo Código Procesal Penal.

²⁴⁹ SALA PENAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA; Ob. cit.; Considerando Décimo Segundo.

²⁵⁰ Inciso 1 del artículo 342° del Nuevo Código Procesal Penal.

²⁵¹ Inciso 2 del artículo 342° del Nuevo Código Procesal Penal.

Debe tenerse en consideración, que los plazos que regulan la actividad del fiscal deben ser observados de manera rigurosa, pues su inobservancia acarrea responsabilidad disciplinaria.²⁵²

Gráfico N° 10
Plazos de la Investigación Preparatoria según el Nuevo Código Procesal Penal



Fuente: Nuevo Código Procesal Penal
Elaboración: Defensoría del Pueblo

– **Plazo de la investigación N° 207-2013 tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas**

De la lectura de la carpeta fiscal, efectuada el 07 de noviembre de 2016, se observó que desde que el Ministerio Público tomó conocimiento de los hechos, transcurrieron cinco meses y ocho días para que inicie una investigación en vía de prevención, conforme a las funciones de prevención del delito que le confiere nuestro ordenamiento jurídico a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (en adelante FEMA)²⁵³.

Luego de iniciada la investigación en vía de prevención, el plazo para las acciones destinadas a prevenir los delitos – establecido por el fiscal en 60 días naturales- duraron un año, cinco meses y 26 días, excediendo en demasía (un año, tres meses y 26 días) el plazo que el propio fiscal había señalado para realizar las mismas.

Sobre el particular, cabe señalar que la prevención del delito es una atribución del Ministerio Público, en virtud de la cual, en líneas generales, el fiscal planifica, dirige y supervisa las acciones destinadas a la prevención de conductas tipificadas en el Código Penal o leyes especiales, sin que ello signifique el inicio de la investigación preparatoria

²⁵² Inciso 2 del artículo 144° del Nuevo Código Procesal Penal.

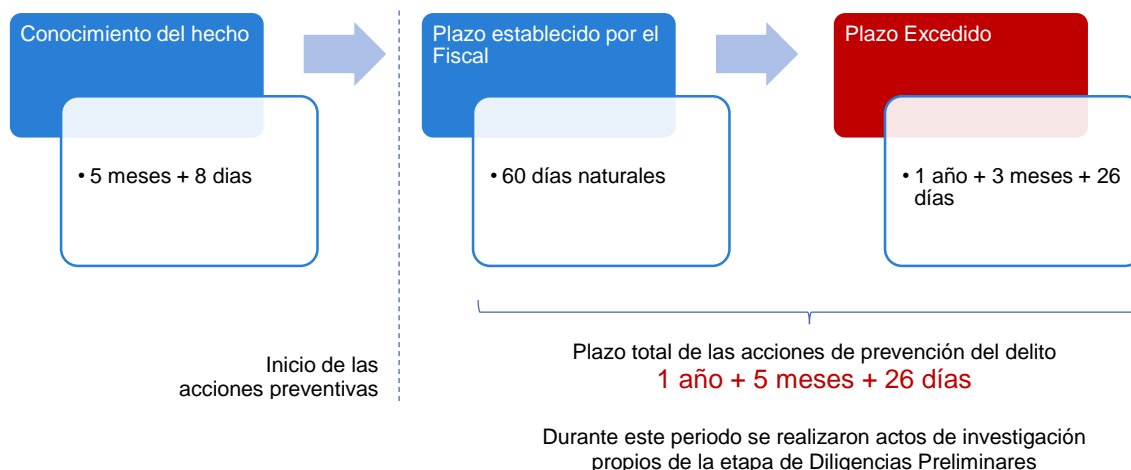
²⁵³ De acuerdo al Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, aprobado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1067-2008-MP-FN, de fecha 12 de agosto de 2008, el mismo que se encontraba vigente en el año 2013. Dicha Resolución de la Fiscalía de la Nación, fue dejada sin efecto por la Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1177-2014-MP-FN, de fecha 02 de abril de 2014, que aprueba un nuevo Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental. Este nuevo Reglamento también confiere a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental las funciones de prevención del delito.

(diligencias preliminares e investigación preparatoria) o de otra índole²⁵⁴; en el caso de las FEMA, las acciones que se ejecuten están destinadas a prevenir delitos ambientales.

La Defensoría del Pueblo considera que la demora de cinco meses y ocho días, desde que el Ministerio Público tomó conocimiento de los hechos hasta que inició las acciones de prevención del delito, fueron excesivas, pues en dicho periodo de tiempo el riesgo efectivo de la posible comisión del delito ambiental se convirtió en la afectación del bien jurídico protegido: ambiente. En lugar de ello, el Ministerio Público debió iniciar de inmediato las acciones de prevención del delito, en atención a la magnitud y repercusión social de los hechos que se habían puesto en su conocimiento.

Asimismo, el plazo que duraron las acciones preventivas (un año, cinco meses y 26 días) resulta irrazonable, más aún si ya se tenía la sospecha de la comisión de un hecho que revestía los caracteres de un delito ambiental, lo cual originó que durante ese periodo se llevaran a cabo actos de investigación propios de las diligencias preliminares.

Gráfico N° 11
Plazo de las acciones de prevención del delito en la Investigación N° 207-2013



Fuente: Carpeta Fiscal N° 207-2013
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En efecto, en el marco de la supervisión realizada -respecto a la actuación del Ministerio Público en la investigación materia de comentario- se advirtió que las acciones realizadas en vía de prevención habrían sido desnaturalizadas, toda vez que dichas acciones corresponderían a actos iniciales de investigación propios de las diligencias preliminares, que tienen por finalidad determinar si han tenido lugar los hechos objeto de investigación y su delictuosidad, así como individualizar a los imputados.

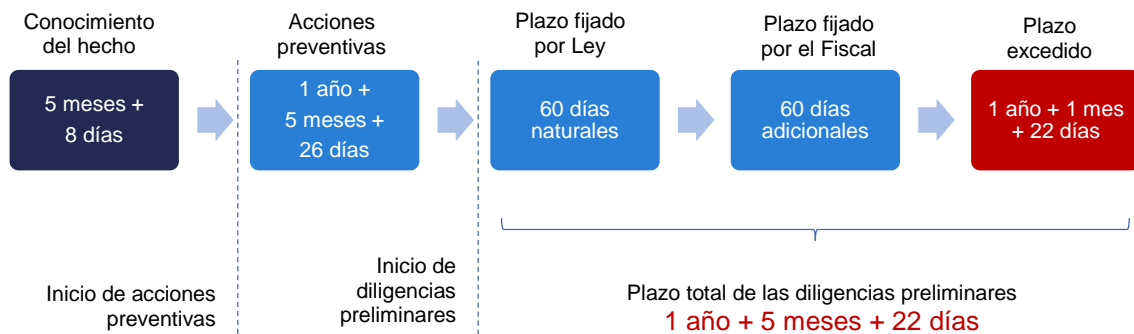
En ese sentido, resulta necesario que la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las FEMA imparta a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental a nivel nacional, las instrucciones necesarias para que, una vez tomado el conocimiento de hechos que constituyan un riesgo efectivo de la comisión de un delito ambiental o que revistan

²⁵⁴ Artículos 6° y 10° del Reglamento de las Fiscalías de Prevención del Delito, aprobado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 3377-2016-MP-FN, de fecha 02 de agosto de 2016.

magnitud o repercusión en materia de prevención del delito, inicien de inmediato las acciones de prevención del delito, estableciéndose un plazo razonable para tal fin.

En adición a ello, durante la investigación preparatoria, se tiene que desde que se dispuso el inicio de las diligencias preliminares hasta la fecha en que se dispuso la formalización y continuación de la investigación preparatoria, transcurrió un año, cinco meses y 22 días de diligencias preliminares, lo cual excede de sobra el plazo legal establecido para dicha etapa, así como los plazos previstos por el propio representante del Ministerio Público (60 días naturales ampliados por 60 días más).

Gráfico N° 12
Plazo de las diligencias preliminares en la Investigación N° 207-2013



Fuente: Carpeta Fiscal N° 207-2013
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Es menester recordar que los plazos establecidos en la norma son plazos máximos y que la investigación fiscal debe llevarse a cabo dentro de un plazo razonable, conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional²⁵⁵ al establecer criterios para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la investigación fiscal.

Estos criterios son el subjetivo y el objetivo, el primero comprende la actuación del investigado y la actuación del fiscal, el segundo tiene que ver con la complejidad del objeto a investigar. En lo que respecta al investigado se debe tener en cuenta la actitud obstruccionista del mismo, la cual puede manifestarse por ejemplo en la no concurrencia injustificada a las citaciones. En cuanto a la actividad del fiscal, se debe considerar su capacidad de dirección en la investigación y la diligencia con la que ejerce sus facultades. Por último, con relación a la complejidad del objeto a investigar, esta puede venir determinada no sólo por los hechos mismos, objeto de esclarecimiento, sino también por el número de investigados entre otros aspectos.

Dentro de este contexto, en las disposiciones fiscales no se aprecia que el titular de la acción penal haya justificado, a la luz de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, porqué se prorrogó por tanto tiempo el plazo de las diligencias preliminares.

²⁵⁵ Sentencias recaídas en los expedientes N° 5228-2006-PHC/TC y 2748-2010-PHC/TC.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo observa con preocupación que desde que el Ministerio Público tomó conocimiento de los hechos objeto de investigación hasta la fecha de lectura de la carpeta fiscal hayan transcurrido tres años, cinco meses y 28 días, sin que se hayan llevado a cabo las diligencias útiles y pertinentes para esclarecer los hechos investigados y se sustente la teoría del caso correspondiente.

– **Plazo de las diligencias preliminares de la investigación N° 122-2015 tramitada ante la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali**

De la lectura de los actuados de la investigación, efectuada el 11 de noviembre de 2016, se advirtió que la misma se encontraba hasta esa fecha en diligencias preliminares, habiendo transcurrido un año, cinco meses y 12 días en dicha etapa. Al respecto, se debe señalar que aunque el Ministerio Público haya señalado que la investigación corresponde a un delito perpetrado por integrantes de una organización criminal, debe precisarse que el plazo de 36 meses que establece la norma para este supuesto está previsto para la fase de investigación preparatoria, la cual es la etapa posterior a las diligencias preliminares.

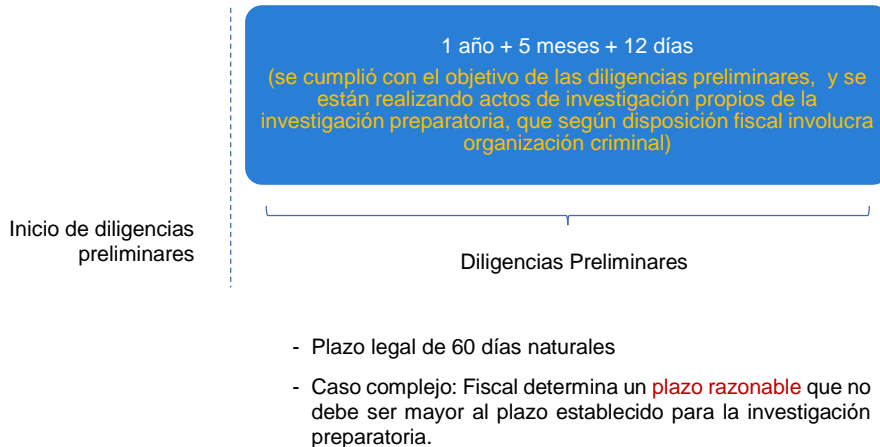
Si bien la jurisprudencia²⁵⁶ ha señalado que el plazo de las diligencias preliminares no puede, en la hipótesis más extrema, ser mayor que el plazo máximo de la investigación preparatoria –en el presente caso de 36 meses–, cabe recordar que los plazos previstos en la norma son plazos máximos y que los actos de investigación de cada sub etapa de la investigación preparatoria deben realizarse dentro de un plazo razonable.

Asimismo, conforme se mencionó, la etapa de diligencias preliminares tiene como finalidad inmediata realizar los actos urgentes o inaplazables destinados a determinar la delictuosidad de los hechos investigados así como individualizar a las personas involucradas en su perpetración, finalidad que se habría logrado en el presente caso. Al respecto, en el marco de la supervisión, se advirtió que incluso dentro de esta etapa, se estaban realizando actos de investigación que corresponden a la siguiente etapa de la investigación: la investigación preparatoria²⁵⁷.

²⁵⁶ SALA PENAL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA; Ob. cit.; Considerando Décimo Segundo.

²⁵⁷ Inciso 1 del artículo 321° del Nuevo Código Procesal Penal la investigación preparatoria persigue reunir los elementos de convicción que vinculen al imputado con el hecho, determinar si el hecho queda subsumido en un tipo penal, las circunstancias y móviles de su realización, la identificación del autor y el daño causado.

Gráfico N° 13
Plazo de las Diligencias Preliminares en la Investigación N° 122-2015



Fuente: Carpeta Fiscal N° 122-2015
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Dentro de ese contexto, si bien es cierto que el fiscal decide la estrategia de investigación en cada caso, la Defensoría del Pueblo considera que habiéndose cumplido la finalidad de las diligencias preliminares, llevándose a cabo actos de investigación propios de la investigación preparatoria, resulta necesario que el titular de la acción penal pase a la siguiente etapa, disponiendo la formalización y continuación de la investigación preparatoria.

Por lo expuesto, es importante que la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fema, en el ejercicio de sus funciones²⁵⁸, controle el cumplimiento de los plazos y de los actos de investigación en la etapa que correspondan –conforme a lo establecido por el Nuevo Código Procesal Penal– en las investigaciones penales por delitos ambientales, vinculadas a la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao, que se vienen tramitando en los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali, a fin de que se esclarezcan los hechos investigados y, de ser el caso, se formule acusación contra los responsables de la deforestación de bosques por estos cultivos.

2.7.2 Sobre los hechos evidenciados y ocurridos en el transcurso de la investigación N° 122-2015 que podrían adecuarse a una de las agravantes del delito investigado, así como a delitos ambientales distintos al investigado

De la revisión de las actuaciones fiscales realizadas en la investigación N° 122-2015, tramitada ante la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali, se advirtieron hechos suscitados en el trámite de la investigación que no están siendo investigados, pese a que podrían adecuarse a una de las agravantes del delito investigado -contra los bosques o formaciones boscosas establecido en el artículo 310° del Código Penal-, prevista en el inciso 2 del artículo 310-

²⁵⁸ Literal I) del apartado Del Fiscal Coordinador Nacional del punto VI. Organización y Funciones del Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental y Fiscalías de Prevención del Delito con competencia Ambiental, aprobado mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1177-2014-MP-FN, de fecha 02 de abril de 2014.

C del Código Penal; así como a conductas descritas en delitos ambientales distintos al investigado, como son el delito de alteración del ambiente o paisaje (artículo 313° del Código Penal) y el delito de obstrucción del procedimiento en su circunstancia agravada (artículos 310-B e inciso 6 del artículo 310-C del Código Penal).

Sobre este punto, cabe señalar que en otra investigación penal -vinculada a la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao- seguida en el Distrito Fiscal de Loreto (investigación N° 234-2013, tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas) la investigación también se inició por el delito contra los bosques o formaciones boscosas, suscitándose hechos durante la tramitación de la misma, que además se subsumían en el delito de obstrucción del procedimiento en su forma agravada (artículos 310-B y 310-C, inciso 6 del Código Penal), lo cual generó que el Ministerio Público también formule acusación por este delito en contra los investigados.

Ello evidencia que las fiscalías especializadas en materia ambiental de los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali, no adoptan los mismos criterios al momento de establecer la estrategia de investigación de los hechos de deforestación vinculados a cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao, presentes en ambas regiones.

Por consiguiente, resulta fundamental que la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las FEMA establezca, en coordinación con los fiscales de las FEMA de Loreto y Ucayali, una estrategia de investigación efectiva que permita la persecución de todos los delitos ambientales comprendidos en las investigaciones vinculadas a la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao en las regiones de Loreto y Ucayali.

Con relación a ello, resulta pertinente mencionar que el Procurador Público Especializado en Delitos Ambientales –quien ejerce la defensa jurídica del Estado en las investigaciones penales por delitos ambientales– cuenta con la facultad de participar en las investigaciones preliminares o preparatorias llevadas a cabo por el Ministerio Público, ofreciendo pruebas, solicitando la realización de actos de investigación e interviniendo en las diligencias de investigación²⁵⁹.

Por lo tanto, la participación de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, solicitando la realización de actos de investigación e interviniendo en las diligencias, es de suma importancia ya que contribuiría no sólo con el esclarecimiento de los hechos investigados sino también garantizando la defensa efectiva de los intereses del Estado. En ese sentido, la referida procuraduría podría solicitar al titular de la acción penal ampliar la investigación por los delitos antes mencionados.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto de la investigación en particular, para la Defensoría del Pueblo resulta pertinente que la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali evalúe los hechos que se han suscitado en transcurso de la investigación pero que no vienen siendo investigados, los mismos que podrían configurar una de las agravantes del delito contra los bosques o formaciones boscosas, así como los tipos penales ambientales que no han sido comprendidos en la investigación, como son los delitos de alteración del ambiente o

²⁵⁹ Inciso 1 del artículo 41° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1068 del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, aprobado mediante D.S. N° 017-2008-JUS.

paisaje y obstrucción del procedimiento en su forma agravada, previstos y sancionados en los artículos 313°, 310-B y 310-C del Código Penal, respectivamente. Ello, a fin de determinar si corresponde ampliar la investigación por la presunta comisión de estos delitos.

2.7.3 Sobre la necesidad de iniciar una nueva investigación frente a nuevos hechos de deforestación

En el Distrito Fiscal de Loreto, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto-Maynas, investigó la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao en dicha región (investigación N° 234-2013, seguida ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto-Maynas). Esta investigación preparatoria se formalizó por la comisión de los delitos contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310° del Código Penal), tráfico ilegal de productos forestales maderables (artículo 310-A del Código Penal) y obstrucción del procedimiento en su tipo agravado (artículo 310-B concordante con el artículo 310-C numeral 6 del Código Penal).

Sin embargo, el extremo de la investigación por el delito contra los bosques o formaciones boscosas fue archivada, debido a que se declararon fundados los medios de defensa²⁶⁰ presentados por los imputados, lo cual trajo como consecuencia que los hechos investigados no sean pasibles de ser sancionados por este delito.

Sin perjuicio de ello, no obstante que en diciembre del 2014 la DGAAA del MINAGRI²⁶¹ ordenó a la empresa, cuyos representantes estaban siendo investigados, la paralización de las actividades agrícolas que se venían desarrollando, informes y notas periodísticas²⁶² que datan del año 2016 dieron cuenta que la deforestación continuaba hasta esa fecha.

Siendo ello así, ante la existencia de información que da a conocer nuevos hechos de deforestación que no han sido objeto de investigación en la carpeta fiscal N° 234-2013, resulta indispensable que se inicie una nueva investigación por estos nuevos hechos.

Por consiguiente, resulta necesario que la FEMA de turno del Distrito Fiscal de Loreto, inicie una nueva investigación, en atención a las notas periodísticas que dan cuenta de que al año 2016 la empresa, cuyos representantes estaban siendo investigados en la carpeta fiscal N° 234-2013, continuaba la deforestación de bosques, lo cual constituye nuevos hechos que no fueron objeto de la referida investigación. Para dicho efecto, el Ministerio Público podría recabar los medios de prueba que acrediten el incremento de la deforestación, como por ejemplo, los Informes de la Unidad de Monitoreo

²⁶⁰ Nuevo Código Procesal Penal
Artículo 6.- Excepciones

1. Las excepciones que pueden deducirse son las siguientes:

(...) b) Improcedencia de acción, cuando el hecho no constituye delito o no es justiciable penalmente.

²⁶¹ A través de la Resolución de Dirección General N° 462-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, de fecha 09 de diciembre de 2014.

²⁶² KENE. *Nota de Prensa N° 002-2016*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.keneamazon.net/nota-de-prensa-002-2016.html>

SERVINDI. *Deforestación en Tamshiyacu: ¿en qué país vivimos?* Consulta: 30 de mayo de 2017. En: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/23/04/2016/deforestacion-en-tamshiyacu-en-que-pais-vivimos>

Finer M, Novoa S. 2016. *United Cacao Continúa la Deforestación de Bosque Primario en Tamshiyacu (Loreto, Perú)*. MAAP: #27. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://maaproject.org/2016/cacao-peru-norte/>

CONVOCA. *El grupo Melka y la deforestación por palma aceitera y cacao en el Perú*. Lima. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Amazon%C3%ADa%20arrasada_0_2.pdf

Georeferencial Satelital del Distrito Fiscal de Loreto y de la Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre del SERFOR.

2.7.4 Sobre la disposición de medidas necesarias para el cumplimiento de los actos de investigación

El Nuevo Código Procesal Penal establece que el fiscal puede requerir la intervención de la fuerza pública y disponer las medidas necesarias para el cumplimiento seguro y regular de los actos que ordene en el ejercicio de sus funciones²⁶³.

En caso de inconcurrencia a una citación debidamente notificada bajo apercibimiento, el Ministerio Público dispondrá la conducción compulsiva del omiso por la Policía Nacional²⁶⁴. Asimismo, durante la investigación preparatoria el fiscal puede exigir información de cualquier particular o funcionario, emplazándoles conforme a las circunstancias del caso²⁶⁵.

En virtud a ello, el titular de la acción penal puede citar bajo apercibimiento de conducción compulsiva a los presuntos autores de la comisión de un delito. Por otro lado, si durante la investigación, un funcionario incumple algún requerimiento de información del fiscal, este puede reiterar su solicitud efectuando apercibimientos a fin de que se cumplan los actos de investigación que dispuso o puede disponer la exhibición forzosa o la incautación de los documentos que sirvan para el esclarecimiento de los hechos investigados²⁶⁶.

Dentro de los apercibimientos se tiene la denuncia por el delito de resistencia o desobediencia a la autoridad o por el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales, previstos y sancionados en los artículos 368° y 377° del Código Penal, respectivamente.

- **Disposición de medidas necesarias para el cumplimiento de los actos de investigación en la carpeta fiscal N° 207-2013 tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas**

De la lectura de la carpeta fiscal, efectuada el 07 de noviembre de 2016, se observó que el titular de la acción penal citó al investigado hasta en dos oportunidades, sin que alguna de ellas se haya dispuesto como apercibimiento la conducción compulsiva del omiso por parte de la Policía Nacional del Perú, conforme lo prevé el dispositivo legal citado en los párrafos precedentes.

Por otro lado, se aprecia que en la disposición fiscal que promueve la investigación preliminar se solicita a determinadas entidades del Estado, la remisión de información útil y pertinente para el esclarecimiento de los hechos investigados. Dicha solicitud es reiterada en dos oportunidades más, sin que las autoridades requeridas cumplieran con proporcionar la información solicitada.

²⁶³ Artículo 126° del Nuevo Código Procesal Penal.

²⁶⁴ Artículo 66° del Nuevo Código Procesal Penal.

²⁶⁵ Literal b del inciso 3 del artículo 337° del Nuevo Código Procesal Penal.

²⁶⁶ Artículo 218° del Nuevo Código Procesal Penal.

Asimismo, en la reiteración de dichas solicitudes el representante del Ministerio Público no había hecho uso de las medidas necesarias para el cumplimiento de los actos de investigación, como: reiterar el requerimiento bajo apercibimiento de denunciar por el delito de resistencia o desobediencia a la autoridad o por el delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales, o de los apremios previstos en la normativa procesal penal, como es disponer la exhibición forzosa o incautación de dicha información.

Para la Defensoría del Pueblo resulta indispensable que el titular de la acción penal garantice la eficacia de la investigación, para cuyo efecto debe usar de manera adecuada los mecanismos que le franquea la ley para el logro de sus objetivos, caso contrario, se incumplirían no sólo los objetivos de la investigación sino también los plazos previstos para ella.

2.7.5 Sobre la autoridad administrativa ambiental competente para la elaboración del informe fundamentado

La naturaleza jurídica de los delitos ambientales corresponde a las llamadas “normas penales en blanco”, que son aquellas que configuran su supuesto de hecho, total o parcialmente, por remisión a disposiciones de otras ramas del ordenamiento jurídico, exigiendo la infracción de esta normativa extrapenal. La remisión que hace la norma penal en blanco, tiene por finalidad dejar a esas otras ramas la regulación detallada de materias que escapan a la especialidad del legislador penal²⁶⁷.

En nuestro país, la utilización de la técnica legislativa de las leyes penales en blanco en la regulación de los delitos ambientales, presentan una particularidad, toda vez que aquellas normas extrapenales que completan el supuesto de hecho del tipo penal, deben estar contenidas en un informe fundamentado, el cual es de exigencia obligatoria en las investigaciones de estos delitos, de acuerdo a lo previsto en el numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

Dicho documento, constituye un apoyo informativo o ilustrativo para el fiscal (o Juez de ser el caso), quien evaluará si determinada conducta constituye o no un ilícito ambiental; asimismo, este pronunciamiento no posee un carácter vinculante, no obstante, es una condición legal que debe apreciar el fiscal para decidir si formula acusación o solicita el sobreseimiento de la causa²⁶⁸.

El reglamento del citado dispositivo legal²⁶⁹ establece que la autoridad administrativa ambiental responsable de la elaboración del informe fundamentado es:

- i. Entidad de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local que ejerza funciones de fiscalización ambiental respecto de la materia objeto de investigación penal. Cuando exista más de una autoridad competente en determinados extremos de la materia objeto de la investigación, el fiscal requerirá el informe fundamentado a cada una de ellas. En caso de duda se podrá solicitar orientación al OEFA.

²⁶⁷ MUÑOZ, Francisco y otros. *Manual de Derecho Penal Medioambiental*; Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 30-31.

²⁶⁸ SALA PENAL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA. Casación N° 175-2016 Ica; fundamento jurídico Décimo Primero.

²⁶⁹ Mediante D.S. N° 009-2013-MINAM se aprueba el Reglamento del numeral 149.1 del artículo 149° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

- ii. Cuando la investigación penal verse sobre responsabilidad funcional e información falsa y esté comprendido un funcionario público de una autoridad administrativa ambiental, quien evacuará el informe fundamentado será el ente rector del sistema funcional al que pertenece la mencionada autoridad.
- iii. Ministerio del Ambiente cuando la investigación penal se inicie respecto a funcionarios públicos de un organismo rector.

Como se puede apreciar la norma establece tres tipos de autoridades que pueden emitir el informe fundamentado: las autoridades que cumplen funciones de fiscalización ambiental, los entes rectores y el MINAM. En caso de que exista duda sobre qué entidad de fiscalización ambiental deba elaborar dicho informe, será el OEFA quien lo determine.

Por otro lado, dado que la responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad penal, y teniendo en consideración que los delitos ambientales se remiten a normas administrativas ambientales cuya infracción también acarrea responsabilidad administrativa, para la Defensoría del Pueblo resulta pertinente que se implemente una plataforma tecnológica, a través de la cual tanto la autoridad que investiga la responsabilidad administrativa como el Ministerio Público, puedan compartir, dentro del marco de la ley, información útil y pertinente que coadyuve con el logro de los fines de las investigaciones que se tramitan tanto en la vía administrativa como en la penal, tal como lo señalaremos en el siguiente punto.

- **Autoridad administrativa ambiental competente para elaborar el informe fundamentado en la investigación N° 207-2013, tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas**

La referida investigación es sobre a la presunta comisión de dos delitos: delito contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310° del Código Penal) y delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos (artículo 314° del Código Penal).

En este caso el fiscal solicitó el informe fundamentado a la autoridad competente, respecto del delito contra los bosques o formaciones boscosas: Autoridad Ambiental Regional de Loreto, a través de su Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre. Sin embargo, con relación al delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos, cabe señalar que la autoridad administrativa ambiental competente para evacuar el informe fundamentado es el ente rector del sistema funcional al que pertenece la mencionada autoridad.

Al respecto, cabe señalar que en la investigación materia de análisis, se está investigando la adjudicación de tierras para cultivo de palma aceitera. En ese sentido, siendo el MINAGRI el ente rector del sector Agrario, que a su vez ejerce la rectoría de la Política Nacional Agraria, que comprende las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento²⁷⁰, es dicho ministerio la autoridad administrativa ambiental competente para elaborar el informe fundamentado, en el extremo de la investigación por el delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de

²⁷⁰ De acuerdo a lo previsto en el D.S. N° 001-2013-AG, que establece el alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.

derechos. No obstante, de la revisión de la carpeta fiscal el Ministerio Público no habría solicitado a dicha entidad el mencionado informe.

Cabe precisar que la falta de requerimiento de elaboración del informe fundamentado a la autoridad competente, en lo que respecta al delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos, tampoco habría sido advertida por el Procurador Público Especializado en Delitos Ambientales, quien debe participar en las investigaciones solicitando la realización de actos de investigación y colaborando con el esclarecimiento de los hechos delictivos.

En ese sentido, resulta necesario que en investigación materia de comentario se solicite al MINAGRI la elaboración del informe fundamentado en el extremo de la investigación seguida por el delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos (artículo 314° del Código Penal).

Sin perjuicio de lo anterior, a fin de prevenir y evitar demoras en la determinación de las entidades competentes para la elaboración de los informes fundamentados y contribuir con los fines de la investigación preparatoria, para la Defensoría del Pueblo resulta fundamental que el MINAM –ente rector en materia ambiental–, en coordinación con la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, elabore y apruebe una Matriz de entidades competentes para la elaboración de los informes fundamentados.

Con la matriz propuesta, los fiscales especializados en materia ambiental contarían con información oportuna y precisa respecto a qué entidad administrativa ambiental es la competente para la elaboración del informe fundamentado, lo cual reduciría significativamente el margen de error en la identificación y contribuiría a lograr los fines de la investigación penal dentro de los plazos establecidos.

2.7.6 Sobre la asignación de presupuesto y logística a las FEMA de los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali para el cumplimiento de los actos de investigación así como la incidencia delictiva en materia ambiental en dichos Distritos Fiscales

Con fecha 07 de noviembre de 2016 nos entrevistamos con la representante de la FEMA de Loreto- Maynas, quien manifestó la falta de presupuesto para realizar las diligencias de inspección y constatación en el lugar de los hechos programadas para los meses de noviembre y diciembre de 2016²⁷¹, las mismas que se debían reprogramar para el año 2017.

Por otro lado, en la reunión sostenida el 11 de noviembre de 2016 en la ciudad de Pucallpa, el representante de una de las Fiscalías Provinciales Corporativas Especializadas en Materia Ambiental de Ucayali, señaló que el Despacho a su cargo no cuenta con logística para llevar a cabo las actuaciones fiscales en el marco de una investigación, indicando por ejemplo que no contaban con un vehículo a disposición de la FEMA, combustible e internet en el despacho.

En ese sentido, resulta indispensable que las FEMA de los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali sean fortalecidas, asignándoseles mayor presupuesto, así como logística

²⁷¹ Ver disposición N° 03-2016, de fecha 12 de octubre de 2016; carpeta fiscal N° 207-2013.

necesaria para cumplir de manera eficiente las funciones que les confiere la ley, y en el breve plazo, considerando la importante labor que realiza el Ministerio Público.

Sumado a ello, según cifras del Ministerio Público²⁷², en el año 2015 había dos FEMA en el Distrito Fiscal de Loreto, mientras que en el Distrito Fiscal de Ucayali había tres Fiscalías Provinciales para la misma especialidad²⁷³. Asimismo, se advierte que la carga procesal del año 2015 de la FEMA de Loreto- Maynas fue de 289 casos²⁷⁴, entre tanto, la carga procesal de la Primera y Segunda Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali en ese mismo año fue de 251 y 232 casos²⁷⁵, respectivamente.

Como puede apreciarse, la carga procesal de la FEMA de Loreto- Maynas fue superior en alrededor de un 15% a la carga procesal que soportó la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali y en alrededor de un 25% a la carga procesal de la Segunda Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali durante el año 2015.

Siendo ello así, y teniendo en consideración que el Distrito Fiscal de Loreto cuenta con solo dos FEMA, mientras que el Distrito Fiscal de Ucayali cuenta con tres Fiscalías Provinciales de esa misma especialidad; para la Defensoría del Pueblo resulta importante que se evalúe si la incidencia delictiva en materia ambiental en el Distrito Fiscal de Loreto, amerita la creación de una FEMA más en dicho Distrito Fiscal o la designación de más Fiscales y personal administrativo en las FEMA ya existentes.

2.8 Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental

2.8.1 Sobre las limitaciones en el presupuesto y las capacidades técnicas de las autoridades administrativas competentes

Una mirada a los hechos descritos en el presente informe nos muestra que, si bien existen avances normativos, se mantienen algunos vacíos legales. Asimismo, se evidenciaron debilidades en la aplicación de la normativa vigente, así como en la implementación de las funciones de supervisión y fiscalización ambiental por parte de las autoridades competentes en el ámbito nacional y regional.

En relación a ello, resulta pertinente señalar que, en las reuniones de trabajo sostenidas con dichas autoridades, manifestaron que no cuentan con el presupuesto que requieren para cumplir adecuadamente sus funciones de fiscalización ambiental, con lo cual la situación descrita en el párrafo anterior se agrava aún más.²⁷⁶

En ese sentido, en primer lugar, es fundamental dotar del presupuesto necesario a la DGAAA del MINAGRI y a las ARFFS de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali, para el efectivo cumplimiento sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental.

²⁷² MINISTERIO PÚBLICO. Anuario Estadístico 2015. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: http://www.mpfm.gob.pe/Docs/files/ANUARIO_ESTADISTICO_2015.pdf

²⁷³ *Ibidem*; p. 31

²⁷⁴ *Ibidem*; p. 107

²⁷⁵ *Ibidem*; p. 122

²⁷⁶ El 24 de mayo de 2016, en Lima; y los días 7 y 8, y 11 y 12 de noviembre de 2016, en las ciudades de Iquitos y Pucallpa, respectivamente.

Sumado a ello, conforme a lo señalado en el punto anterior, las DRA de Loreto y Ucayali requieren fortalecer sus capacidades para la formalización de predios rurales. Al respecto, el MINAGRI –a través de Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural²⁷⁷– tiene la obligación de capacitar a los gobiernos regionales en esta materia,²⁷⁸ por lo que es importante que a la brevedad posible implementen un programa de capacitación.

2.8.2 Sobre la débil articulación y colaboración entre las entidades públicas

En atención al criterio de colaboración, las entidades deben:

- Proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares.²⁷⁹
- Facilitar a las entidades los medios de prueba que se encuentren en su poder, cuando les sean solicitados para el mejor cumplimiento de sus deberes, salvo disposición legal en contrario, así como brindar una respuesta de manera gratuita y oportuna a las solicitudes de información formuladas por otra entidad pública en ejercicio de sus funciones.²⁸⁰

Sin embargo, en el marco de la presente supervisión, se advirtió una débil articulación y colaboración entre la ARFFS y DRA de Loreto y Ucayali, respecto a las áreas priorizadas para la formalización de predios rústicos; y entre éstas instancias y el Ministerio Público, en el curso de las investigaciones iniciadas en el ámbito penal.

En ese sentido, es fundamental que la ARFFS y DRA de Loreto y Ucayali establezcan los canales de articulación y colaboración en los procedimientos administrativos vinculados a la formalización de predios rurales.

De igual manera, deben establecerse los canales de colaboración con la FEMA, a fin de otorgarle dentro de los plazos previstos por nuestro ordenamiento jurídico la información que solicite.

Respecto a este punto, es importante llamar la atención sobre los procedimientos administrativos sancionadores iniciados, que han sido suspendidos por el inicio de una investigación penal sobre los hechos cuestionados. Sobre el particular, se evidenció que no existen espacios ni medios a través de los cuales las ARFFS y las FEMA compartan información útil y pertinente para coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos de las investigaciones en la vía penal como en la vía administrativa.

Cabe recordar que, la responsabilidad penal es independiente de la administrativa, por lo que de archivarse la investigación penal, el procedimiento administrativo sancionador debe continuar. No obstante, si la investigación penal es archivada, dicha disposición

²⁷⁷ Inciso f del artículo 57° del D.S. N° 001-2017-MINAGRI, que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI.

²⁷⁸ Artículo 2° del D.S. N° 001-2013-AG

²⁷⁹ Numeral 76.2.2 del artículo 76° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

²⁸⁰ Numeral 76.2.4 y 76.2.5 del artículo 76° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

solo es notificada a las partes del proceso, por ende, ARFFS no tendrán conocimiento de ello y el procedimiento administrativo sancionador continuará indefinidamente suspendido.

Para revertir este escenario, es recomendable que ambas entidades públicas compartan una plataforma tecnológica que les permita acceder a la información relevante para el desarrollo de sus investigaciones.

Para la Defensoría del Pueblo, la entidad pública idónea para implementar dicha plataforma tecnológica es el OEFA, en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en coordinación con las EFA y el Ministerio Público, a fin de facilitar el intercambio de información que requieran dichas entidades, dentro del marco normativo vigente.

Asimismo, es importante destacar que como resultado de las acciones de articulación y coordinación entre el SERFOR, el MINAM y el Ministerio Público, se instaló una “Unidad de Monitoreo Satelital de la Deforestación y Tala Ilegal” en las regiones de Ucayali²⁸¹ y Loreto²⁸². El PNBC (MINAM) y el SERFOR proveerán la información necesaria para realizar este monitoreo. Por su parte, esta información será utilizada por la FEMA para la detección temprana de la presunta comisión del delito contra los bosques o formaciones boscosas, previsto en el artículo 310° del Código Penal.

Sin embargo, a fin de articular la actuación de todos los actores públicos involucrados, es preciso que a esta herramienta se sumen la DRA y la ARFFS de los gobiernos regionales mencionados.

Considerando lo descrito, es importante señalar que a fin de promover una agricultura y ganadería sostenible y competitiva adaptada al clima, que reduzca la presión sobre los bosques –objetivo específico de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático–, se estableció como lineamiento de acción “acordar una hoja de ruta para la coordinación entre MINAGRI, MINAM y GORE, enfocada en consolidar el desarrollo de las acciones de mitigación apropiadas a cada país (NAMA) en la Amazonía, inicialmente para los cultivos de café, cacao, palma aceitera y ganadería”²⁸³.

En ese sentido, se requiere que el MINAM lidere la elaboración de la citada hoja de ruta en el más breve plazo posible, a fin de que las autoridades competentes articulen las acciones que resulten necesarias para evitar el incremento de la deforestación por los cultivos de palma aceitera y cacao, considerando las dificultades advertidas por la Defensoría del Pueblo en el presente informe.

²⁸¹ Serfor. *Ucayali cuenta con unidad de monitoreo satelital contra la deforestación*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.serfor.gob.pe/noticias/negocios-sostenibles/ucayali-cuenta-con-unidad-de-monitoreo-satelital-contra-la-deforestacion>

²⁸² ANDINA. *Inauguran unidad para el monitoreo satelital de delitos ambientales en Loreto*. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-inauguran-unidad-para-monitoreo-satelital-delitos-ambientales-loreto-645011.aspx>

²⁸³ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Estrategia Nacional sobre bosques y cambio climático*. Lima. Pp. 113. Consulta: 29 de mayo de 2017. En: http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54 ESTRATEGIACAMBIOCLIMATICO2016_ok.pdf

CONCLUSIONES

MARCO INSTITUCIONAL PARA LA INSTALACIÓN DE CULTIVOS AGROINDUSTRIALES

Sobre la falta de adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a las disposiciones establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

1. De acuerdo al Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, las tierras calificadas como productivas solo son aquellas que presentan condiciones favorables para los cultivos en limpio y permanentes, o para producir pastos o especies forestales maderables.

Según esta perspectiva, vista desde el contexto agrario, la productividad de la tierra no considera la capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o el potencial para la forestación o reforestación, así como sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica.

Sin embargo, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley N° 29763, le agrega un enfoque forestal a esta perspectiva –en concordancia con los mandatos constitucionales referidos a la obligación del Estado de conservar la diversidad biológica y promover el desarrollo sostenible de la Amazonía– de modo tal que valora los bienes y servicios forestales para identificar tierras con capacidad de uso mayor forestal, así como privilegia la protección de los ecosistemas frágiles como criterio para establecer tierras con capacidad de uso mayor para protección.

En virtud a ello, la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la citada ley, establece que el Ministerio de Agricultura y Riego y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, tienen la obligación de adecuar el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, de acuerdo a lo establecido en la citada Ley, para lo cual se le otorgó un plazo de 60 días, contados a partir de la entrada en vigencia de la misma.

No obstante, a la fecha, ha transcurrido más de un año del vencimiento del plazo para dar cumplimiento a la referida adecuación y la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego continúa evaluando los estudios de suelos sin considerar lo dispuesto por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

En ese sentido, se requiere la adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de acuerdo a lo previsto en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en el más breve plazo.

2. En adición a la adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, también es necesario que el Ministerio de Agricultura y Riego adecúe el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos,

aprobado por el Decreto Supremo N° 13-2010-AG, a las disposiciones normativas establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Ello, debido a que el referido reglamento constituye la base técnico-científica para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, a fin de mantener la integridad del “sistema de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor”.

3. Por otro lado, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente define a la Zonificación Forestal como un proceso de carácter obligatorio, técnico y participativo, para delimitar las tierras forestales, cuyo resultado define las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre, las mismas que son de aplicación obligatoria.

La Zonificación Forestal es aprobada por Resolución Ministerial del Ministerio del Ambiente, y se sustenta en el expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional respectivo, en coordinación con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y el Ministerio del Ambiente.

Para efectos del proceso de Zonificación Forestal, se tomará como referencia la información incluida en el registro de Zonificación Ecológica Económica, previsto en el Reglamento de la Zonificación Ecológica Económica, aprobado mediante Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, y la generada por los instrumentos técnicos que sustentan el ordenamiento territorial que reporta el Ministerio del Ambiente.

La norma señala que solo en los departamentos que no han iniciado la Zonificación Ecológica Económica, el gobierno regional realiza la Zonificación Forestal en base a los lineamientos técnicos que establece el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, de acuerdo al marco normativo aprobado por el Ministerio del Ambiente.

Para tal efecto, se requiere que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre cumpla con aprobar los lineamientos técnicos mencionados anteriormente. Ello, debe realizarse en el marco de la adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en lo que corresponda.

Sobre la necesidad de contar con disposiciones relativas a la calidad de los estudios de suelos y el seguimiento y control del Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos

4. El Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor establece que toda persona que realice levantamiento de suelos en el territorio nacional, debe encontrarse inscrita en el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos.

De la revisión del portal institucional del Ministerio de Agricultura, el 29 de mayo de 2017, se verificó que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios cumple con publicar y mantener actualizado el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos, el mismo que, a la fecha de la supervisión, cuenta con un total de 37 especialistas en levantamiento de suelos inscritos – de los cuales se advierte que uno de ellos no cuenta con registro vigente–, ubicados en 12 regiones del Perú.

Si bien, los especialistas inscritos pueden elaborar levantamientos de suelos a nivel nacional, preocupa que solo se cuente con 37 especialistas inscritos para identificar la máxima vocación de uso o aptitud natural de la tierra, a fin de realizar actividades económicas apropiadas para su conservación y aprovechamiento sostenible.

En ese sentido, resulta necesario que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, como responsable de la administración del Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos, disponga las medidas necesarias para promover el incremento de especialistas registrados, especialmente para la atención de las regiones de Loreto, Ucayali, Huánuco y San Martín, que presentan la mayor superficie deforestada por cultivos de palma aceitera y cacao, actividades que solo pueden producirse en tierras técnicamente clasificadas como aptas para cultivos permanentes o en limpio.

5. Con el fin de que el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos contribuya en la calidad de los estudios de suelos, corresponde a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego evaluar la incorporación de requisitos adicionales orientados a fortalecer las capacidades de las personas inscritas en el citado registro y optimizar los procesos relacionados a la elaboración de dichos estudios.

Para tal efecto, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego podría promover programas de capacitación y actualización en aspectos relevantes de la elaboración de los estudios de suelos, y emitir disposiciones normativas para impulsar la implementación de sistemas de gestión de calidad de los procesos relacionados a la elaboración de los estudios de suelos.

6. Por otra parte, un adecuado seguimiento y control de los especialistas inscritos, permitiría verificar el cumplimiento de las exigencias establecidas durante su permanencia en el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos. No obstante, pese a que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego cuenta con facultades para emitir disposiciones normativas en tal sentido, no se advierte el ejercicio de las mismas.

En virtud de ello, es importante que se cumpla con emitir las normas necesarias para el seguimiento y control del Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos, a través de las acciones de supervisión, fiscalización y sanción correspondientes.

Sobre la necesidad de precisar la participación del Ministerio del Ambiente en la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor

7. De la revisión del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos y del Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, se advierte que solo se establece la participación del Ministerio del Ambiente como veedor cuando el estudio de suelos es elaborado por el Ministerio de Agricultura y Riego a través de la Dirección de Evaluación de los Recursos Naturales, sin definir su participación cuando el referido documento es formulado por otro organismo del sector público o privado.

En relación a lo anterior, resulta indispensable que el Ministerio de Agricultura y Riego, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, precise la participación de este último en la evaluación de los estudios de suelos cuando éstos sean elaborados por organismos públicos o privados, toda vez que dicha entidad ejerce competencia en el manejo de los suelos.

Sobre la discrecionalidad en la inspección ocular y análisis de muestras adicionales de suelos en la Amazonía

8. De acuerdo al procedimiento administrativo para la clasificación de tierras según su capacidad de uso mayor, el administrado solicita a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, a través de la Dirección de Evaluación de Recursos Naturales, la evaluación del estudio de suelos. Durante la evaluación, esta última dirección puede emitir observaciones al estudio de suelos y, de considerarlo necesario, solicitar una inspección ocular, así como muestras de suelos adicionales, cuyos gastos serán asumidos por el titular del estudio de suelos.

Queda a discreción de la Dirección de Evaluación de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Riego, determinar si corresponde realizar inspecciones oculares o muestras de suelos adicionales durante la evaluación del estudio de suelos. De la revisión de la normativa vigente, no existen lineamientos para tal efecto.

Considerando que las tierras requeridas para el cultivo de palma aceitera y cacao se encuentran en la Amazonía, región que concentra el 94.1% de los bosques naturales del país, la Defensoría del Pueblo considera necesaria la aprobación de criterios para establecer los casos en donde se debe requerir inspecciones oculares o muestras de suelos adicionales, priorizando aquellas tierras que cuentan con cobertura boscosa, así como la aprobación de protocolos para el recojo de las muestras de suelos, entre otros dispositivos normativos necesarios para asegurar la confiabilidad y validez de la información que proporciona el administrado en su propuesta de estudio de suelos, a fin de proteger dicho recurso natural.

Sobre la necesidad de actualizar los estudios de suelos existentes de las tierras de la Amazonía

9. De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, la Dirección de Evaluación de los Recursos Naturales, tiene – entre otras funciones– la de elaborar el levantamiento de suelos con el objeto de dotar a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios de información necesaria para proponer planes, estrategias, normas, lineamientos, programas y proyectos para mejorar el aprovechamiento sostenible del recurso suelo de uso agrario.

El referido levantamiento de suelos o estudio de suelos es esencial para que las autoridades competentes, a nivel regional y local, diseñen e implementen políticas públicas de ordenamiento territorial, e instrumentos técnicos para el uso sostenible del territorio.

Entre las décadas del 60 y 80, la ex Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, elaboró 23 estudios de suelos sobre una extensión de 19'000,000.00 hectáreas, mientras que, el Instituto Nacional de Investigación de la Amazonía Peruana y el ex Instituto Nacional de Desarrollo elaboraron diversos estudios sobre el potencial uso de suelos de algunos sectores de la Amazonía.

Los estudios elaborados por el Instituto Nacional de Investigación de la Amazonía Peruana (2012) y la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (entre los años 1967 y 1984) fueron utilizados por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios para actualizar los estudios de suelos y la capacidad de uso mayor de 9'451,288.00 hectáreas en la región de Loreto.

De igual manera, utilizó los estudios de suelos elaborados por la ex Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (1962, 1982), y los estudios elaborados entre esta última y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1967, 1968), sobre 2'022,788.69 ha de la región de San Martín, para aprobar la actualización de los estudios de suelos y capacidad de uso mayor de dicha región.

En ambos, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios no incorporó el enfoque forestal, debido a que aún no adecúa el Reglamento para la clasificación de tierra por su capacidad de uso mayor ni el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos.

Asimismo, aún se encuentra pendiente la actualización e integración de la totalidad de estudios elaborados por los tres organismos citados, así como la elaboración de los estudios complementarios que determinen la distribución nacional de los suelos según su capacidad de uso mayor.

Por consiguiente, resulta fundamental que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego cumpla con actualizar los estudios de suelos y la capacidad de uso mayor de las tierras a nivel nacional, con prioridad en las regiones amazónicas, previa adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y, del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, a lo dispuesto por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

Sobre la necesidad de contar con información para la elaboración de planes de promoción de cultivos de palma aceitera y la consulta previa

10. El Ministerio de Agricultura y Riego no cuenta con información actualizada del área que viene siendo utilizada para los cultivos de palma aceitera, ni del área que podría ser destinada para tal efecto. Según la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025, a nivel exploratorio, solo existe un área potencial de 58,783.01 hectáreas a nivel nacional para realizar este cultivo.

Sin embargo, de acuerdo al Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 - 2026, solo en la región de Ucayali existe un potencial de 228,279.97 hectáreas que podrían ser utilizadas para este cultivo, información recogida también a nivel exploratorio.

Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Riego sostiene que son necesarios estudios que proporcionen mayor precisión antes de iniciar cualquier programa o proyecto, que provenga del sector privado como del sector público en sus tres niveles de gobierno, debido a que existe evidencia de que la palma aceitera reemplazó bosques naturales en algunas zonas de producción.

En consecuencia, resulta imperativo que previa a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025, el Ministerio de Agricultura y Riego identifique las áreas efectivamente cultivadas con palma aceitera, así como las áreas aptas para su cultivo en el ámbito nacional, a través de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, adecuada a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

11. Por otro lado, el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura determinó la existencia de 13 pueblos indígenas u originarios en las zonas de producción de palma aceitera identificadas en la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025, en los departamentos de Loreto, San Martín, Huánuco y Ucayali.

En ese sentido, el Ministerio de Cultura ordenó al Ministerio de Agricultura y Riego efectuar la consulta previa respecto a la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025, en cumplimiento de la Ley de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley N° 29785, y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

12. Según el artículo 9° de la Ley N° 29785, las entidades públicas tienen la obligación de identificar, bajo responsabilidad, las propuestas de medidas legislativas o administrativas que afecten de manera directa los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, a fin de realizar la consulta previa respecto de tales medidas.

No obstante, considerando lo referido por el Viceministerio de Interculturalidad respecto a la ubicación de los pueblos indígenas en los sectores de producción de palma aceitera en la región de Ucayali, el Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 – 2026 debió haber sido sometido a consulta previa. Sin embargo, ello no ocurrió, contraviniendo lo previsto en el citado artículo e infringiendo con ello el principio de coherencia normativa –que establece que debe existir una relación de armonía entre todas las normas que conforman el ordenamiento jurídico, el cual constituye una unidad sistémica.

Por consiguiente, el Gobierno Regional de Ucayali debe derogar la Ordenanza Regional N° 006-2016-GRU-CR, que aprueba el “Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 - 2026”, y de considerarlo conveniente, elaborar una nueva propuesta, la misma que deberá contener las áreas aptas para dicho cultivo, según la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor que efectúe la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios -adecuada a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763–, y ser sometida a la consulta previa de los pueblos indígenas potencialmente afectados.

Sobre la falta de lineamientos técnicos para la reclasificación de tierras

13. De acuerdo al Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, la reclasificación de tierras solo se realiza cuando las variaciones en los parámetros edáficos o de relieve afectan la capacidad de uso mayor de la tierra, como producto del resultado de prácticas tecnológicas adecuadas, como la irrigación, rehabilitación de condiciones salinas y mal drenaje, andenería, entre otras, es decir, prácticas destinadas a mejorar la productividad de la tierra.

En consecuencia, solo las tierras aptas para pastos y cultivos permanentes pueden ser objeto de reclasificación. Para tal efecto, es necesario verificar que la aptitud natural de la tierra corresponda a las tierras aptas para estos usos y que el cambio de uso actual responde a la ejecución de prácticas tecnológicas adecuadas para mejorar sus condiciones edáficas o de relieve.

Dentro de ese contexto, además de incluir el procedimiento administrativo de reclasificación de las tierras previamente clasificadas como aptas para pastos o cultivos permanentes en el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Agricultura y Riego, es importante que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios precise las prácticas tecnológicas que sustenten la reclasificación.

De lo contrario, la formalización y el saneamiento legal de la propiedad agraria o la adjudicación de tierras para fines agropecuarios podría efectuarse en tierras aptas para la producción forestal o tierras de protección indebidamente reclasificadas como tierras aptas para cultivos en limpio, cultivos permanentes o para pastos.

Sobre la falta de lineamientos para la elaboración del sustento técnico y la implementación de los criterios ambientales para la evaluación del cambio de uso de las tierras

14. De acuerdo a la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, la autorización de cambio de uso actual de la tierra requiere de un sustento técnico. Así, para las tierras de dominio público es necesario contar con un estudio técnico, mientras que para predios privados se requiere un estudio técnico de microzonificación.

Los referidos estudios técnicos, de acuerdo a los numerales 3 y 4 del Anexo 1 del citado reglamento, deben ser elaborados de acuerdo a los lineamientos aprobados por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, lo cual aún se encuentra pendiente.

En consecuencia, el sustento técnico para el cambio de uso de la tierra continúa elaborándose de acuerdo a los términos de referencia que fueron aprobados por el Instituto Nacional de Recursos Naturales, mediante la Resolución Jefatural N° 212-2005-INRENA, en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ahora derogada.

Estos términos de referencia no exigen información sobre la existencia de hábitats críticos, especies categorizadas como amenazadas, áreas que tienen valor de conectividad entre ecosistemas ni el potencial para la provisión de los servicios

ecosistémicos; criterios ambientales que deben ser considerados en la evaluación de la solicitud del cambio de uso de la tierra, para determinar la compatibilidad del proyecto productivo o actividad con fines agropecuarios con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, conforme a lo dispuesto en el citado Reglamento.

En ese sentido, se requiere que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre cumpla con elaborar y aprobar los lineamientos necesarios para la elaboración del estudio técnico y del estudio técnico de microzonificación, antes mencionados.

15. El Reglamento para la Gestión Forestal ha previsto que la evaluación de la solicitud de cambio de uso de la tierra –a cargo de Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre y de los gobiernos regionales, según corresponda–, debe realizarse siguiendo criterios ambientales.

Para tal efecto, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre debe aprobar normas complementarias, tales como los lineamientos para establecer la lista de hábitats críticos y la categorización de especies amenazadas. Asimismo, es necesario delimitar técnicamente dichos criterios, así como establecer los factores que determinarán su valoración, a fin de evitar la discrecionalidad por parte de la autoridad competente en la evaluación de la solicitud de cambio de uso de la tierra.

No obstante, pese haber transcurrido más de medio año, continúa pendiente la aprobación de los citados lineamientos. Por consiguiente, se requiere que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre emita los lineamientos para establecer la lista de hábitats críticos y la categorización de especies amenazadas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente. Asimismo, es indispensable que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre delimite técnicamente cada uno de los criterios ambientales previstos en los artículos 122° y 124° del referido Reglamento, y establezca los factores que determinarán su valoración en la evaluación de la solicitud de cambio de uso de la tierra.

Sobre la necesidad de adecuar o incorporar el procedimiento de “cambio de uso de tierras” en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos

16. De acuerdo a la Décima Disposición Complementaria Final del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, los requisitos exigidos para solicitar las autorizaciones de cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público y en predios privados, se encuentran detallados en los numerales 3 y 4 del Anexo 1 del citado Reglamento, respectivamente.

Por su parte, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante D.S. N° 006-2017-JUS, los procedimientos administrativos correspondientes a la aprobación de las autorizaciones, como el caso del cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público y predios privados, deben formar parte del Texto Único de Procedimientos Administrativos de las autoridades competentes.

Sin embargo, de la revisión de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de los gobiernos regionales de Ucayali, Huánuco y San Martín se observó que si bien cuentan con un procedimiento para autorizar el cambio de uso de la tierra, este

no se encuentra adecuado a lo dispuesto por los numerales 3 y 4 del Anexo 1 del referido Reglamento.

Por su parte, de la revisión los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y del Gobierno Regional de Loreto, se observó que no contemplan el procedimiento administrativo para solicitar las autorizaciones de cambio de uso actual en tierras de dominio público y privado.

La falta de adecuación o inclusión de los procedimientos administrativos de cambio de uso actual de la tierra en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos de las autoridades competentes permite que se vengán exigiendo requisitos que no guardan relación con el marco normativo vigente en la materia, restando efectividad a las disposiciones normativas aprobadas para proteger el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.

En ese sentido, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los gobiernos regionales de Ucayali, Huánuco, San Martín y Loreto cumplan con incorporar o adecuar, según corresponda, los procedimientos administrativos referidos al cambio de uso actual de la tierra en su respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos, de conformidad con lo establecido en el Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

Respecto al procedimiento administrativo para solicitar el cambio de uso actual de la tierra en tierras de dominio público, es preciso que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre previamente determine, conjuntamente con el Ministerio del Ambiente, el procedimiento administrativo que incluya la opinión técnica vinculante de este Ministerio, conforme a lo exigido por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente

Sobre la falta de lineamientos para la mitigación del impacto ambiental sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación

17. El artículo 121° del Reglamento para la Gestión Forestal dispone que la autoridad encargada de autorizar el cambio de uso de tierras –el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre o las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los gobiernos regionales, según corresponda– se encuentra obligada a establecer y, de ser el caso, adoptar las medidas necesarias para mitigar el impacto ambiental sobre el patrimonio afectado, de acuerdo a los lineamientos que para tal fin apruebe el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Sin embargo, pese a haber transcurrido más de medio año desde la vigencia de la referida obligación, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre mantiene pendiente la aprobación de los lineamientos antes mencionados, limitando la exigencia de establecer e implementar las medidas de mitigación más adecuadas.

Cabe recordar que dichas medidas están orientadas a atenuar o minimizar los impactos negativos que una actividad o proyecto productivo puede generar sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.

Adicionalmente, resulta importante la aprobación e implementación de medidas de seguimiento y control, a fin de verificar el cumplimiento de las acciones de mitigación en las diferentes etapas de la actividad o proyecto productivo, así como, de las medidas de corrección destinadas a recuperar o restablecer los ecosistemas forestales y de fauna silvestre que resultasen impactados por una inadecuada ejecución de las acciones de mitigación.

De acuerdo a lo expuesto, resulta necesario que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre cumpla con aprobar los lineamientos para mitigar el impacto ambiental sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre causado por el retiro de la cobertura boscosa, y que considere lo señalado sobre las medidas de control, seguimiento y corrección en la formulación de dichos lineamientos.

Sobre la obligación de promover la conservación de los bosques primarios

18. Por otro lado, merece especial atención la obligación expresa del Estado de promover la conservación de los bosques primarios, citada en el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, al regular la autorización de cambio de uso de tierras en predios privados y tierras de dominio público.

A pesar de su importancia, de la revisión del mencionado Reglamento no se advierte el desarrollo normativo de esta obligación. Así, cuando se identifiquen bosques primarios en tierras aptas para cultivos en limpio o permanentes, ubicados en predios privados o tierras de dominio público, las autoridades competentes podrían autorizar el cambio de uso de la tierra y el desbosque para el desarrollo de actividades ganaderas y agrícolas, como los cultivos de palma aceitera o cacao.

Esta actuación contravendría los mandatos constitucionales de promover la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada, así como las políticas públicas que el Estado viene adoptando para mitigar los efectos del cambio climático, como la creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático y la aprobación de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático, cuya principal línea de acción consiste, precisamente, en conservar los bosques amazónicos.

Asimismo, considerando los citados mandatos constitucionales, así como las políticas públicas mencionadas, debe entenderse que dichas actuaciones no se restringen a los bosques primarios, sino que son extensivas a todos los bosques naturales.

En consecuencia, es esencial que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en su calidad de Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, precise las acciones del Estado destinadas a promover la conservación de los bosques primarios, así como de los bosques naturales cuando éstos se encuentren en tierras aptas para cultivos en limpio y permanentes, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano y el ordenamiento normativo vigente.

Sumado de ello, es fundamental que el Ministerio de Agricultura y Riego, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, modifique el Reglamento para la Gestión Forestal, a fin de precisar la regulación destinada a garantizar la conservación de los bosques primarios que se encuentran en tierras aptas para los cultivos en limpio y permanentes.

Asimismo, se requiere que la Contraloría General de la República ejerza de manera sostenida y continua el control gubernamental, a través de las acciones de supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública de las autoridades competentes, particularmente de las Direcciones Regionales Agrarias y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los Gobiernos Regionales de Loreto, Huánuco, Ucayali y San Martín, a fin de que adopten las acciones preventivas y correctivas pertinentes, sin perjuicio de iniciar inmediatamente las acciones legales si se presume la comisión de un ilícito penal o infracciones contra la administración pública.

Sobre la necesidad de adecuar el procedimiento administrativo de adjudicación de tierras en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos

19. De acuerdo a lo establecido en el artículo 38° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, cuando exista cobertura boscosa en tierras de dominio público clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre puede autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios, respetando la zonificación ecológico-económica, de nivel medio o superior, aprobada por el gobierno regional o gobierno local correspondiente, y previa opinión vinculante del Ministerio del Ambiente.

Asimismo, según el artículo 122° del Reglamento para la Gestión Forestal, de manera previa a la adjudicación de tierras se requiere la autorización de cambio de uso de la tierra en tierras de dominio público, así como la opinión técnica vinculante del Ministerio del Ambiente.

En ese sentido, a fin de solicitar la adjudicación de tierras para proyectos productivos con fines agropecuarios, el administrado debe acreditar que cuenta con la referida autorización.

Por otro lado, de la revisión del Texto Único de Procedimientos Administrativos de los Gobiernos Regionales de Ucayali, Huánuco, San Martín y Loreto, se advierte que en el procedimiento administrativo referido a la adjudicación de tierras no se contempla la autorización de cambio de uso de la tierra entre los requisitos previstos.

En consecuencia, se requiere que los citados gobiernos regionales cumplan con adecuar el procedimiento administrativo de adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en Selva y Ceja de Selva, incorporando como requisito la autorización de cambio de uso actual de la tierra para fines agropecuarios en tierras de dominio público, otorgada por Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Sobre la adjudicación de tierras en áreas excluidas de Bosques de Producción Permanente

20. Respecto a los Bosques de Producción Permanente el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre tiene entre sus competencias proponer al Ministerio de Agricultura y Riego el redimensionamiento de los mismos, como consecuencia de la actualización de información que efectúen las autoridades competentes, bajo las condiciones previstas en la Resolución Ministerial N° 0586-2004-AG, modificada por las Resoluciones Ministeriales N° 0670-2005-AG y N° 0434-2006-AG.

Sin embargo, en ninguno de los casos mencionados anteriormente nuestro ordenamiento jurídico establece los aspectos que deberán considerarse para evaluar de manera técnica y científica la redimensión del Bosque de Producción Permanente. Ello, permite un amplio margen de discrecionalidad por parte de la autoridad competente en la evaluación del redimensionamiento.

En tal sentido, es necesario garantizar que efectivamente la redimensión de los Bosques de Producción Permanente responda a criterios técnicos establecidos por nuestro ordenamiento jurídico vigente. Para tal efecto, es preciso que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre apruebe los lineamientos que delimiten técnicamente los supuestos de hecho bajo los que se evalúa el redimensionamiento, así como las áreas sobre las cuales se puede efectuar.

Sobre la formalización y titulación de predios rurales

21. A través del Decreto Legislativo N° 1089, el Estado declaró de interés público nacional la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, a nivel nacional. Posteriormente, se aprobó una relación de procedimientos administrativos, que se encuentran a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura.

Al respecto, se dispuso que dichos procedimientos administrativos no serán aplicables en áreas forestales y de protección. Sumado a ello, se aprobaron lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio, reiterando que los procedimientos administrativos referidos a la formalización de predios rurales no resultan aplicables a los predios cuya capacidad de uso mayor sea forestal, de protección o formen parte de bosques de producción permanente.

En ese sentido, para la formalización de predios rurales los gobiernos regionales deben contar con la correspondiente clasificación de tierras por capacidad de uso –aprobada por la Dirección General Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, en coordinación con el Ministerio del Ambiente– de manera previa a la entrega de constancias de posesión o títulos de propiedad, así como verificar su compatibilidad con la Zonificación Ecológica-Económica y la Zonificación Forestal aprobada.

Sin embargo, de acuerdo a lo reportado por las Direcciones Regionales Agrarias de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali la entrega de constancias de posesión y títulos de propiedad se vendría otorgando sin la correspondiente clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

22. Por otro lado, en el marco de los procesos de formalización de predios rurales, que se implementen conforme a la legislación de la materia, el mantenimiento de bosques naturales se considera como una forma de acreditar la explotación económica del predio, conforme a lo dispuesto por el artículo 123° del Reglamento para la Gestión Forestal.

No obstante, de acuerdo a lo reportado por las Direcciones Regionales Agrarias de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali, la entrega de constancias de posesión y títulos de propiedad se vendría otorgando a los parceleros que solo realizan actividades agrícolas o ganaderas, inclusive, si para realizar tales actividades tuvieron que retirar la cobertura boscosa de la tierra.

En ese sentido, se requiere que las Direcciones Regionales Agrarias de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali cumplan con requerir u obtener, según corresponda, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, antes de la emisión de las constancias de posesión y títulos de propiedad, a fin de acreditar que las tierras no cuentan con capacidad de uso mayor forestal ni de protección.

Por otro lado, resulta imperativo que las Direcciones Regionales Agrarias de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali cumplan con evaluar el mantenimiento de bosques como una modalidad de explotación económica, la cual debe ser acreditada al solicitar la formalización de los predios rústicos.

Asimismo, se requiere que la Contraloría General de la República ejerza de manera sostenida y continua el control gubernamental, a través de las acciones de supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública de las Direcciones Regionales Agrarias de los Gobiernos Regionales de Loreto, Huánuco, Ucayali y San Martín, a fin de que adopten las acciones preventivas y correctivas pertinentes, sin perjuicio de iniciar inmediatamente las acciones legales si se presume la comisión de un ilícito penal o infracciones contra la administración pública.

ACTUACIÓN DEL ESTADO FRENTE A CULTIVOS AGROINDUSTRIALES DE PALMA ACEITERA Y CACAO EN LAS REGIONES DE LORETO Y UCAYALI

Sobre la actuación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego frente al estudio de suelos de proyectos agroindustriales de palma aceitera y cacao

23. De acuerdo al Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2010-AG, el estudio de suelos también se aplica en los Estudios de Impacto Ambiental. De acuerdo con ello, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor debe emitirse con anterioridad a la emisión de la certificación ambiental.

No obstante, la referida clasificación de tierras viene aprobándose de manera posterior a la certificación ambiental. Ello, genera que la autoridad competente evaluadora no conozca la aptitud natural del suelo y por ende si corresponde a los usos y fines previstos en el marco del proyecto de inversión.

En ese sentido, se requiere que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego –autoridad competente para aprobar la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y la certificación ambiental–, exija como requisito la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor para la evaluación del estudio de impacto ambiental del proyecto inversión referido a los cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva y aquellos orientados a la producción de biocombustibles, en el marco de lo dispuesto por el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, y en concordancia con los fines que persigue la evaluación de impacto ambiental.

Sobre la actuación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego frente a los cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao que no cuentan con clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor ni certificación ambiental

24. Según el Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2012-AG, constituye infracción administrativa, toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos, resoluciones y demás obligaciones ambientales establecidas en las normas bajo el ámbito de competencia del sector agrario.

No obstante, de la revisión de la “Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario”, del Reglamento de infracciones y sanciones ambientales del sector agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2012-AG, se advierte que iniciar, reiniciar o desarrollar actividades o proyectos productivos con fines agropecuarios sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, como otras disposiciones normativas contenidas en el citado Reglamento no se encuentran tipificadas como infracciones administrativas.

Cabe recordar que, la transgresión a las normas, decretos, directivas u otro compromiso ambiental del ámbito del sector agrario debe ser tipificada, a fin de que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego pueda iniciar el procedimiento administrativo sancionador para determinar las infracciones e imponer las sanciones correspondientes.

Por consiguiente, resulta imperativo que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego incorpore a la Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario, la infracción administrativa por iniciar, reiniciar o desarrollar actividades o proyectos productivos con fines agropecuarios sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, a fin de acreditar la aptitud natural para pastos, cultivos en limpio o permanentes de las tierras, así como las infracciones administrativas por el incumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, y el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, que contribuyan a fortalecer el sistema nacional de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

25. Nuestro ordenamiento jurídico dispone que para iniciar la ejecución de actividades agrícolas a gran escala, que impliquen la remoción de cobertura boscosa en un predio privado, se requiere de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, además de las autorizaciones de certificación ambiental, el cambio de uso de la tierra y el desbosque.

En consecuencia, de manera previa al inicio de las actividades agrícolas en los Fundos Tamshiyacu (Loreto), Zanja Seca (Ucayali), y Tibecocha (Ucayali), propiedades de las empresas que forman parte del Grupo Melka: Cacao del Perú Norte S.A.C., Plantaciones Ucayali S.A.C. y Plantaciones Pucallpa S.A.C., respectivamente; la citadas empresas debieron obtener la clasificación de tierras por la capacidad de uso mayor que demuestre la aptitud natural para los cultivos permanentes o en limpio de los suelos que destinarían al cultivo de palma aceitera y cacao. Posteriormente, debieron obtener la certificación ambiental correspondiente, y luego el cambio de uso de la tierra y desbosque para retirar la cobertura boscosa que se encontraba en dichos suelos.

No obstante, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, verificó que, durante los años 2014 y 2015, las citadas empresas deforestaron 13,366.75 ha de bosques amazónicos para iniciar sus actividades agrícolas, sin haber obtenido la clasificación de tierras ni las autorizaciones mencionadas anteriormente. Sobre el particular, resulta pertinente señalar que dicha entidad no inició los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes.

Al respecto, es preciso que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego corrija su inacción y ejecute las acciones de supervisión y fiscalización que corresponden por el incumplimiento de la legislación ambiental del sector agrario por parte de Cacao del Perú Norte S.A.C., Plantaciones Ucayali S.A.C. y Plantaciones Pucallpa S.A.C., conforme a las obligaciones generales y específicas contenidas en la "Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario", del Reglamento de infracciones y sanciones ambientales del sector agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2012-AG.

Sin perjuicio de ello, también es importante que se adopte las acciones necesarias para detener las actividades que dichas empresas vienen realizando sin contar con las licencias, autorizaciones, permisos u otro derecho o título habilitante requerido por nuestro ordenamiento jurídico, en el marco de sus competencias y funciones.

Sobre la actuación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego en los predios rurales otorgados al amparo del Decreto Legislativo N° 838

26. A fin de promover el progresivo retorno, reinserción y asentamiento sostenible de las poblaciones ubicadas en zonas de economía deprimida de la Sierra, Ceja de Selva y Selva, el Gobierno de Alberto Fujimori decidió impulsar la titulación de predios rústicos rurales, sin costo alguno, mediante el Decreto Legislativo N° 838, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-96-AG.

Sobre la base legal citada, mediante Resolución Directoral Regional N° 298-97-CTAR-DRA, emitida el 19 de abril del 1997, la Dirección Regional Agraria de Loreto aprobó el proyecto de parcelación e independización denominado “Fernando Lores”, a favor de 60 beneficiarios. Posteriormente, Cacao del Perú Norte S.A.C. adquirió dichos predios, respecto de los cuales la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego señaló que no requieren autorización de cambio de uso de la tierra para realizar actividades agrícolas, mediante Informe N° 1376-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13.

Entre sus principales argumentos, esta Dirección sostiene que los beneficiarios, de quienes la empresa adquirió la propiedad, venían realizando actividades agrícolas desde hace más de 15 años, sin que se les haya exigido dicha autorización.

Para la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 26° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, y el artículo 287° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-2001-AG –ambos dispositivos normativos vigentes durante el año 2014– resulta exigible la autorización de cambio de uso de la tierra, debido a que en tierras clasificadas como aptas para el cultivo en limpio o permanente con cobertura boscosa es obligatorio contar con dicha autorización para realizar actividades agropecuarias, contrario a la posición que sustenta la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego.

Sobre la actuación de la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Ucayali en la adjudicación de tierras para cultivos a gran escala de palma aceitera y cacao

27. A partir de la transferencia a título oneroso 4,759.77 ha de tierras de dominio público a Plantaciones Ucayali S.A.C., realizada mediante Resolución Directoral Regional Sectorial N° 342-2012-GRU-P-DRSAU, se advirtió que la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Ucayali se encuentra aprobando la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, sin contar con competencias para ello.

Al respecto, cabe recordar que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego es la única autoridad competente para evaluar los estudios de suelos y clasificar las tierras por su capacidad de uso mayor.

En consecuencia, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor que dio sustento a la referida transferencia carece de validez al no haber sido otorgada por la autoridad competente.

En relación a lo anterior, resulta de máxima importancia que la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Ucayali se abstenga ejercer de manera irregular la competencia correspondiente a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, en materia de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, Decreto Supremo N° 017-2009-AG, y el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, Decreto Supremo N° 013-2010-AG.

Sobre la actuación de la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Ucayali en el otorgamiento de constancias de posesión sobre tierras solicitadas en ampliación de titulación por la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya

28. La Comunidad Nativa Santa Clara de Uchunya, ubicada en el distrito de Nuevo Requena, provincia de Coronel Portillo, región de Ucayali, sostiene que Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Ucayali, viene otorgando constancias de posesión y de propiedad sobre áreas solicitadas previamente por la referida comunidad a efectos de ampliar la titulación de su territorio, pese a contravenir lo dispuesto por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

En efecto, de acuerdo a la normatividad citada la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Ucayali no puede otorgar constancias de posesión ni títulos de propiedad sobre tierras solicitadas en ampliación de titulación por parte de una comunidad nativa, reconocida como un pueblo indígena.

Frente a lo descrito se requiere que la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Ucayali atienda la solicitud de ampliación de titulación del territorio de la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya, cuyo plazo legal (30 días hábiles) ha sido incumplido. En tal sentido, hasta que resuelva lo solicitado por la comunidad nativa, debe abstenerse de otorgar constancias de posesión y títulos de propiedad a terceros sobre el área en mención, a fin de proteger su derecho colectivo de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

Sobre la actuación de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre en las acciones de supervisión y fiscalización frente a la deforestación por cultivos de palma aceitera y cacao

29. En el marco del proceso de descentralización, se concluyó la transferencia de funciones contenidas en los literales “e” y “q” del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, de las regiones de Madre de Dios, Ucayali, Loreto, Amazonas, San Martín, Pasco, Junín, Tumbes, Huánuco y La Libertad.

En ese sentido, las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los citados gobiernos regionales tienen la función de fiscalizar y sancionar las acciones que infringen la legislación forestal y de fauna silvestre, en el ámbito de su competencia territorial, respecto de las personas, naturales o jurídicas, que no cuenten con títulos habilitantes, así como de aquellos que cuenten con actos administrativos que no constituyen títulos habilitantes.

Por su parte, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego es la autoridad competente del sector Agricultura para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones generales o específicas que se detallan en la “Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario”, aprobada mediante Decreto Supremo N° 017-2012-AG.

En términos económicos, según el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, la afectación al patrimonio forestal causado solo por Cacao del Perú Norte S.A.C. y Plantaciones Ucayali S.A.C., que iniciaron sus actividades sin contar con

clasificación de tierras por su uso mayor y certificación ambiental –ambas competencias de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego –, ni la autorización de cambio de uso de la tierra –competencia de la Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre–, produjeron al Estado peruano una pérdida de S/ 242'589,760.00 (Doscientos cuarenta y dos millones quinientos ochenta y nueve mil setecientos sesenta con 00/100 Soles). Asimismo, el costo estimado de la restauración de dicho patrimonio asciende a 134'229,956 (Ciento treinta y cuatro millones doscientos veintinueve mil novecientos cincuenta y seis con 00/100 Soles).

Resulta fundamental que la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los Gobiernos Regionales de Huánuco, Loreto, San Martín, Madre de Dios y Ucayali, corrijan su constante inacción al respecto y, en el marco de sus competencias y funciones, cumplan con ejecutar las acciones de supervisión y fiscalización, a fin de iniciar los procedimientos administrativos sancionadores que correspondan.

30. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –a través de la Subdirección de Supervisión a Entidades de la Dirección de Supervisión– es responsable de supervisar a todas las entidades públicas que tienen a su cargo funciones de fiscalización ambiental, realizando acciones de seguimiento y verificación del desempeño de dichas funciones.

En aplicación a ello, este organismo supervisó las actuaciones de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

Concluyó que las obligaciones de fiscalización de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto son sistemáticamente incumplidas. Respecto a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura únicamente reportaron las resoluciones administrativas emitidas por esta Dirección.

Por otro lado, se advirtió que al mes de noviembre de 2016, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental no habría supervisado el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali, a pesar que se resultan evidentes las deficiencias en sus acciones de fiscalización ambiental.

Considerando la gravedad de los hechos denunciados por deforestación en las regiones citadas, se requiere que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en el marco de su función de supervisión a las entidades de fiscalización ambiental, realice acciones de supervisión respecto a las Autoridades Regionales Forestal y de Fauna Silvestre de los Gobiernos Regionales de Ucayali, San Martín, Huánuco y Madre de Dios, en su calidad de entidades de fiscalización ambiental. Asimismo, se requiere que intensifique las acciones de supervisión respecto a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

Finalmente, es importante que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en cumplimiento de su rol supervisor de las Entidades de Fiscalización Ambiental, comunique al término de la distancia los resultados de dichas supervisiones a la Contraloría General de la República, para que este organismo adopte las medidas y acciones que considere pertinentes, en el marco de sus competencias y funciones.

Sobre el plazo de la investigación preparatoria

31. De acuerdo al Nuevo Código Procesal Penal, la etapa de la investigación preparatoria presenta dos sub etapas: diligencias preliminares e investigación preparatoria. Ambas sub etapas tienen un plazo distinto. Las diligencias preliminares tienen un plazo de 60 días naturales, pudiéndose fijar un plazo razonable distinto según las características, complejidad y circunstancias de los hechos objeto de investigación, el cual no puede ser mayor que el plazo previsto para la investigación preparatoria.

La investigación preparatoria -segunda sub etapa- cuenta con un plazo de 120 días naturales, los cuales pueden ser prorrogados hasta por un máximo de 60 días naturales. Tratándose de investigaciones complejas, el plazo de la investigación preparatoria es de ocho meses. Para el caso de la investigación de delitos perpetrados por imputados integrantes de organizaciones criminales, personas vinculadas a ella o que actúan por encargo de la misma, el plazo de la investigación preparatoria es de 36 meses.

De la lectura de la carpeta fiscal N° 207-2013, tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas, se advirtió que las diligencias preliminares duraron un año, cinco meses y 22 días, lo cual excede de sobra el plazo legal establecido para dicha etapa, así como los plazos previstos por el propio representante del Ministerio Público (60 días naturales ampliados por 60 días más).

De la lectura efectuada el 11 de noviembre de 2016 a la carpeta fiscal N° 122-2015, tramitada ante la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali, se observó que hasta esa fecha había transcurrido un año, cinco meses y 12 días de diligencias preliminares.

Asimismo, pese a que el Ministerio Público haya señalado que dicha investigación corresponde a un delito perpetrado por integrantes de una organización criminal – cuyo plazo de investigación preparatoria es de 36 meses de acuerdo a Ley- se advirtió que dentro de las diligencias preliminares se estaban realizando actos de investigación que corresponden a la siguiente etapa de la investigación: la investigación preparatoria.

En ese sentido, si bien es cierto que el fiscal decide la estrategia de investigación en cada caso, la Defensoría del Pueblo considera que ante los hechos descritos y habiéndose cumplido la finalidad de las diligencias preliminares, llevándose a cabo actos de investigación propios de la investigación preparatoria, resulta necesario que el titular de la acción penal disponga la formalización y continuación de la investigación preparatoria.

Por lo expuesto, es importante que la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fema, en el ejercicio de sus funciones, controle el cumplimiento de los plazos y de los actos de investigación en la etapa que correspondan –conforme a lo establecido por el Nuevo Código Procesal Penal– en las investigaciones penales por delitos ambientales, vinculadas a la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao, que se vienen tramitando en los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali, a fin de que se esclarezcan los hechos investigados y, de ser el caso, se formule acusación contra los responsables de la deforestación de bosques por estos cultivos.

32. De acuerdo al Reglamento de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, aprobado por Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1177-2014-MP-FN, las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental tienen funciones de prevención del delito.

La prevención del delito es una atribución del Ministerio Público, en virtud de la cual, en líneas generales, el fiscal planifica, dirige y supervisa las acciones destinadas a la prevención de conductas tipificadas en el Código Penal o leyes especiales, sin que ello signifique el inicio de la investigación preparatoria; en el caso de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, las acciones que se ejecuten están destinadas a prevenir delitos ambientales.

En la investigación N° 207-2013, tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas se observó que desde que el Ministerio Público tomó conocimiento de los hechos, transcurrieron cinco meses y ocho días para que inicie una investigación en vía de prevención. Asimismo, el plazo para las acciones destinadas a prevenir los delitos – establecido por el fiscal en 60 días naturales- duraron un año, cinco meses y 26 días, excediendo en demasía (un año, tres meses y 26 días) el plazo que el propio fiscal había señalado para realizar las mismas.

La Defensoría del Pueblo considera que la demora desde que el Ministerio Público tomó conocimiento de los hechos hasta que inició las acciones de prevención del delito, fueron excesivas, toda vez que ello incrementa el riesgo de una efectiva comisión del delito ambiental afectando del bien jurídico protegido: ambiente.

En adición a ello, el plazo que duraron las acciones preventivas (un año, cinco meses y 26 días) resulta irrazonable, más aún si ya se tenía la sospecha de la comisión de un hecho que revestía los caracteres de un delito ambiental, lo cual originó que durante ese periodo se llevaran a cabo actos de investigación propios de las diligencias preliminares.

En ese sentido, resulta necesario que la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental imparta a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental a nivel nacional, las instrucciones necesarias para que, una vez tomado el conocimiento de hechos que constituyan un riesgo efectivo de la comisión de un delito ambiental o que revistan magnitud o repercusión en materia de prevención del delito, inicien de inmediato las acciones de prevención del delito, estableciéndose un plazo razonable para tal fin.

Sobre los hechos evidenciados y ocurridos en el transcurso de la investigación N° 122-2015 que podrían adecuarse a una de las agravantes del delito investigado, así como a delitos ambientales distintos al investigado

33. De la revisión de las actuaciones fiscales realizadas en la investigación N° 122-2015, tramitada ante la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali, se advirtieron hechos suscitados en el trámite de la investigación que no estaban siendo investigados, pese a que podrían adecuarse a una de las agravantes del delito investigado, así como a conductas descritas en delitos ambientales distintos al investigado, como son el delito de alteración del ambiente o paisaje y el delito de obstrucción del procedimiento en su circunstancia agravada.

Por consiguiente, para la Defensoría del Pueblo resulta pertinente que la citada Fiscalía Especializada en Materia Ambiental evalúe los hechos que se han suscitado en transcurso de la investigación pero que no vienen siendo investigados, a fin de determinar si corresponde ampliar la investigación por la presunta comisión de los delitos antes mencionados.

34. Asimismo, en otra investigación penal –vinculada a la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao– seguida en el Distrito Fiscal de Loreto (investigación N° 234-2013, tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas) se inició por el delito contra los bosques o formaciones boscosas, suscitándose hechos durante la tramitación de la misma, que además se subsumían en el delito de obstrucción del procedimiento en su forma agravada (artículos 310-B y 310-C, inciso 6 del Código Penal), lo cual generó que el Ministerio Público también formule acusación por este delito en contra de los investigados.

Ello evidencia que las fiscalías especializadas en materia ambiental de los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali, no adoptan los mismos criterios al momento de establecer la estrategia de investigación de los hechos de deforestación vinculados a cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao, presentes en ambas regiones.

Dentro de ese contexto, resulta fundamental que la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental establezca, en coordinación con los fiscales de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental de Loreto y Ucayali, una estrategia de investigación efectiva que permita la persecución de todos los delitos ambientales comprendidos en las investigaciones vinculadas a la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao en las regiones de Loreto y Ucayali.

Sobre la necesidad de iniciar una nueva investigación frente a nuevos hechos de deforestación

35. En el Distrito Fiscal de Loreto, la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas, investigó la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao en dicha región (investigación N° 234-2013, seguida ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas). Esta investigación preparatoria se formalizó por la comisión de los delitos contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310° del Código Penal), tráfico ilegal de productos

forestales maderables (artículo 310-A del Código Penal) y obstrucción del procedimiento en su tipo agravado (artículo 310-B concordante con el artículo 310-C numeral 6 del Código Penal).

Sin embargo, el extremo de la investigación por el delito contra los bosques o formaciones boscosas fue archivada, debido a que se declararon fundados los medios de defensa presentados por los imputados, lo cual trajo como consecuencia que los hechos investigados no sean pasibles de ser sancionados por este delito.

Sin perjuicio de ello, informes y notas periodísticas que datan del año 2016 dieron cuenta que la empresa, cuyos representantes estaban siendo investigados en la carpeta fiscal N° 234-2013, continuaban deforestando bosques hasta esa fecha. Siendo ello así, ante la existencia de información que da a conocer nuevos hechos de deforestación que no han sido objeto de investigación en la carpeta fiscal N° 234-2013, resulta indispensable que se inicie una nueva investigación por estos nuevos hechos.

Por consiguiente, resulta necesario que la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de turno del Distrito Fiscal de Loreto, inicie una nueva investigación, en atención a las notas periodísticas que dan cuenta de que al año 2016 la empresa, cuyos representantes estaban siendo investigados en la carpeta fiscal N° 234-2013, continuaba la deforestación de bosques, lo cual constituye nuevos hechos que no fueron objeto de dicha investigación.

Para dicho efecto, el Ministerio Público podría recabar los medios de prueba que acrediten el incremento de la deforestación, como por ejemplo, los Informes de la Unidad de Monitoreo Georeferencial Satelital del Distrito Fiscal de Loreto y de la Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Sobre la disposición de medidas necesarias para el cumplimiento de los actos de investigación

36. El Nuevo Código Procesal Penal establece que el fiscal puede requerir la intervención de la fuerza pública y disponer las medidas necesarias para el cumplimiento seguro y regular de los actos que ordene en el ejercicio de sus funciones.

En caso de inconcurrencia a una citación debidamente notificada bajo apercibimiento, el Ministerio Público dispondrá la conducción compulsiva del omiso por la Policía Nacional. Asimismo, durante la investigación preparatoria el fiscal puede exigir información de cualquier particular o funcionario, emplazándoles conforme a las circunstancias del caso.

En virtud a ello, el titular de la acción penal puede citar bajo apercibimiento de conducción compulsiva a los presuntos autores de la comisión de un delito. Por otro lado, si durante la investigación, un funcionario incumple algún requerimiento de información del fiscal, este puede reiterar su solicitud efectuando apercibimientos a fin de que se cumplan los actos de investigación que dispuso o puede disponer la exhibición forzosa o la incautación de los documentos que sirvan para el esclarecimiento de los hechos investigados.

De la lectura de la carpeta fiscal N° 207-2013, tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas, se observó que el titular de la acción penal citó al investigado hasta en dos oportunidades, sin que en alguna de ellas se haya dispuesto como apercibimiento la conducción compulsiva del omiso por parte de la Policía Nacional del Perú, conforme lo prevé el dispositivo legal citado en los párrafos precedentes.

Por otro lado, se aprecia que en la disposición fiscal que promueve la investigación preliminar se solicita información a determinadas entidades del Estado. Dicha solicitud es reiterada en dos oportunidades más, sin que se hayan efectuado los apercibimientos previstos en la ley, a fin de que se cumplan los actos de investigación.

Para la Defensoría del Pueblo resulta indispensable que el titular de la acción penal garantice la eficacia de la investigación, para cuyo efecto debe usar de manera adecuada los mecanismos que le franquea la ley para el logro de sus objetivos, caso contrario, se incumplirían no sólo los plazos previstos, sino también los objetivos de la investigación.

Sobre la autoridad administrativa ambiental competente para la elaboración del informe fundamentado

37. La investigación N° 207-2013, tramitada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas es sobre a la presunta comisión de dos delitos: delito contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310° del Código Penal) y delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos (artículo 314° del Código Penal).

En este caso el fiscal solicitó el informe fundamentado a la autoridad con competencias de fiscalización ambiental, respecto del delito contra los bosques o formaciones boscosas. Sin embargo, con relación al delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos, cuya autoridad administrativa ambiental competente para evacuar el informe fundamentado es el ente rector del sistema funcional al que pertenece la mencionada autoridad –en el presente caso el Ministerio de Agricultura y Riego-, se advirtió que el informe fundamentado no había sido solicitado.

En ese sentido, resulta necesario que en investigación materia de comentario se solicite al Ministerio de Agricultura y Riego la elaboración del informe fundamentado en el extremo de la investigación seguida por el delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos (artículo 314° del Código Penal).

38. Asimismo, a fin de prevenir y evitar demoras en la determinación de las entidades competentes para la elaboración de los informes fundamentados y contribuir con los fines de la investigación preparatoria, para la Defensoría del Pueblo resulta fundamental que el Ministerio del Ambiente –ente rector en materia ambiental-, en coordinación con la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, elabore y apruebe una Matriz de entidades competentes para la elaboración de los informes fundamentados.

Con la matriz propuesta, los fiscales especializados en materia ambiental contarían con información oportuna y precisa respecto a qué entidad administrativa ambiental es la competente para la elaboración del informe fundamentado, lo cual reduciría significativamente el margen de error en la identificación y contribuiría a lograr los fines de la investigación penal dentro de los plazos establecidos.

Sobre la asignación de presupuesto y logística a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental de los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali para el cumplimiento de los actos de investigación así como la incidencia delictiva en materia ambiental en dichos Distritos Fiscales

39. En el marco de la supervisión, la representante de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto puso en nuestro conocimiento la falta de presupuesto de dicha fiscalía, para realizar las diligencias programadas de inspección y constatación en el lugar de los hechos, debiendo reprogramar las mismas por dicho motivo.

Por otro lado, el representante de una de las Fiscalías Provinciales Corporativas Especializadas en Materia Ambiental de Ucayali, señaló que el Despacho a su cargo no contaba con logística para llevar a cabo las actuaciones fiscales en el marco de una investigación, indicando por ejemplo que no contaban con un vehículo a disposición de la citada fiscalía, combustible e internet en el despacho.

En ese sentido, resulta indispensable que las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental de los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali sean fortalecidas, asignándoseles mayor presupuesto, así como logística necesaria para cumplir de manera eficiente las funciones que les confiere la ley, y en el breve plazo, considerando la importante labor que realiza el Ministerio Público.

40. Sumado a ello, según cifras del Ministerio Público, en el año 2015 había dos Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental en el Distrito Fiscal de Loreto, mientras que en el Distrito Fiscal de Ucayali había tres fiscalías provinciales para la misma especialidad. Asimismo, se advierte que en dicho año, la carga procesal de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas fue superior en alrededor de un 15% a la carga procesal que soportó la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali, y en alrededor de un 25% a la carga procesal de la Segunda Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali durante el año 2015.

Siendo ello así, y teniendo en consideración que el Distrito Fiscal de Loreto cuenta con solo dos Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, mientras que el Distrito Fiscal de Ucayali cuenta con tres Fiscalías Provinciales de esa misma especialidad; para la Defensoría del Pueblo resulta importante que se evalúe si la incidencia delictiva en materia ambiental en el Distrito Fiscal de Loreto, amerita la creación de una Fiscalía Especializada en Materia Ambiental más en dicho Distrito Fiscal o la designación de más Fiscales y personal administrativo en las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental ya existentes.

Sobre las limitaciones en el presupuesto y las capacidades técnicas de las autoridades administrativas competentes

41. Una mirada a los hechos descritos en el presente informe nos muestra que, si bien existen avances normativos, algunos vacíos legales aún se mantienen. Asimismo, se evidenciaron debilidades en la aplicación de la normativa vigente, así como en la implementación de las funciones de supervisión y fiscalización ambiental por parte de las autoridades competentes en el ámbito nacional y regional.

En relación a ello, resulta pertinente señalar que, en las reuniones de trabajo sostenidas con dichas autoridades, manifestaron que no cuentan con el presupuesto que requieren para cumplir adecuadamente sus funciones de fiscalización ambiental, con lo cual la situación descrita en el párrafo anterior se agrava aún más.

En ese sentido, en primer lugar, es fundamental dotar del presupuesto necesario a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego y a las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali, para el efectivo cumplimiento sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental.

Sumado a ello, conforme a lo señaló en el punto anterior, las Direcciones Regionales Agrarias de los Gobiernos Regionales de Loreto y Ucayali requieren fortalecer sus capacidades para la formalización de predios rurales. Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Riego –a través de Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural– tiene la obligación de capacitar a los Gobiernos Regionales en esta materia, por lo que es importante que a la brevedad posible implementen un programa de capacitación.

Sobre la débil articulación y colaboración entre las entidades públicas

42. Se advirtió una débil articulación y colaboración en las actuaciones de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre y la Dirección Regional Agraria de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali, respecto a las áreas priorizadas para la formalización de predios rústicos; y entre estas instancias y el Ministerio Público, en el curso de las investigaciones iniciadas en el ámbito penal.

En ese sentido, es fundamental que la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre y la Dirección Regional Agraria de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali establezcan los canales de articulación y colaboración en los procedimientos administrativos vinculados a la formalización de predios rurales.

De igual manera, deben establecerse los canales de colaboración con la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, a fin de otorgarle dentro de los plazos previstos por nuestro ordenamiento jurídico la información que solicite.

43. Por otro lado, es importante llamar la atención sobre los procedimientos administrativos sancionadores iniciados, que han sido suspendidos por el inicio de una investigación penal sobre los hechos cuestionados. Sobre el particular, se evidenció que no existen espacios ni medios a través de los cuales la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre y la Fiscalía Especializada en Materia

Ambiental compartan información útil y pertinente para coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos de las investigaciones en la vía penal como en la vía administrativa.

Cabe recordar que, la responsabilidad penal es independiente de la administrativa, por lo que de archivar la investigación penal, el procedimiento administrativo sancionador debe continuar. No obstante, si la investigación penal es archivada, dicha disposición solo es notificada a las partes del proceso, por ende, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre no tendrá conocimiento de ello y el procedimiento administrativo sancionador continuará indefinidamente suspendido.

Para revertir este escenario, la Defensoría del Pueblo considera importante la implementación de una plataforma tecnológica, la cual podría ser implementada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en coordinación con las entidades de fiscalización ambiental y el Ministerio Público, a fin de facilitar el intercambio de información que requieran dichas entidades, dentro del marco normativo vigente.

44. Asimismo, es importante destacar que como resultado de las acciones de articulación y coordinación entre el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio Público, se instaló una “Unidad de Monitoreo Satelital de la Deforestación y Tala Ilegal” en las regiones de Ucayali y Loreto. El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático del Ministerio del Ambiente y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre proveerán la información necesaria para realizar este monitoreo. Por su parte, esta información será utilizada por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental para la detección temprana de la presunta comisión del delito contra los bosques o formaciones boscosas, previsto en el artículo 310° del Código Penal.

Sin embargo, a fin de articular la actuación de todos los actores públicos involucrados, es preciso que a esta herramienta se sumen la Dirección Regional Agraria y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali.

45. Finalmente, es importante señalar que a fin de promover una agricultura y ganadería sostenible y competitiva adaptada al clima, que reduzca la presión sobre los bosques –objetivo específico de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático–, se estableció como lineamiento de acción “acordar una hoja de ruta para la coordinación entre Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio del Ambiente y los gobiernos regionales, enfocada en consolidar el desarrollo de las acciones de mitigación apropiadas a cada país (NAMA) en la Amazonía, inicialmente para los cultivos de café, cacao, palma aceitera y ganadería”.

En ese sentido, se requiere que el Ministerio del Ambiente, lidere la elaboración de la citada hoja de ruta en el más breve plazo posible, a fin de que las autoridades competentes articulen las acciones que resulten necesarias para evitar el incremento de la deforestación por los cultivos de palma aceitera y cacao, considerando las dificultades advertidas por la Defensoría del Pueblo en el presente informe.

RECOMENDACIONES

Por las consideraciones antes expuestas, y en atención a las competencias constitucionales, la Defensoría del Pueblo recomienda lo siguiente:

Al Ministerio de Agricultura y Riego:

1. ADECUAR, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, a las disposiciones establecidas en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, conforme lo establece su Quinta Disposición Complementaria Transitoria.
2. ADECUAR el Reglamento para la ejecución de estudios de suelos, aprobado por el Decreto Supremo N° 13-2010-AG, a las disposiciones establecidas en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
3. EVALUAR y, de corresponder, APROBAR la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor en concordancia con las disposiciones establecidas por la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
4. DISPONER las medidas necesarias para promover el incremento de especialistas inscritos en el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos, especialmente para la atención de las regiones de Loreto, Ucayali, Huánuco y San Martín.
5. PROMOVER programas de capacitación y actualización en aspectos relevantes de la elaboración de los estudios de suelos dirigidos a los especialistas inscritos en el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos.
6. APROBAR las disposiciones normativas para impulsar la implementación de sistemas de gestión de calidad de los procesos relacionados a la elaboración de los estudios de suelos a cargo de los especialistas inscritos en el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos.
7. APROBAR las disposiciones normativas para el seguimiento y control del Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos, contemplando acciones de supervisión, fiscalización y sanción correspondientes.
8. PRECISAR, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, la participación de dicha entidad en la evaluación de los estudios de suelos cuando éstos sean elaborados por organismos públicos o privados.
9. APROBAR criterios para establecer los casos en donde se debe requerir inspecciones oculares o muestras de suelos adicionales, priorizando aquellas tierras que cuentan con cobertura boscosa.
10. APROBAR protocolos para el recojo de las muestras de suelos, entre otros dispositivos normativos necesarios para asegurar la confiabilidad y validez de la información que proporciona el administrado en su propuesta de estudio de suelos.

11. ACTUALIZAR los estudios de suelos elaborados por la ex Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Investigación de la Amazonía Peruana y el ex Instituto Nacional de Desarrollo, así como el mapa de capacidad de uso mayor de las tierras a nivel nacional, con prioridad en las regiones amazónicas, previa adecuación del Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y, del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, a lo dispuesto por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.
12. IDENTIFICAR las áreas efectivamente cultivadas con palma aceitera, así como las áreas aptas para su cultivo en el ámbito nacional, a través de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, adecuada a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, a fin de ser incorporar esta información en el Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera 2016-2025.
13. INCLUIR el procedimiento administrativo de reclasificación de tierras previamente clasificadas como tierras aptas para pastos o tierras aptas para cultivos permanentes, en el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos del Ministerio de Agricultura y Riego.
14. APROBAR los criterios que definan las prácticas tecnológicas adecuadas que deberán sustentar la reclasificación de tierras previamente clasificadas como tierras aptas para pastos o tierras aptas para cultivos permanentes.
15. MODIFICAR, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, a fin de precisar la regulación destinada a garantizar la conservación de los bosques primarios que se encuentran en tierras aptas para los cultivos en limpio y permanentes.
16. EXIGIR la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor para la evaluación del estudio ambiental del proyecto inversión referido a los cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva y aquellos orientados a la producción de biocombustibles, en el marco de lo dispuesto por el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, y en concordancia con los fines que persigue la evaluación de impacto ambiental.
17. INCORPORAR en la Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario, la infracción administrativa por iniciar, reiniciar o desarrollar actividades o proyectos productivos con fines agropecuarios sin contar con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, a fin de acreditar la aptitud natural para pastos, cultivos en limpio o permanentes de las tierras.
18. INCORPORAR en la Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario, las infracciones administrativas por el incumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en el Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, y el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, que contribuyan a fortalecer el sistema nacional de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

19. EJECUTAR las acciones de supervisión y fiscalización que correspondan por el incumplimiento de la legislación ambiental del sector agrario por parte de Cacao del Perú Norte S.A.C., Plantaciones Ucayali S.A.C. y Plantaciones Pucallpa S.A.C., conforme a las obligaciones generales y específicas contenidas en la “Tabla de infracciones y escala de multas ambientales del sector agrario”, del Reglamento de infracciones y sanciones ambientales del sector agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2012-AG.
20. EJECUTAR las acciones de supervisión y fiscalización, a fin de iniciar los procedimientos administrativos sancionadores que correspondan por la ejecución de cultivos agrícolas a gran escala de palma aceitera y cacao, sin contar con clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor ni certificación ambiental, entre otras licencias, autorizaciones, permisos u otro derecho o título habilitante requerido por nuestro ordenamiento jurídico, en el marco de sus competencias y funciones.
21. DESTINAR el presupuesto necesario a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agraria para el cumplimiento de sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental, vinculados a los cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva, u orientados a la producción de biocombustibles.
22. EJECUTAR un programa de capacitación dirigido a las Direcciones Regionales Agrarias de los gobiernos regionales de Loreto, Ucayali, Huánuco y San Martín, a fin de fortalecer sus capacidades en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria.

Al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre:

23. APROBAR los lineamientos técnicos que requieren los gobiernos regionales para elaborar la Zonificación Forestal en los departamentos que no han iniciado la Zonificación Ecológica-Económica, de acuerdo al marco normativo aprobado por el Ministerio del Ambiente.
24. APROBAR los lineamientos necesarios para la elaboración del estudio técnico y del estudio técnico de microzonificación, requisitos para la autorización del cambio de uso de la tierra en predios privados y tierras de dominio público, conforme lo establecen los numerales 3 y 4 del Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
25. APROBAR, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, los lineamientos para establecer la lista de hábitats críticos y la categorización de especies amenazadas, conforme lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
26. APROBAR los lineamientos que definan técnicamente el alcance de cada uno de los criterios establecidos en los artículos 122° y 124° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

27. INCORPORAR en el Texto Único de Procedimientos Administrativos los procedimientos administrativos para solicitar las autorizaciones de cambio de uso actual de la tierra en predios privados y tierras de dominio público, de acuerdo a lo dispuesto en el Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
28. APROBAR, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, el procedimiento administrativo destinado a establecer la opinión técnica vinculante para la autorización del cambio de uso actual de la tierra para fines agropecuarios en tierras de dominio público, conforme a lo establecido en el artículo 38° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.
29. APROBAR los lineamientos necesarios para que la autoridad competente establezca y, de ser el caso, adopte medidas para mitigar el impacto sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación causado por el retiro de la cobertura boscosa, de acuerdo al artículo 121° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Para tal efecto, se deberá considerar las disposiciones destinadas al control, seguimiento y corrección de las medidas de mitigación.
30. APROBAR, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, las disposiciones normativas destinadas a promover la conservación de los bosques primarios, así como de otros bosques naturales, cuando se encuentren en tierras aptas para cultivos en limpio y permanentes, en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano y el ordenamiento normativo vigente.
31. APROBAR los lineamientos necesarios que delimiten técnicamente los supuestos bajo los que se evalúa el redimensionamiento de los Bosques de Producción Permanente, así como las áreas sobre las cuales se puede efectuar dicha acción, prevista en la Resolución Ministerial N° 0586-2004-AG, modificada por las Resoluciones Ministeriales N° 0670-2005-AG y N° 0434-2006-AG.
32. INCORPORAR a los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali en la “Unidad de Monitoreo Satelital de la Deforestación y Tala Ilegal” establecidos en dichas regiones, a fin de mejorar la articulación en la lucha contra la deforestación y la tala ilegal.

Al Gobierno Regional de Loreto

33. INCORPORAR en el Texto Único de Procedimientos Administrativos los procedimientos administrativos para solicitar las autorizaciones de cambio de uso actual de la tierra en predios privados y tierras de dominio público, de acuerdo a lo dispuesto en el Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
34. EJECUTAR las acciones de supervisión y fiscalización que corresponden por el incumplimiento de la legislación ambiental y particularmente, la legislación en materia forestal y de fauna silvestre, por parte de Cacao del Perú Norte S.A.C, en el marco de sus competencias y funciones.

Al Gobierno Regional de Ucayali

35. DEROGAR la Ordenanza Regional N° 006-2016-GRU-CR, que aprueba el “Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 - 2026”, el artículo 9° de la Ley de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley N° 29785.
36. INCORPORAR las áreas efectivamente cultivadas con palma aceitera, así como las áreas aptas para su cultivo en el ámbito regional –identificadas a través de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor que efectúe la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, adecuada a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763–, en la futura propuesta del Plan de Competitividad de la Palma Aceitera – Ucayali 2016 - 2026.
37. ABSTENERSE de ejercer de manera irregular la competencia en materia de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor correspondiente a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, de conformidad con lo dispuesto en Reglamento para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, Decreto Supremo N° 017-2009-AG, y el Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, Decreto Supremo N° 013-2010-AG.
38. ABSTENERSE de otorgar constancias de posesión y títulos de propiedad a terceros, sobre tierras que usan u ocupan los pueblos indígenas de manera ancestral o tradicional, a fin de proteger sus derechos colectivos de propiedad y de posesión, previstos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.
39. IMPLEMENTAR la consulta previa a los pueblos indígenas en caso que las medidas administrativas puedan afectarles directamente, según lo dispuesto por Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley N° 29785, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2012-MC.
40. EJECUTAR las acciones de supervisión y fiscalización que correspondan por el incumplimiento de la legislación ambiental y particularmente, la legislación en materia forestal y de fauna silvestre, por parte de Plantaciones Ucayali S.A.C. y Plantaciones Pucallpa S.A.C., en el marco de sus competencias y funciones.
41. ATENDER las solicitudes de ampliación de titulación de los territorios indígenas de las comunidades nativas, dentro del plazo legal establecido.

A los gobiernos regionales de Ucayali, Huánuco y San Martín:

42. ADECUAR en el Texto Único de Procedimientos Administrativos los procedimientos administrativos para solicitar las autorizaciones de cambio de uso actual de la tierra en predios privados y tierras de dominio público, de acuerdo a lo dispuesto en el Anexo 1 del Reglamento para la Gestión Forestal, Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

A los gobiernos regionales de Ucayali, Huánuco, San Martín y Loreto:

43. ADECUAR en el Texto Único de Procedimientos Administrativos el procedimiento administrativo para solicitar la adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en Selva y Ceja de Selva, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 122° del Reglamento para la Gestión Forestal, Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, incorporando como requisito la autorización de cambio de uso actual de la tierra para fines agropecuarios en tierras de dominio público, otorgada por Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
44. EVALUAR las solicitudes de constancias de posesión o títulos de propiedad, previa clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor emitida por el Ministerio de Agricultura y Riego, en concordancia con el Ministerio del Ambiente, verificando que la misma sea compatible con la Zonificación Ecológica-Económica y la Zonificación Forestal aprobadas.
45. EVALUAR las solicitudes de constancias de posesión o títulos de propiedad, considerando el mantenimiento de bosques como una modalidad de explotación económica.
46. EJECUTAR las acciones de supervisión y fiscalización, que correspondan por el incumplimiento de la legislación ambiental y particularmente, la legislación en materia forestal y de fauna silvestre, a fin de iniciar los procedimientos administrativos sancionadores que correspondan por la ejecución de cultivos agrícolas a gran escala de palma aceitera y cacao, sin contar con las autorizaciones de cambio de uso de tierras y desbosque, entre otras licencias, autorizaciones, permisos u otro derecho o título habilitante requerido por nuestro ordenamiento jurídico, en el marco de sus competencias y funciones.
47. DESTINAR el presupuesto necesario a la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre para el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental, vinculada a los cultivos agrícolas desarrollados en forma intensiva, u orientados a la producción de biocombustibles.
48. COLABORAR con la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, a fin de otorgarle dentro de los plazos previstos por nuestro ordenamiento jurídico la información que solicite.

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

49. IMPLEMENTAR acciones de supervisión respecto a las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los Gobiernos Regionales de Ucayali, San Martín, Huánuco y Madre de Dios, en cumplimiento de su rol supervisor de las entidades de fiscalización ambiental.
50. INTENSIFICAR las acciones de supervisión respecto a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto, en cumplimiento de su rol supervisor de las entidades de fiscalización ambiental.

51. COMUNICAR al término de la distancia a la Contraloría General de la República los resultados de las supervisiones efectuadas –en cumplimiento de su rol supervisor de las Entidades de Fiscalización Ambiental– a las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre de los gobiernos regionales de Ucayali, San Martín, Huánuco, Madre de Dios y Loreto, así como a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura, para que este organismo adopte las medidas y acciones que considere pertinentes, en el marco de sus competencias y funciones.
52. IMPLEMENTAR, en coordinación con las entidades de fiscalización ambiental y el Ministerio Público una plataforma tecnológica que les permita compartir, dentro del marco de la ley, información útil y pertinente que coadyuve con el cumplimiento de los objetivos de las investigaciones, tanto en la vía penal como en la vía administrativa.

A la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental:

53. CONTROLAR, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento de los plazos y de los actos de investigación en la etapa que correspondan –conforme al Nuevo Código Procesal Penal– en las investigaciones penales por delitos ambientales, vinculados a la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao, que están siendo tramitadas en los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali.
54. IMPARTIR, a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental a nivel nacional, las instrucciones necesarias para que, una vez tomado el conocimiento de hechos que constituyan un riesgo efectivo de la comisión de un delito ambiental o que revistan magnitud o repercusión en materia de prevención del delito, inicien de inmediato las acciones de prevención del delito, estableciéndose un plazo razonable para tal fin.
55. ESTABLECER, en coordinación con los fiscales de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental de Loreto y Ucayali, una estrategia de investigación efectiva que permita la persecución de todos los delitos ambientales comprendidos en las investigaciones penales vinculadas a la deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao en las regiones de Loreto y Ucayali.
56. IMPARTIR instrucciones a los Fiscales Especializados en Materia Ambiental a nivel nacional, con el objeto de que hagan uso de las medidas necesarias para el cumplimiento de los actos de investigación, con el fin de lograr los objetivos de la investigación y los plazos previstos en ella; tales como efectuar los apercibimientos y apremios que les confiere la ley.
57. REALIZAR las acciones necesarias para fortalecer las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental de los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali, asignándole mayor presupuesto, así como logística necesaria para cumplir de manera eficiente las funciones que les confiere la ley.

Al Titular de la Primera Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Ucayali

58. EVALUAR la ampliación de la investigación N° 122-2015 a fin de contemplar la forma agravada del delito Contra los bosques o formaciones boscosas prevista en el inciso 2 del artículo 310-C del Código Penal, así como los delitos de Alteración del ambiente o paisaje (artículo 313 del Código Penal) y Obstrucción del Procedimiento (artículo 310-B del Código Penal) en su forma agravada (inciso 6 del artículo 310-C del Código Penal), en atención a los hechos evidenciados durante las diligencias preliminares de la referida investigación.
59. DISPONER la formalización y continuación de la Investigación Preparatoria N° 122-2015, toda vez que se ha cumplido la finalidad de las Diligencias Preliminares, y actualmente se vienen llevando a cabo actos de investigación propios de la Investigación Preparatoria.

Al Titular de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto- Maynas

60. SOLICITAR -en el marco de la investigación N° 207-2013- al Ministerio de Agricultura y Riego la elaboración del informe fundamentado en el extremo de la investigación seguida por el delito de responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos (artículo 314° del Código Penal).
61. DISPONER las medidas necesarias para el cumplimiento de los actos de investigación, con el fin de lograr los objetivos de la investigación y los plazos previstos en ella; medidas tales como efectuar los apercibimientos y apremios que les confiere la ley.

Al Titular de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Turno del Distrito Fiscal de Loreto

62. INICIAR una nueva investigación penal en atención a las notas periodísticas que dan cuenta de que al año 2016 la empresa, cuyos representantes estaban siendo investigados en la carpeta fiscal N° 234-2013, continuaba la deforestación de bosques en la región Loreto, lo cual constituiría nuevos hechos que no fueron objeto de dicha investigación.

A la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público

63. DISPONER la ejecución de las acciones de control que correspondan frente a los hallazgos encontrados por la Defensoría del Pueblo en las investigaciones penales por delitos ambientales, vinculadas a deforestación por cultivos agroindustriales de palma aceitera y cacao que están siendo tramitadas en los Distritos Fiscales de Loreto y Ucayali.

Al Fiscal de la Nación

64. EVALUAR si la incidencia delictiva en materia ambiental en el Distrito Fiscal de Loreto, amerita la creación de una Fiscalía Especializada en Materia Ambiental adicional o la designación de más fiscales y personal administrativo en las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental ya existentes.

Al Ministerio del Ambiente

65. APROBAR, en coordinación con la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, una Matriz de entidades competentes para la elaboración de los informes fundamentados, a fin de que los fiscales especializados en materia ambiental cuenten con información oportuna y precisa respecto a qué entidad administrativa ambiental es la competente para la elaboración de dicho informe, reduciendo significativamente el margen de error en la identificación y contribuyendo a lograr los fines de la investigación penal dentro de los plazos establecidos.

66. IMPLEMENTAR la línea de acción AE.1.1. del Objetivo Específico OE1 de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático, aprobada mediante Decreto Supremo N° 007-2016MINAM, respecto a la “elaboración de una hoja de ruta para la coordinación entre el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio del Ambiente y los gobiernos regionales, enfocada en consolidar el desarrollo de las acciones de mitigación apropiadas a cada país (NAMA) en la Amazonía, inicialmente para los cultivos de café, cacao, palma aceitera y ganadería”, en el más breve plazo posible, a fin de que las autoridades competentes articulen las acciones que resulten necesarias para evitar el incremento de la deforestación por los cultivos de palma aceitera y cacao, considerando las dificultades advertidas por la Defensoría del Pueblo en el presente informe.

A la Contraloría General de la República

67. DISPONER la ejecución de manera sostenida y continua el control gubernamental, a través de las acciones de supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública de las autoridades competentes, particularmente de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, y las Direcciones Regionales Agrarias y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre de los Gobiernos Regionales de Loreto, Huánuco, Ucayali y San Martín, a fin de que adopten las acciones preventivas y correctivas pertinentes, sin perjuicio de iniciar inmediatamente las acciones legales si se presume la comisión de un ilícito penal o infracciones contra la administración pública.

ANEXO N° 1. MARCO NORMATIVO GENERAL

Dispositivo Normativo	Sumilla	Publicación
Promoción de la inversión en la Amazonía		
Ley N° 27037	Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía	30/12/1998
D.S. N° 103-99-EF	Reglamento de las Disposiciones Tributarias contenidas en la Ley de Promoción de la inversión en la Amazonía	26/06/1999
Promoción de la palma aceitera		
D.S. N° 15-2000-AG	Declaran de interés nacional instalación de plantaciones de palma aceitera	07/05/2000
R.M. N° 155-2001-AG	Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera	09/03/2001
D.S. N° 16-2008-AG	Declaran de interés nacional la instalación de plantaciones de Piñón e Higuerrilla como alternativa para promover la producción de biocombustibles en la Selva	20/07/2008
R.M. N° 281-2016-MINAGRI	Disponen la pre publicación en el Portal Institucional del Ministerio de la propuesta del "Plan Nacional de Desarrollo Sostenible de la Palma Aceitera en el Perú 2016-2025", del proyecto de Decreto Supremo que lo aprueba y de su Exposición de Motivos	21/06/2016
Promoción del mercado de biocombustibles		
Ley N° 28054	Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles	08/08/2003
D.S. N° 13-2005-EM	Reglamento de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles	31/03/2005
D.S. N° 21-2007-EM	Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles	20/04/2007
Certificación ambiental para proyectos de cultivos agrícolas orientados a la producción de biocombustibles y cultivos agrícolas intensivos		
Ley N° 27446	Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	23/04/2001
D.S. N° 19-2009-MINAM	Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	25/09/2009
R.M. N° 157-2011-MINAM	Primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA	21/07/2011

Dispositivo Normativo	Sumilla	Publicación
Protección y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre		
Ley N° 29763	Ley Forestal y de Fauna Silvestre	22/07/2011
D.S. N° 18-2015-MINAGRI	Reglamento para la Gestión Forestal	30/09/2015
D.S. N° 20-2015-MINAGRI	Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales	30/09/2015
Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor		
D.S. N° 17-2009-AG	Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor	02/09/2009
D.S. N° 13-2010-AG	Reglamento para la Ejecución de Levantamiento de Suelos	20/11/2010
Cambio de uso de suelos		
R.J. N° 212-2005-INRENA	Términos de Referencia para la elaboración del expediente técnico para el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa en Selva	01/09/2005
Autorización de desbosque		
D.S. N° 18-2015-MINAGRI	Reglamento para la Gestión Forestal	30/09/2015
Adjudicación de tierras rústicas		
D.L. N° 653	Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario	01/08/1991
D.S. N° 48-91-AG	Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario	11/11/1991
Ley N° 29151	Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales	14/12/2007
D.S. N° 7-2008-VIVIENDA	Reglamento de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales	15/03/2008
Formalización y titulación de predios rurales		
D.L. N° 1089	Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales	28/06/2008
D.S. N° 32-2008-VIVIENDA	Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 - Decreto Legislativo que Establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales	14/12/2008

Elaboración: Defensoría del Pueblo

ANEXO N° 2. MARCO NORMATIVO DE LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES

Dispositivo Normativo	Sumilla	Publicación
Certificación ambiental para proyectos de cultivos agrícolas orientados a la producción de biocombustibles y cultivos agrícolas intensivos		
D.S. N° 17-2012-AG	Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario	14/11/2012
D.S. N° 19-2012-AG	Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario	14/11/2012
Protección y conservación de recursos forestales y de fauna silvestre		
R.M. N° 792-2009-AG	Dan por concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia de Funciones Específicas consignadas en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de San Martín	12/11/2009
R.M. N° 793-2009-AG	Declaran concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia de Funciones Específicas al Gobierno Regional del departamento de Loreto establecidas en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	12/11/2009
R.M. N° 19-2010-AG	Declaran concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia en materia agraria al Gobierno Regional de Ucayali, de las funciones específicas consignadas en los literales "e" y "q" del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	29/01/2010
R.M. N° 292-2013-MINAGRI	Declaran concluido Proceso de Efectivización de la Transferencia de funciones específicas al Gobierno Regional del departamento de Huánuco, consideradas en el artículo 51, literal e) y q), de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	15/08/2013
Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor		
R.M. N° 847-2009-AG	Designan a la Dirección General de Asuntos Ambientales para la ejecución, supervisión, promoción y difusión del Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor	08/12/2009
R.I. N° 234-2005-INRENA-IFFS	Determinan que corresponde a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre, que tengan competencia dentro del ámbito correspondiente a las Zonas de Selva y Ceja de Selva, la facultad de emitir opinión sobre la clasificación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en dichas zonas, así como, la superposición de éstas con bosques de producción permanente, y otras categorías del ordenamiento forestal	13/05/2005

Dispositivo Normativo	Sumilla	Publicación
Cambio de uso de suelos		
R.M. N° 443-2010-AG	Determinan que corresponde a los Gobiernos Regionales de los departamentos con ámbito en la Selva, desarrollar los procedimientos de cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de Selva a que se refiere la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	26/06/2010
D.S. N° 18-2015-MINAGRI	Reglamento para la Gestión Forestal	30/09/2015
Autorización de desbosque		
D.S. N° 18-2015-MINAGRI	Reglamento para la Gestión Forestal	30/09/2015
Redimensionamiento de bosques de producción permanente		
R.M. N° 586-2004-AG	Redimensionan Bosques de Producción Permanente en el departamento de Ucayali, aprobados mediante R.M. N° 026-2002-AG	25/08/2004
R.M. N° 434-2006-AG	Modifican la R.M. N° 586-2004-AG, mediante la cual se facultó al INRENA para que realice redimensionamiento de los Bosques de Producción a nivel nacional.	18/05/2006
Adjudicación de tierras rústicas		
D.L. N° 653	Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario	01/08/1991
D.S. N° 48-91-AG	Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario	11/11/1991
Formalización y titulación de predios rurales		
R.M. N° 811-2009-AG	Aprueban relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura derivados de la función específica del literal "n" del artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	27/11/2009
R.M. N° 304-2010-AG	Declaran concluido proceso de transferencia de función específica a los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Pasco, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali	01/05/2010
D.S. N° 1-2013-AG	Alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria	25/01/2013

Elaboración: Defensoría del Pueblo

ANEXO N° 3. GLOSARIO

Aprovechamiento sostenible.- Utilización de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, a través de instrumentos de gestión, de un modo y a un ritmo que no ocasione su disminución a largo plazo, con lo cual se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras.

Base Legal: numeral 5.1 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre.- Órgano competente del gobierno regional que cumple las funciones en materia forestal y de fauna silvestre.

Base Legal: numeral 5.2 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Bosque.- Ecosistema en que predominan especies arbóreas en cualquier estado de desarrollo, cuya cobertura de copa supera el 10% en condiciones áridas o semiáridas o el 25% en circunstancias más favorables.

Base Legal: numeral 5.3 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Bosques de categoría I. Son áreas de bosque natural primario o secundario cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, donde es posible la extracción de madera bajo sistemas intensivos o mecanizados, la extracción de productos no maderables y de fauna silvestre y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas.

Base Legal: numeral 1 del inciso a del artículo 27° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Bosques de categoría II. Son áreas de bosque natural primario o secundario cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, donde es posible la extracción de madera solo bajo sistemas de baja intensidad, la extracción de productos no maderables y de fauna

silvestre y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas.

Base Legal: numeral 2 del inciso a del artículo 27° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Bosque primario.- Bosque con vegetación original caracterizado por la abundancia de árboles maduros con especies del dosel superior o dominante, que ha evolucionado de manera natural.

Base Legal: numeral 5.4 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Bosque secundario.- Bosque de carácter sucesional, surgido como proceso de recuperación natural de áreas en las cuales el bosque primario fue retirado como consecuencia de actividades humanas o por causas naturales.

Base Legal: numeral 5.5 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Bosques de producción permanente.- Se establecen por resolución ministerial del Ministerio del Ambiente, a propuesta del Serfor, en bosques de las categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.

Base Legal: artículo 29° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Cambio de uso actual de las tierras.- Procedimiento por el cual se ubica e identifica bajo criterios ambientales, un área con cobertura boscosa que presenta capacidad de uso mayor para cultivos permanentes o cultivos en limpio, a fin de implementar actividades agrícolas o pecuarias.

Base Legal: numeral 5.6 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Catastro Forestal.- Incorpora la información cartográfica y documental de las categorías, zonificación, unidades de ordenamiento forestal, títulos habilitantes,

plantaciones y tierras de dominio público con aptitud para plantaciones forestales de producción o de protección, así como tierras de las comunidades campesinas y nativas. Esta información es de dominio público.

Este catastro está a cargo del SERFOR y se integra al Sistema Nacional Integrado de Información Catastral Predial de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y al Registro Nacional de Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica Económica del MINAM.

El Catastro Forestal es de observancia obligatoria para todos los sectores y niveles de gobierno para el otorgamiento de cualquier derecho sobre el recurso forestal y de fauna silvestre.

Base Legal: artículo 34° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Conservación.- Es la gestión de la utilización de la biósfera por el ser humano, que conlleve al mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, pero que mantenga su potencialidad para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones futuras.

Base Legal: numeral 5.12 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Deforestación.- Eliminación de la cobertura forestal de un bosque natural por causa del ser humano o de la naturaleza.

Base Legal: numeral 5.15 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Desbosque.- autorización que consiste en el retiro de la cobertura forestal mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así

como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras.

Base Legal: artículo 36° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Ecosistema frágil.- Ecosistemas señalados en la Ley General del Ambiente, que poseen ciertas características o recursos singulares con baja capacidad de retornar a sus condiciones originales e inestable ante eventos impactantes causados por el ser humano o la naturaleza, que producen en el mismo una profunda alteración en su estructura y composición.

Base Legal: numeral 5.17 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Ecosistemas de vegetación silvestre.- Son espacios con formaciones vegetales de origen natural donde se desarrollan las especies forestales y de fauna silvestre, que tienen la capacidad para proveer bienes y servicios para el hombre y la sociedad.

Base Legal: numeral 5.18 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Ecosistema forestal.- Es el ecosistema de vegetación silvestre en donde predomina la vegetación arbórea.

Base Legal: numeral 5.19 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Especies amenazadas: Especies categorizadas en peligro crítico, en peligro y vulnerable, conforme a la clasificación oficial.

Base Legal: numeral 5.27 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Hábitats críticos.- Áreas específicas dentro del rango normal de distribución de una especie o población de una especie con condiciones particulares que son esenciales para su sobrevivencia, y que requieren manejo y protección especial; esto incluye tanto aspectos ecológicos como biofísicos tales como cobertura vegetal y otras condiciones naturales, disponibilidad de recursos alimenticios o para anidación, entre otros.

Base Legal: numeral 5.30 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Levantamiento de suelos.- Es una investigación del suelo que se apoya en la información de campo y de otras disciplinas científicas como ecología, geomorfología y geología; el resultado es un mapa en el que se muestra la distribución geográfica o espacial de los diferentes suelos del área que se evalúa, acompañado por un reporte o memoria donde se define, clasifica e interpreta las diferentes clases de suelos. Las interpretaciones predicen cómo se comportan los suelos para los diferentes usos y cómo responden al manejo.

Base Legal: inciso g del numeral 2 del artículo 12° del Reglamento para la ejecución del levantamiento de suelos, D.S. N° 013-2010-AG

Ordenamiento forestal.- Es el proceso de determinación de unidades forestales y de títulos habilitantes. Forma parte del ordenamiento territorial.

Las unidades de ordenamiento forestal son las siguientes:

- a. Bosques de producción permanente, que se establecen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura.
- b. Bosques locales, que se establecen mediante resolución ejecutiva del Serfor.
- c. Bosques en reserva, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor.
- d. Bosques protectores, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor.
- e. Bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.
- f. Bosques en predios privados, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

Forman también parte del ordenamiento forestal los derechos de aprovechamiento otorgados por la autoridad competente, en el interior o fuera de las citadas unidades de ordenamiento forestal.

Base Legal: artículos 25° y 28° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación.- El patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por lo siguiente:

- a. Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.
- b. Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente.
- c. La diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados.
- d. Los bosques plantados en tierras del Estado.
- e. Los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.
- f. Las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos.
- g. Los paisajes de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tanto sean objeto de aprovechamiento económico.

Las plantaciones forestales en predios privados y comunales y sus productos se consideran recursos forestales pero no son parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

Base Legal: artículo 4° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Recursos forestales.- Cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, los siguientes:

- a. Los bosques naturales.
- b. Las plantaciones forestales.
- c. Las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal y para protección, con o sin cobertura arbórea.
- d. Los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, incluyendo su diversidad genética.

Base Legal: artículo 5° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Recursos de fauna silvestre.- Son las especies animales no domesticadas, nativas o exóticas, incluyendo su diversidad genética, que viven libremente en el territorio nacional, así como los ejemplares de especies domesticadas que, por abandono u otras causas, se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre, excepto las especies diferentes a los anfibios que nacen en las aguas marinas y continentales, que se rigen por sus propias leyes.

Se incluyen en los alcances de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, los especímenes de fauna silvestre (ejemplares vivos o muertos, huevos y cualquier parte o derivado), los individuos mantenidos en cautiverio así como sus productos y servicios.

Base Legal: artículo 6° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Servicios de los ecosistemas forestales, de otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre.-Son aquellos derivados de las funciones ecológicas y evolutivas de dichos ecosistemas y de los flujos de materia, energía e información provenientes del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación que producen beneficios e incrementan el bienestar para las personas y la sociedad.

Base Legal: artículo 7° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Título habilitante: Es un instrumento otorgado por la autoridad forestal y de fauna silvestre, que permite a las personas naturales o jurídicas el acceso, a través de planes de manejo, para el aprovechamiento sostenible de los bienes forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.

Base Legal: numeral 5.55 del artículo 5° del Reglamento para la Gestión Forestal, D.S. N° 018-2015-MINAGRI

Unidades de ordenamiento forestal.-Son instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, que establece el Serfor en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, teniendo en cuenta las políticas de ordenamiento territorial y la zonificación regional y local. Las áreas naturales protegidas son parte del ordenamiento forestal; sin perjuicio de ello, su establecimiento y gestión se rige por sus propias normas.

Tanto las unidades de ordenamiento forestal como los títulos habilitantes se inscriben en el catastro nacional forestal y, en lo que corresponda, ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), de acuerdo a lo que establece el reglamento de la presente Ley.

Base Legal: artículo 28° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Zonificación forestal.-Constituye un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales, que se realiza en el marco del enfoque ecosistémico y siguiendo la normativa sobre la zonificación ecológico-económica, en lo que corresponda, considerando los procesos en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional con los que se cuente y respetando los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales, conforme a la Constitución Política del Perú y la ley.

Los resultados de la zonificación forestal definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre, y son de aplicación obligatoria. Asimismo, es la base técnica vinculante sobre la cual se determinan las diferentes unidades de ordenamiento forestal establecidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.

Base Legal: artículos 25° y 26° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763

Anexo N° 4. Fotografías de reuniones convocadas por la Defensoría del Pueblo



Lima, 24 de mayo de 2016

Participaron representantes de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y de la Fiscalía Superior Coordinadora Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental.

Iquitos, 7 de noviembre de 2016

Por la mañana se realizó una reunión de trabajo con representantes de entidades públicas. Participaron representantes de la Oficina Desconcentrada del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Loreto, de la Oficina Desconcentrada del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, de la División de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú, de la Dirección Ejecutiva de Flora y Fauna Silvestre y de la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto.

Por la tarde, la reunión de trabajo se realizó con representantes de comunidades locales afectadas por los cultivos agroindustriales iniciados por la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C.



Pucallpa, 10 de noviembre de 2016

Por la mañana se realizó una reunión de trabajo con representantes de entidades públicas. Participaron representantes de la Oficina Desconcentrada del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Ucayali, de la División de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú, de la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Ucayali y de la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali.

Por la tarde, la reunión de trabajo se realizó con representantes de comunidades locales y nativas afectadas por los cultivos agroindustriales iniciados por Plantaciones Ucayali S.A.C. y Plantaciones Pucallpa S.A.C.





DEFENSORIA DEL PUEBLO