

¿Cómo enfrentar amenazas a la conservación?

Guía legal ambiental para concesionarios de conservación y ecoturismo

- Deforestación por roce y quema para agricultura y/o ganadería
- Invasiones para nuevos asentamientos humanos y la colonización de la Amazonía
- La extracción ilegal de recursos forestales
- La minería aurífera ilegal
- Superposición de derechos y ausencia de una política de ordenamiento territorial uniforme
- Industrias extractivas y actividades de alto impacto
- Actuaciones del Estado a través de decisiones normativas y administrativas



25
Años



INICIATIVA
para la conservación
PRIVADA Y COMUNAL

¿Cómo enfrentar amenazas a la conservación?

Guía legal ambiental para concesionarios de conservación y ecoturismo

Autores:

Luisa Ríos
José Luis Escurra

Edición:

José Luis Escurra

Agradecimientos:

Carla Bayona
Simy Benzaquén
Alan Díaz
Alan Sánchez
Eddy Peña
José Vargas

Diseño y Diagramación: John Gonzales

Impresión: IMASUMAQ, Huancavelica 641-101, Lima 01

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

www.spda.org.pe

www.conservacionprivada.org

Prol. Arenales 437, Lima 27 – PERÚ

Teléfonos (511) 422-2720 / 441-9171 Fax (511) 442-4365

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal

en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-12056

Todos los derechos reservados. Se prohíbe toda reproducción parcial o total de esta obra, a través de medios mecánicos o electrónicos, sin la autorización escrita del autor.

Publicado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), bajo los términos del Acuerdo de Cooperación RLA-A-00-06-00072-00. Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
PARTE GENERAL	7
¿Qué es una concesión?	9
¿Qué debo saber sobre las concesiones forestales no maderables?	9
Concesión para Conservación	10
Concesión para Ecoturismo	11
LA DEFENSA PREVENTIVA DEL ÁREA EN CONCESIÓN	13
Reconocimiento y acreditación de Custodios del Patrimonio Forestal	
¿Quiénes pueden ser reconocidos como Custodios del Patrimonio Forestal?	15
¿Cuál es el rol del Custodio para enfrentar amenazas?	15
¿Hay beneficios por contar con una prueba pre constituida?	16
¿Cuál será la pena máxima para el responsable de la afectación?	16
Participación en el Comité de Gestión de Bosque	
¿Qué son los Comités de Gestión de Bosque?	17
¿Cuáles de sus funciones son importantes para enfrentar amenazas?	17
¿Cómo me puede ayudar participar en el CGB?	18
AMENAZAS Y VIAS LEGALES DISPONIBLES PARA ENFRENTARLAS	19
¿Qué entendemos por amenaza?	20
Amenazas desde los privados	
A. Deforestación por roce y quema para agricultura y/o ganadería	21
1. Linderar los límites del área, mantenerlos abiertos y establecer hitos	21
2. Suscribir acuerdos de conservación con vecinos	22
3. Formular denuncia administrativa ante la autoridad forestal	22
4. Denuncia penal ante la Fiscalía	24
B. Invasiones para nuevos asentamientos humanos y la colonización de la Amazonía	26
1. Inscripción del contrato de concesión en los registros públicos	27
2. Denuncia penal ante la Fiscalía	28
3. Participar en la elaboración y aprobación de instrumentos de acondicionamiento territorial	28
4. Oponerse a la calificación de poseedor en los procedimientos de formalización de la tenencia de tierras	29
5. Participar en la Comisión Ambiental Municipal	30

C. La extracción ilegal de recursos forestales -----	31
1. Linderar los límites del área, mantenerlos abiertos y establecer hitos -----	32
2. Formular denuncia administrativa ante la autoridad forestal -----	32
3. Denuncia penal ante la Fiscalía -----	35
D. La minería aurífera ilegal -----	37
1. Inscripción del contrato de concesión en los registros públicos -----	37
2. Linderar los límites del área, mantenerlos abiertos y establecer hitos -----	38
3. Formular denuncia administrativa ante la autoridad forestal -----	39
4. Formular denuncia administrativa ante la autoridad de recursos hídricos -----	40
5. Denuncia penal ante la Fiscalía -----	42

Amenazas desde el Estado

A. Superposición de derechos y ausencia de una política de ordenamiento territorial uniforme--	44
1. Exigir el cumplimiento de los mecanismos de coordinación establecidos en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre -----	45
2. Ejercer responsablemente el derecho a la participación ciudadana en los procesos de evaluación de estudios de impacto ambiental -----	46
3. Participar en la elaboración e implementación de la Zonificación Ecológica y Económica en la región -----	47
B. Industrias extractivas y actividades de alto impacto -----	49
1. Formular oposición en el procedimiento de titulación minera -----	50
2. Denuncia administrativa ante el OEFA por infracciones ambientales -----	51
3. Denuncia penal ante la Fiscalía -----	55
C. Actuaciones del Estado a través de decisiones normativas y administrativas -----	56
1. Los procesos constitucionales para defender la legalidad -----	56
2. Denuncia administrativa oportuna ante la autoridad forestal -----	57

ANEXOS

Flujograma del Proceso Penal en el nuevo Código Procesal Penal -----	60
Flujograma del Procedimiento Administrativo Sancionador -----	62

INTRODUCCIÓN

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA, en el año de celebración de sus 25 años de experiencia en la temática ambiental en nuestro país, se complace en presentar a los entusiastas de la conservación privada y comunal la presente guía práctica para enfrentar las amenazas más importantes a sus iniciativas.

El marco jurídico nacional nos permite hacer conservación basándonos en el mecanismo de concesiones otorgadas por la autoridad forestal :

Las **concesiones para conservación (CC)** son otorgadas de manera gratuita con la finalidad de promover el desarrollo de proyectos de conservación de la diversidad biológica, donde pueden desarrollarse proyectos de ecoturismo, investigación, educación, protección, entre otras.

Por su parte, las **concesiones para ecoturismo (CE)** son herramientas legales que permiten a personas naturales, asociaciones o empresas aprovechar el paisaje natural, de tanta calidad en diferentes ecosistemas en nuestro país, a cambio de una retribución económica por ser considerado un recurso natural, patrimonio de la Nación.

En las siguientes páginas, se explicarán los conceptos y derechos vinculados a su otorgamiento, como el reconocimiento como autoridad preventiva a través de la figura del custodio del patrimonio forestal. Veremos también como la realidad las enfrenta a diferentes amenazas, cuyas posibles causas y efectos serán descritos: ¿Por qué se realizan actividades incompatibles con la conservación al interior de las áreas concesionadas? ¿Qué se puede hacer para prevenir la superposición de derechos o el ejercicio de actividades no autorizadas? Se expondrán, pues, las vías legales específicas para enfrentar tales amenazas, sea previniéndolas o corrigiéndolas a través de la acción conjunta del Estado y el ciudadano; por ejemplo, a través de la oposición en el procedimiento de otorgamiento de una concesión minera superpuesta o denunciando el desbosque no autorizado.

Así pues, la presente Guía servirá como base introductoria y mecanismo de respuesta rápida a los entusiastas de la conservación y a los usuarios del bosque, titulares de derechos para la conservación privada y comunal, para enfrentar diferentes amenazas que les son comunes valiéndose de medidas legales específicas que se pueden tomar para defender los derechos que les asisten.

“Para comodidad del usuario de la presente Guía, se ha optado por mantener en versión digital los formatos y modelos que serán de interés para quien desee implementar alguna o varias de las estrategias legales recomendadas para enfrentar amenazas a la conservación privada y comunal. Para acceder a ellos, visite la web: www.conservaciónprivada.org”



PARTE GENERAL





¿Qué es una concesión?

Las concesiones permiten a su titular el uso privativo de un bien de dominio público. A través de este mecanismo, se genera una titularidad segura y estable que permite a un solo titular internalizar los costos y beneficios del aprovechamiento de un recurso natural, con la finalidad de promover su manejo sostenible, procurando evitar su sobreuso, sobreexplotación y deterioro.

Es por ello que el Estado, a través de la autoridad competente, le otorga al concesionario el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y la propiedad privada sobre los frutos y productos obtenidos cumpliendo con la legislación vigente. Ello significa que, para garantizar un beneficio a la colectividad, el Estado establece condiciones y limitaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales.

El derecho de uso permite servirse del recurso natural sin alterarlo para satisfacer una necesidad.

El derecho de disfrute permite aprovechar económicamente el recursos natural sin disminuirlo.

La legislación peruana entiende por recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado.

¿Qué debo saber sobre las concesiones forestales con fines no maderables?

Las concesiones forestales con fines no maderables, entre ellas la Concesiones para Conservación (CC) y las Concesiones para Ecoturismo (CE), tienen por finalidad aprovechar los recursos naturales que brinda el bosque en tierras públicas.

La autoridad regional forestal y de fauna silvestre le otorga al concesionario el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido, garantizando que el título habilitante es irrevocable mientras el titular cumpla con las obligaciones que son establecidas por ley para mantener su vigencia.

En consecuencia, al concesionario se le reconoce el derecho de propiedad sobre los frutos y productos obtenidos, cuando haya cumplido con las condiciones para su aprovechamiento. Por ejemplo, en una CC se consideran frutos y productos a las investigaciones biológicas y la información y beneficios que producen; mientras que en una CE, lo serán el negocio generado gracias al recurso paisaje y los ingresos derivados de este, respectivamente.

Este tipo de concesiones se otorgan a exclusividad, no pudiendo la autoridad forestal competente otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre las mismas áreas a terceros. Sin embargo, como veremos más adelante, ello no limita el otorgamiento de derechos de acceso a otros recursos naturales como los hidrocarbúricos o los minerales.

Constituyen autoridad regional forestal y de fauna silvestre los gobiernos regionales de Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y La Libertad.

Hasta que concluya el proceso de descentralización en materia forestal y de fauna silvestre a los demás gobiernos regionales, se mantiene como entidad competente la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura o el SERFOR, como ente absorbente cuando se haya concluido el proceso de fusión entre ambas entidades.

Concesión para Conservación

Es una iniciativa del sector privado que el Estado busca promover con seguridad jurídica, como un medio para lograr los objetivos de conservación de la diversidad biológica planteados por el particular y aceptados por la autoridad competente al emitir la resolución de otorgamiento de la concesión para conservación.

Se otorgan preferentemente en bosques en tierras de protección por un período de hasta cuarenta (40) años renovables, en un área definida en base a estudios técnicos y al objeto de conservación, sin existir límite máximo ni mínimo para ella.

Esta concesión se confiere a título gratuito (solo se paga derecho de trámite para el procedimiento administrativo de otorgamiento del derecho), pero cuando se realiza aprovechamiento de recursos naturales se paga una tasa del 150% del valor del recurso extraído. La concesión no puede ser transferida bajo ninguna modalidad o título, ni pueden celebrarse contratos de garantía sobre ella, pues son intuito personae, lo cual quiere decir que la consideración individual del sujeto beneficiario es determinante para la concesión.

Los objetivos de conservación pueden estar relacionados con actividades de investigación, educación, protección, ecoturismo, entre otras que sean compatibles con los objetivos de conservación del área otorgada en concesión. Por ejemplo:

Facilitar la labor del Estado para conservar el patrimonio natural de la Nación.

Desarrollar programas de investigación a escala local, regional, nacional e internacional, inclusive, orientados al entendimiento de la diversidad biológica, los ecosistemas, paisajes y el manejo sostenible de los recursos naturales.

Crear beneficios sociales y económicos de manera sostenible para las poblaciones locales.

Capacitar nuevas generaciones de profesionales y científicos afines al estudio de los recursos naturales, así como líderes comunitarios que dirijan el manejo de los recursos naturales de su entorno.

El 6 de julio del 2001, se otorgó la primera concesión para conservación a la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) en el departamento de Madre de Dios, en un área con un perímetro de 450 km y una extensión de 135,832 hectáreas por un período de 40 años renovables.

A la fecha se han otorgado 34 concesiones para conservación, las cuales ascienden a un total de 876,250 hectáreas.

Concesión para Ecoturismo

Es el derecho otorgado por el Estado a un particular para aprovechar sosteniblemente el paisaje como recurso natural, así como otros recursos forestales no maderables que sea incluidos en el plan de manejo; cada uno sujeto al pago del derecho de aprovechamiento correspondiente por ser patrimonio de la Nación.

El área de una CE se define en base a los estudios técnicos que presenta el concesionario en su solicitud para el otorgamiento, pudiendo alcanzar una superficie máxima de 10,000 hectáreas, preferentemente en bosques no calificados como de producción permanente, tierras de protección y zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. Su plazo es determinado en el contrato y puede ser de hasta cuarenta (40) años renovables.

Las comunidades nativas y campesinas pueden realizar actividades de ecoturismo en sus tierras, previa aprobación del plan de manejo correspondiente por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

La Concesión para Ecoturismo Comunidad Nativa de Infierno fue otorgada a favor de la Comunidad Nativa Ese' Eja de Infierno el 20 de Agosto del 2006 mediante la contrato N. 17-TAM/C-ECO-J-003-2006 sobre una área de 1,648 Has.

Desde 1996 la Comunidad tiene un convenio con la empresa Rainforest Expeditions para brindar servicios eco turísticos sobre esta área, logrando el uso sostenible del recurso paisaje para generar beneficios conjuntos a la Comunidad y la empresa, así como para financiar el pago de derecho por aprovechamiento.

Un total de 6,658.35 hectáreas han sido otorgadas como Concesiones para Ecoturismo sobre la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata







La defensa preventiva del área en concesión





Reconocimiento y acreditación de Custodios del Patrimonio Forestal

¿Quiénes pueden ser reconocidos como Custodios del Patrimonio Forestal?

Los concesionarios forestales, entre ellos los titulares de CC y CE, son reconocidos por la legislación forestal y de fauna silvestre como autoridades preventivas en el ámbito de sus respectivas concesiones. Por ello se encuentran habilitados para ejercer algunas atribuciones propias de la función pública para la defensa de la integridad del área que les ha sido otorgada protegiendo los recursos forestales y de fauna silvestre que en ella se encuentran.

El Custodio del Patrimonio Forestal es una figura que permite contar con mecanismos legales e institucionales adecuados para una rápida respuesta a las amenazas al Patrimonio Forestal Nacional, pudiendo solicitar el auxilio de la autoridad forestal, quien a su vez puede recurrir a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas, según corresponda.

Los titulares de concesiones deben acreditarse ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre para ser reconocidos como Custodios del Patrimonio Forestal.

Pueden acreditar un número adicional de Custodios según la extensión del área otorgada

¿Cuál es el rol del Custodio para enfrentar amenazas?

Los Custodios pueden disponer en el sitio la suspensión inmediata de cualquier afectación ocasionada por terceros, levantando un acta circunstanciada sobre la ubicación, naturaleza y magnitud de la afectación, incluyendo la mayor cantidad de detalles sobre la actividad ilícita que se realizaba y los presuntos responsables de la afectación (nombres y documentos de identidad, de ser posible). Si la afectación continúa, el Custodio debe levantar una nueva acta circunstanciada que de cuenta de ello.

Las actas constituyen prueba pre constituida para acreditar la comisión del delito de desobediencia a la autoridad tipificado en el artículo 368° del Código Penal, modificado por Ley N° 29439. Ello significa que la información recogida por el Custodio en sus actas goza de presunción de veracidad, pues él realiza una función pública para la defensa de la integridad de su concesión (que es parte del Patrimonio Forestal Nacional).

Artículo 368.- Resistencia o desobediencia a la autoridad

El que desobedece o resiste la orden legalmente impartida por un funcionario público en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que se trate de la propia detención, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis meses ni mayor de dos años.

¿Hay beneficios por contar con una prueba pre constituida?

Algunos beneficios de la figura jurídica del Custodio del Patrimonio Forestal por contar con una prueba pre constituida son:

- Menores plazos para la investigación en el proceso penal a cargo de la Fiscalía y la Policía Nacional.
- Es una prueba directa para acreditar razonablemente que se cometió el delito, pues demuestra que se ha producido el hecho en la realidad.
- Cuando hay flagrancia y el Custodio se constituye con la fuerza policial, es posible abrir el proceso penal con orden de captura, siempre que se haga la denuncia fiscal dentro de las 24 horas.

¿Cuál será la pena máxima para el responsable de la afectación?

A pesar de que el delito de resistencia o desobediencia a la autoridad tiene un máximo de dos (2) años de pena privativa de libertad, en algunos casos, el denunciado por la afectación puede ser procesado por más de un delito y, de ser encontrado culpable, se le deberá reprimir hasta con el máximo de la pena más grave, pudiendo incrementarse hasta en una cuarta parte, con un máximo de treinta y cinco (35) años, según el artículo 48° del Código Penal.

Por ejemplo:

Cuando la afectación consista en la destrucción, quema, daño o tala de formaciones boscosas, naturales o artificiales, sin contar con autorización de la autoridad competente, se configura también el delito contra los bosques o formaciones boscosas, tipificado en el artículo 310° del Código Penal. La comisión de este delito se castiga con pena privativa de libertad no menor de tres (3) ni mayor a seis (6) años.

Este delito se castiga con pena privativa de libertad entre cinco (5) a ocho (8) años cuando, por ejemplo, ha sido cometido al interior de tierras de comunidades nativas o campesinas o pueblos indígenas, áreas naturales protegidas, zonas vedadas, concesiones forestales (como CC y CE) y áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente.

Si bien para el proceso penal por Delito contra los bosques o formaciones boscosas, las actas circunstanciadas que han sido elaboradas por el Custodio no tienen la calidad de prueba pre constituida, ellas sirven de base a las investigaciones que se realizarán por parte de la Fiscalía y la Policía Nacional. Así, se facilita la investigación y se aportan pruebas que facilitan la identificación del responsable de afectar el Patrimonio Forestal Nacional.

Participación en el Comité de Gestión de Bosque

¿Qué son los Comités de Gestión de Bosque?

Los comités de gestión de bosque (CGB) son personas jurídicas de derecho privado, inscritos como una asociación en los Registros Públicos y reconocidos por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

Se constituyen con la finalidad de planificar y gestionar el manejo del recurso forestal y de fauna silvestre en la unidad de gestión de bosque (UGB) que le corresponda.

Entre sus integrantes podemos destacar a:

- Un representante de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.
- Un representante del gobierno regional (de órgano distinto al competente en materia forestal y de fauna silvestre, si fuese el caso).
- Un representante de las comunidades nativas.
- Representantes de los titulares de derechos de aprovechamiento de los recursos forestales ubicados al interior de la unidad de gestión de bosque.

Administrador técnico, en representación de la DGFFS cuando las competencias en materia forestal y de fauna silvestre no hayan sido efectivamente transferidas a los gobiernos regionales.

- Concesiones para conservación
- Concesiones para ecoturismo
- Concesiones forestales maderables
- Concesiones forestales para otros productos del bosque
- Concesiones con fines de forestación y reforestación

Unidad de Gestión de Bosque – UGB

Es el área de planificación y gestión del manejo sostenible del recurso forestal y de fauna silvestre, a nivel regional, provincial, distrital, de cuenca, subcuenca o microcuenca; debidamente reconocida por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura (DGFFS).

¿Cuáles de sus funciones son importantes para enfrentar amenazas?

Resulta de suma importancia que los titulares de CC y CE organicen su participación en el CGB y la ejerzan para que, en defensa de las áreas que conservan, se tomen medidas concretas y acciones prioritarias para el cumplimiento de algunas de las siguientes funciones establecidas en el vigente Reglamento de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS):

- Coordinar las actividades de mantenimiento de la infraestructura común y de los servicios de vigilancia y seguridad en el área del bosque.
- Propiciar la solución de los conflictos que pudieran generarse dentro del bosque bajo su responsabilidad.
- Colaborar o participar en las actividades de supervisión, control forestal y ocurrencia de incendios forestales.

En la nueva ley forestal y de fauna silvestre, aprobada por Ley N° 29763 y que entrará en vigencia cuando sea publicado su reglamento, este espacio de participación ciudadana es reconocido como Comité de

Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS) y ejerce las siguientes acciones:

- Participar ante los gobiernos locales, gobiernos regionales y Gobierno Nacional en la elaboración y ejecución de propuestas o políticas públicas que incidan sobre los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Contribuir con las actividades de administración, control y supervisión que desarrollen los organismos o entidades competentes.
- Propiciar la prevención y resolución de conflictos entre los actores que tengan incidencia sobre los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Otras que señale el reglamento de la Ley.

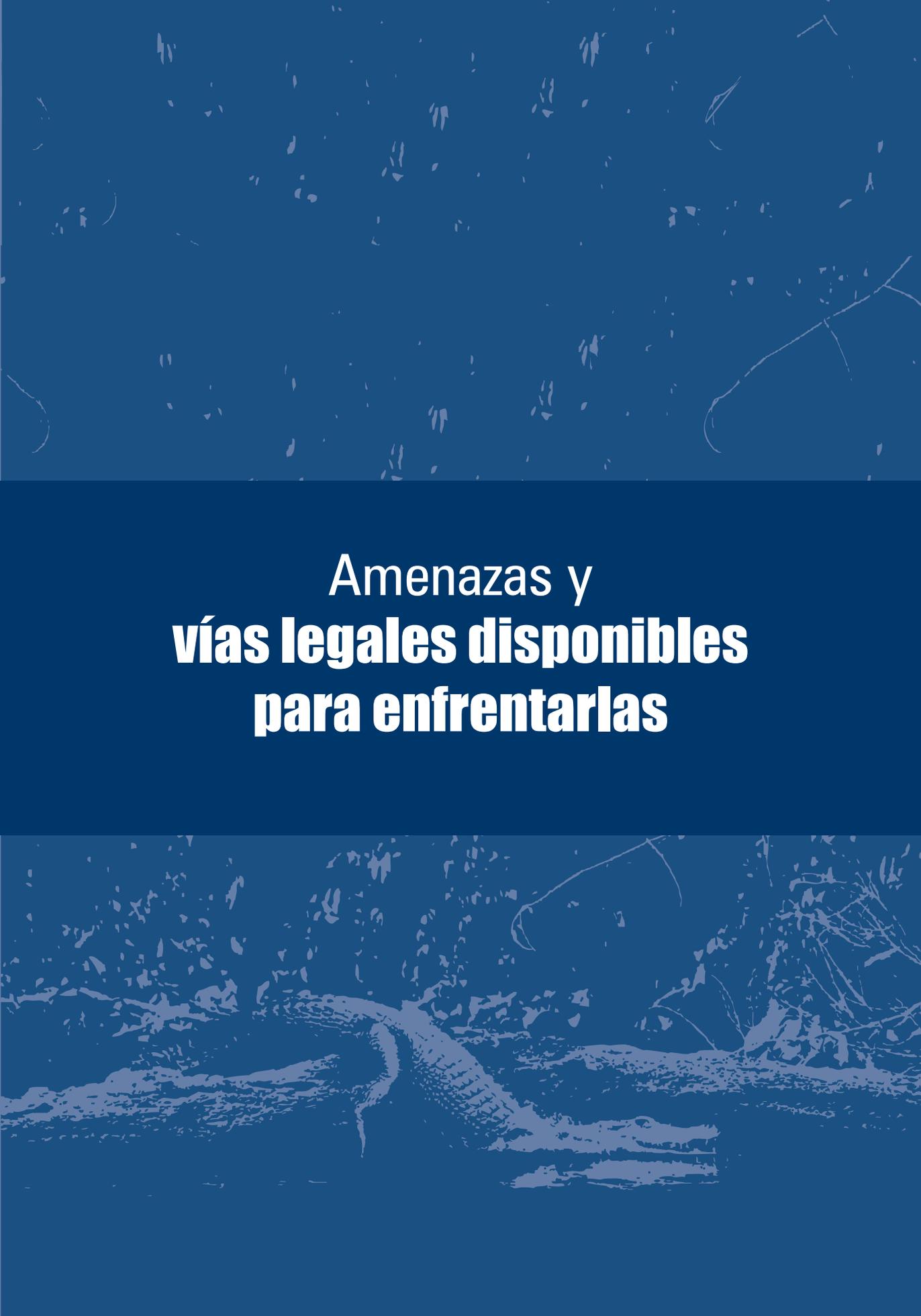
¿Cómo me puede ayudar participar en el CGB?

Los CGB se conforman para planificación, coordinación y gestión participativa con amplia representación de los usuarios del bosque y autoridades públicas, bajo esquemas de gobernanza ambiental y forestal, por lo que se convierte en una oportunidad valiosa para atender y resolver las necesidades de la UGB para su conservación y manejo sostenible. Entre ellas, las amenazas a las iniciativas de conservación al interior de la UGB.

Las acciones del CGB son independientes a los derechos y deberes particulares de quienes se encuentran dentro de la UGB o integran el CGB, pero debe procurarse que estén articulados y sean complementarios para garantizar la seguridad del área del bosque y la solución de conflictos en su interior. Así, por ejemplo, desde el CGB pueden promoverse acciones de supervisión y control forestal, con la participación de las autoridades competentes para detener y sancionar una afectación al bosque. Además, pueden facilitar capacitaciones a los usuarios del bosque sobre infracciones a la normativa forestal y de fauna silvestre, delitos ambientales y los pasos que deben seguir para que los responsables sean castigados y ellos indemnizados por el daño producido.

Para que ello ocurra es importante que los titulares de derechos, como CC y CE, trabajen para contar con un CGB debidamente organizado, formalizado y financiado por los porcentajes del derecho de aprovechamiento y de desbosque que señala el RLFFS, además de donaciones y los aportes voluntarios de sus miembros.

Principio de Gobernanza Ambiental	Principio de Gobernanza Forestal y de Fauna Silvestre
<p>El artículo XI de la Ley General de Ambiente dispone que el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental. Ello debe conducir a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.</p>	<p>Este principio conduce a la armonización de las políticas y al fortalecimiento de la institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información del sector forestal y de fauna silvestre, de manera que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados, en la toma de decisiones, acceso a beneficios, manejo de conflictos, construcción de consensos y responsabilidades claramente definidas en la gestión, seguridad jurídica y transparencia.</p> <p>Es deber del Estado impulsar y fomentar esta gobernanza, señala el numeral 1 del artículo II de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre.</p>



**Amenazas y
vías legales disponibles
para enfrentarlas**

¿Qué entendemos por amenaza?

Acción, proceso o acontecimiento (natural o inducido por el hombre) que degradan o perturban cualquier elemento de la diversidad biológica. En ese sentido, se consideran como amenazas a todas aquellas acciones que perturben los objetos de conservación de un área que pueden ser especies o ecosistemas. Dichas amenazas son el resultado de numerosas causas subyacentes o indirectas, principalmente asociadas a:

Crecientes niveles de consumo a nivel local, nacional o internacional, que estimulan el desarrollo agrícola, ganadero, forestal, la movilización de bienes y servicios, así como otras actividades de desarrollo, principalmente extractivas.

La pobreza de las poblaciones locales, traducida en la insatisfacción de sus necesidades básicas, que lleva a una creciente presión sobre las áreas conservadas, en busca de tierras y recursos.

Mecanismos ineficientes y débil institucionalidad para hacer cumplir la ley y los instrumentos formales de acceso y aprovechamiento de recursos naturales.

Así pues, toda actividad en principio “amigable” puede derivar en una amenaza para los valores de conservación de un área si no se desarrolla de manera responsable y con un enfoque de sostenibilidad.

Fuente: Plan Director 2009

Conservation Measures Partnership's Open Standards for the Practice of Conservation. PNUD, 1993



Amenazas desde los privados

Las principales amenazas que deben enfrentar los titulares de CC y CE por actividades incompatibles al interior de sus áreas son:

A Deforestación por roce y quema para agricultura y/o ganadería

La despoblación forestal o deforestación se define como el cambio permanente del uso del suelo forestal para otros usos también permanentes, por ejemplo, a través del roce y quema de bosques. Esta actividad de origen humano tiene por finalidad generar nuevos espacios abiertos donde desarrollar actividades agrícolas y/o ganaderas, ya sea para ampliar una chacra existente o para instalar una nueva.

También está la quema, como práctica agrícola tradicional en la sierra y trasladada a la selva por los colonos andinos. En ella, se provoca el fuego de forma consciente para “limpiar” el terreno, expulsar alimañas, fertilizar los suelos con las cenizas, entre otras. Pero la justificación principal es económica, pues quemar resulta más barato que desbrozar o fertilizar, pero la productividad de la tierra declina con cada quema y el riesgo de que resulte más intensa (caliente) o más extensa es muy probable, causando daños irreversibles.

En ambos casos se corre el riesgo de producir incendios forestales difíciles de ser controlados y que en la Amazonía, donde se ha vuelto común, puede generar la pérdida de especies de plantas, animales, bacterias, hongos y protozoos, así como de los procesos ecológicos que mantienen un ecosistema. Por ejemplo, el humo que se genera tiene un impacto directo sobre polinizadores importantes como las abejas, cortando su capacidad de acción en el procesos ecológico correspondiente.

A una escala mayor, debe considerarse que la quema de bosques produce emisiones de dióxido de carbono (CO₂), un gas de efecto invernadero que contribuye al calentamiento global que produce el cambio climático.

A continuación examinaremos algunas opciones disponibles para que los titulares de CC y CE hagan frente a esta amenaza por vías legales específicas, ya sea que esta deba ser impulsada de manera privada o a través del Estado:

I. Linderar los límites del área, mantenerlos abiertos y establecer hitos

Es una posibilidad que encuentra su fundamento legal tanto en el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, como en los contratos de CE y CC, donde se recoge como un derecho del titular garantizar la integridad del área de la concesión y adoptar las medidas legales ante cualquier acto que pretenda limitar indebidamente su derecho.

En ese sentido, **conocer y demarcar los límites del área para disuadir actividades de roce y quema en su interior es una responsabilidad del titular de la concesión.** Para ello, la apertura de trochas en los linderos del área y su mantenimiento, así como la instalación de hitos deberá estar prevista como una actividad dentro del Plan de Manejo formulado por el titular y aprobado por la autoridad competente, debiendo reportar las incidencias en los Informes Anuales de Avance y Cumplimiento del Plan de Manejo de la Concesión.

También es importante, pues la legislación forestal y de fauna silvestre contempla como infracción administrativa la destrucción y/o alteración de linderos, hitos y mojones que implante la autoridad forestal y/o los titulares de concesiones, autorizaciones o permisos. Si ello ocurre, el concesionario debe formular la denuncia administrativa correspondiente contra el presunto responsable (ver pág. 22).

2. Suscribir acuerdos de conservación con vecinos

Los acuerdos de conservación son contratos civiles a través de los cuales se materializa el **compromiso de las partes por construir y mantener una relación de beneficios mutuos, a través del cumplimiento de obligaciones vinculadas a la conservación de los recursos y protección de la biodiversidad a cambio de incentivos o beneficios económicos o de otra índole** que estarían articulados a un mecanismo de financiamiento a largo plazo.

Los Acuerdos de Conservación se celebran por escrito, siendo deseable que en ellos se definan de manera expresa, clara y concisa: el objeto del contrato, incluyendo el objeto de conservación; los actores que lo suscriben; las acciones y beneficios que estos proveerán, es decir, los compromisos y obligaciones de cada una de las partes; las amenazas que se enfrentan; las penalidades ante el incumplimiento de las condiciones pactadas; el tiempo de duración del contrato; y, las modalidades para la renovación y continuidad de estos.

En el Perú existen dos referentes en base a los cuales se puede ejemplificar los ámbitos de implementación de los Acuerdos de Conservación; el Bosque de Protección Alto Mayo -BPAM- en la región San Martín y los bosques de Polylepis del Callejón de Conchucos en la Región Ancash.

Para mayor información al respecto, puede revisarse:

- Conservation International. Conservation Stewards Program. Conservation Agreements: Helping people choose conservation (Acuerdos de Conservación: Ayudando a las personas a elegir la conservación). Brochure. Washington D.C. 2011.
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Manual de Herramientas Legales para la Conservación. Iniciativa para la Conservación Privada y Comunal. Lima, 2011.

3. Formular denuncia administrativa ante la autoridad forestal

La legislación forestal y de fauna silvestre establece como infracciones administrativas, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiera lugar, entre otras:

- La invasión o usurpación de las tierras que integran el patrimonio forestal
- La provocación de incendios forestales
- El cambio de uso de la tierra no autorizado por la legislación forestal

Es importante que la denuncia sea acompañada de documentos (informes, fotos, declaraciones de testigos, grabaciones etc.) que prueben el daño ambiental que se viene produciendo según las infracciones indicadas

La jurisdicción administrativa para sancionar estas infracciones la ejerce la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), en primera instancia por sus órganos desconcentrados (Administración Técnica

Forestal y de Fauna Silvestre) y en segunda instancia, la misma DGFFS, salvo en el caso de los gobiernos regionales que hayan hecho efectiva la transferencia de funciones: Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y La Libertad.

Una vez que la autoridad correspondiente recibe la denuncia administrativa, debe iniciar y conducir de oficio el procedimiento administrativo sancionador a los presuntos responsables, con la finalidad de investigar los hechos, verificar la comisión de la infracción y establecer la sanción, si fuera el caso. Ello quiere decir que la intervención del titular de la concesión en el procedimiento administrativo sancionador se limita a formular la denuncia.

Sin embargo, debe recordarse que cuando suscribe el contrato de concesión, el titular también asume la obligación de poner en conocimiento del Administrador Técnico Forestal y de Fauna de la jurisdicción a la que pertenece la concesión, de la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas, según corresponda, todo acto de terceros que invada, altere los límites, impida o limite los derechos sobre el área concesionada, de conformidad con la legislación vigente. Fundado en esta base legal, los titulares de CE y CC pueden solicitar a las autoridades intervenir, a través de inspecciones oculares u operativos policiales conjuntos para enfrentar la amenaza.

El RLFFS establece en su artículo 379° que en el caso de extracciones ilícitas o clandestinas en tierras de comunidades nativas y campesinas y en áreas bajo contratos, autorizaciones o permisos, sus representantes o titulares, sin perjuicio de denunciar el hecho ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre pueden también hacerlo ante la Autoridad Judicial competente. Ello puede concretarse a través de un proceso civil o un proceso penal (ver pág. 24).

Para cada caso en concreto, las sanciones establecidas por el RLFFS son impuestas observando los siguientes criterios:

- Gravedad y/o riesgo generado por la infracción
- Daños y perjuicios producidos
- Antecedentes del infractor
- Reincidencia o reiterancia

Sobre la base de ellos, la autoridad forestal y de fauna silvestre sancionará la infracción cometida con multa no menor a 0.1 ni mayor a 600 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma. Por ejemplo, para cumplir con una multa de 600 UIT en el año 2011, el infractor abonaría entre S/. 360 y S/. 2'160,000. El 100% de la multa se destina a la instancia competente que la aplica.

La aplicación de multa no impide la aplicación de sanciones accesorias en determinados casos. Dichas sanciones, contenidas en el artículo 366° del RLFFS, son: comiso; suspensión temporal de actividad; clausura; revocatoria de la autorización, permiso o licencia; resolución del contrato; inhabilitación temporal o clausura; o incautación. Así, por ejemplo, el comiso de especímenes, productos, y subproductos de fauna silvestre y flora procede, entre otros casos, cuando estos provienen de operaciones de extracción no autorizada. En estos casos, los vehículos o embarcaciones utilizados para el transporte ilegal de productos forestales y de fauna silvestre son inmovilizados en las instalaciones oficiales pertinentes hasta la entrega de la constancia de pago de la multa correspondiente.

¿Qué se puede hacer cuando la autoridad no conduce adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador?

Queja Administrativa: se formula por el incumplimiento de las normas legales en la tramitación de expedientes y, en especial, en los casos de paralización, infracción de los plazos, incumplimiento de los deberes de la Administración u omisión de trámites.

Se presenta ante el superior jerárquico del órgano ante el cual se tramita el procedimiento, haciéndose referencia al deber infringido y la norma vulnerada. En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrán las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

Queja ante la Defensoría del Pueblo: Se puede hacer en forma escrita o verbal indicando lo siguiente: los datos completos de la persona que presenta la queja; identificación de la autoridad que motiva el problema; una breve y concreta descripción de los hechos; así como la indicación precisa de lo que se busca con la queja.

Como parte de sus funciones, la Defensoría del Pueblo es responsable de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos, como la seguridad de los ciudadanos.

4. Denuncia penal ante la Fiscalía

En el Código Penal se ha tipificado un delito donde encuadra la conducta de deforestar por roce y quema para agricultura y/o ganadería:

Artículo 310°.- Delito contra los bosques o formaciones boscosas: castiga la destrucción, quema, daño o tala de bosques o formaciones boscosas, cuando no cuenten con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente. En su forma agravada, recogida en el **artículo 310°-C**, se castiga al responsable de la afectación con cárcel de entre cinco (5) y ocho (8) años, cuando el delito sea cometido, entre otros, al interior de concesiones forestales como las CE y CC, tierras de comunidades nativas o campesinas o pueblos indígenas.

¿Quién puede denunciar por delitos ambientales?

La potestad para formular denuncias por infracciones ambientales en el Perú ha sido regulado con carácter general por la Ley General del Ambiente, que en su artículo IV del Título Preliminar reconoce que: “toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos”.

Así pues, queda claro que el titular de la CC o CE afectada, así como a cualquier persona le asiste el derecho para que de manera responsable pueda formular denuncias, lo que podría hacerse ante la policía o ante el Ministerio Público.

En caso de flagrante delito, podrá utilizarse también la figura del Arresto Ciudadano para aprehender al responsable del daño ambiental y las cosas que constituyen el cuerpo del delito, con la finalidad de ponerlo a disposición de la autoridad (PNP o Fiscalía).

Existe flagrancia cuando (artículo 259° del Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo N° 957):

1. El agente es descubierto en la realización del hecho punible.
2. El agente acaba de cometer el hecho punible y es descubierto.
3. El agente ha huido y ha sido identificado durante o inmediatamente después de la perpetración del hecho punible, sea por el agraviado o por otra persona que haya presenciado el hecho, o por medio audiovisual, dispositivos o equipos con cuya tecnología se haya registrado su imagen, y es encontrado dentro de las veinticuatro (24) horas de producido el hecho punible.
4. El agente es encontrado dentro de las veinticuatro (24) horas después de la perpetración del delito con efectos o instrumentos procedentes de aquel o que hubieren sido empleados para cometerlo o con señales en sí mismo o en su vestido que indiquen su probable autoría o participación en el hecho delictuoso.”

La denuncia formulada debe incluir la narración de los hechos, la identidad del denunciante y, de ser posible, la individualización del responsable. Ello tiene por finalidad que el Fiscal tome conocimiento del caso concreto y proceda con las investigaciones pertinentes para el esclarecimiento de los hechos y la responsabilidad penal, reuniendo mayores elementos probatorios que le permitan entablar una denuncia fiscal ante el Juez para dar inicio al proceso penal.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29263, que modificó el artículo 149° de la Ley General del Ambiente, se exige un informe previo, conocido como informe fundamentado, sobre la infracción de la normativa ambiental, como condición para el ejercicio de la acción penal. El Decreto Supremo N° 004-2009-MINAM, estableció que la autoridad ambiental competente responsable de la elaboración del informe fundamentado es “la autoridad ambiental sectorial, así como los organismos reguladores o de fiscalización competentes en la materia objeto del proceso penal en trámite”. Por ello, los agraviados por la conducta delictiva, los titulares de concesiones, deben proveer las facilidades necesarias para que la autoridad ambiental competente emita el informe fundamentado en el más corto plazo y considerando todos los elementos del hecho ilícito.

Una vez cumplida esta condición, como todo delito contra el ambiente el proceso penal se tramitan en la vía sumaria, según el cual el Juez tiene la facultad de investigar (instruir) y de sentenciar sobre lo actuado en una única etapa, es decir, sin juicio oral. De comprobarse la responsabilidad del acusado en la comisión del delito, corresponderá que se dicte la sentencia condenatoria y se le sancione con la pena de cárcel establecida por el Código Penal.

En este proceso penal también puede participar el procurador público de la autoridad forestal y de fauna silvestre, con la finalidad de defender los intereses del Estado protegiendo el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre. Cuando la afectación haya generado un daño irreparable, el Estado deberá ser compensado económicamente a través de una reparación civil por los daños y perjuicios sufridos.

¿Cómo puede intervenir el titular de la CC o CE en el proceso penal?

El denunciante puede constituirse como Parte Civil en el proceso penal para actuar en forma conjunta con el fiscal, ofreciendo las pruebas que sean convenientes para esclarecer la comisión del delito y dar impulso al proceso para que se resuelva con celeridad. Para ello, se requiere la designación de un abogado que participe en el proceso, ya sea en audiencias o a través de recursos de apelación y otros escritos.

Como parte civil en el proceso penal, se puede exigir una compensación económica a través de una reparación civil por los daños y perjuicios sufridos.

Los titulares de CE y CC pueden comunicarse a la Línea Verde al 0800-00-660, donde podrán contactar con la Procuraduría Especializada en Delitos Ambientales del Ministerio del Ambiente para pedir asistencia y la conducción del proceso penal.

B Invasiones para nuevos asentamientos humanos y la colonización de la Amazonía

Hasta la aprobación del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, que reglamenta el Decreto Legislativo N° 1089, el cual deroga el procedimiento de formalización de predios rurales contenidos en la Ley del Registro de Predios Rurales del año 1991, existían incentivos perversos para la formalización y titulación de predios rústicos que dinamizaron los procesos de migración de la sierra a la Selva.

Así, por ejemplo, para lograr la inscripción de la posesión (paso previo para la inscripción de la propiedad), enfatizaba la probanza de la explotación económica considerando solo a las actividades vinculadas directamente a la ganadería y agricultura. Como es sabido, para que ello ocurra en la Amazonía se tiene que eliminar la cobertura forestal del suelo., por lo que la norma no debería haber sido aplicada en suelos cuya capacidad es forestal o de protección, porque se podía generar un cambio de uso.

En consecuencia, para que este procedimiento fuera aplicado en la adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, se debía solicitar la opinión del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (**el INRENA fue absorbido por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura**), en aplicación del Decreto Supremo N° 037-99-AG. Sin embargo, en la práctica se producían confusiones que generaban la degradación del bosque por roce y quema y, finalmente, el cambio de uso de la vocación de suelo.

Si bien con la emisión del nuevo marco normativo se ha tratado de evitar esto incorporando la precisión de que los procesos para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas, no son aplicables en territorios comunales, áreas de uso público, forestales, de protección, las que constituyan sitios o zonas arqueológicas, entre otras, las invasiones para formar nuevos asentamientos humanos continúan. Ello se debe no solo a que el fenómeno migratorio se mantiene vigente, sino también por la necesidad de buscar mejoras económicas con el trabajo de la tierra sino también por la falta de un catastro que identifique las áreas mencionadas.

A continuación examinaremos algunas opciones disponibles para que los titulares de CC y CE hagan frente a esta amenaza por vías legales específicas, ya sea que esta deba ser impulsada de manera privada o a través del Estado:

I. Inscripción del contrato de concesión en los Registros Públicos

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece, en su artículo 14°, que los diversos registros públicos sobre concesiones y demás modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales forman parte del Sistema Nacional de los Registros Públicos, razón por la cual la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) aprueba la Resolución N° 070-2006-SUNARP-SN.

Dicha Directiva dispone que los contratos de concesión y aquellos actos que modifiquen, amplíen, limiten o extingan la concesión son inscribibles en la oficina registral donde se ubica el área sobre la que recae la concesión.

Para la inscripción de la concesión, se presentará:

- El parte notarial o la escritura pública del contrato de concesión
- Un plano perimétrico que contenga la identificación de los colindantes, medidas perimétricas y vértices de los tramos rectos que conforman el perímetro del área de la concesión y los elementos geográficos suficientes para su ubicación y delimitación. El plano debe estar elaborado por la autoridad forestal competente (DGFFS o autoridad regional cuando corresponda) en el sistema de coordenadas oficial.
- La memoria descriptiva elaborada por la autoridad forestal competente (DGFFS o autoridad regional cuando corresponda).

¿Cuáles son los beneficios de inscribir una concesión en los registros públicos?

Cuando los titulares de CC y CE inscriben sus contratos de concesión garantizan mayor seguridad jurídica para sus áreas, lo que significa mayor publicidad respecto del titular de la concesión y el área sobre la cual fue otorgada, así como oponibilidad frente a terceros para defender el área. El Código Civil establece, entre otros, los siguientes principios:

Principio de publicidad: Se presume, sin admitirse prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones. Por ejemplo, no podrá ser inscrito en los registros públicos ningún título de propiedad porque COFOPRI, los poseedores y propietarios tienen la obligación de conocer el registro, donde se encuentra inscrita la concesión.

Principio de legitimación: El contenido de la inscripción se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique o se declare judicialmente su invalidez. Por ejemplo, por el solo hecho de estar inscrita la concesión, las autoridades deben tomar sus decisiones incorporando la información disponible en los registros públicos, como los objetivos de conservación y actividades permitidas en el área.

Principio de prioridad: La prioridad en el tiempo de la inscripción determina la preferencia de los derechos que otorga el registro. Por ejemplo, los derechos superpuestos que sean otorgados con posterioridad a la inscripción del contrato de CE o CC, deberán adaptarse a las condiciones de uso previamente establecidas en el plan de manejo del área.

2. Denuncia penal ante la Fiscalía

En este caso, existen dos delitos tipificados en el Código Penal para sancionar la conducta que ha producido el daño, según el agente o sujeto a quien se persiga como responsable del hecho ilícito:

Artículo 310°.- Delito contra los bosques o formaciones boscosas: castiga la destrucción, quema, daño o tala de bosques o formaciones boscosas, cuando no cuenten con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente. En su forma agravada, recogida en el artículo 310°-C, se castiga al responsable de la afectación con cárcel de entre cinco (5) y ocho (8) años, cuando el delito sea cometido, entre otros, al interior de concesiones forestales como las CE y CC, tierras de comunidades nativas o campesinas o pueblos indígenas.

Artículo 312°.- Autorización de actividad contraria a los planes o usos previstos por la ley: castiga al funcionario o servidor público que autoriza o se pronuncia favorablemente sobre un proyecto de urbanización para otra actividad no conforme con los planes o usos previstos por los dispositivos legales, así como al profesional que informa favorablemente. El responsable recibe pena cárcel de entre dos (2) y cuatro (4) años, así como una inhabilitación de uno (1) a tres (3) años.

Bajo el artículo 310° que establece el delito contra los bosques o formaciones boscosas, se persigue a quienes causan el daño al área otorgada en concesión de manera directa, invadiéndola para posesionarse de todo o parte de ella y generando la destrucción, daño o tala de bosques. En este caso, deben seguirse los lineamiento que han sido detallados en la pág. 24.

El delito de autorización de actividad contraria a los planes o usos previstos por la ley, tipificado en el artículo 312°, solo puede ser cometido por funcionario o servidor público competente para resolver un procedimiento administrativo vinculado al marco jurídico que regula el acondicionamiento territorial. Se sanciona su mera desobediencia al marco normativo nacional para los procedimientos que deben seguir las municipalidades, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

El acondicionamiento territorial tiene el objeto de garantizar:

- La ocupación racional y sostenible del territorio.
- La armonía entre el derecho de propiedad y el interés social.
- La coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local para facilitar la participación del sector privado.
- La distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo.
- La seguridad y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria.

3. Participar en la elaboración y aprobación de instrumentos de acondicionamiento territorial

La Ley General del Ambiente, en su artículo 23°, dicta disposiciones para el ordenamiento urbano y rural. Establece que los gobiernos locales deben evitar que actividades o usos incompatibles, por razones ambientales, se desarrollen dentro de una misma zona o en zonas colindantes dentro de sus jurisdicciones. Asimismo, en su artículo 64°, dispone que en el diseño y aplicación de políticas públicas relativas a la creación, desarrollo y reubicación de asentamientos poblacionales, en sus respectivos instrumentos de planificación y en las decisiones relativas al acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano, se consideran medidas de protección ambiental. Ello tiene por finalidad que se aseguren

condiciones adecuadas de habitabilidad en las ciudades y poblados del país, así como la protección de la salud, la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica y del patrimonio cultural asociado a ellas.

Entre los instrumentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano concebidos por la legislación peruana, destaca el plan de acondicionamiento territorial como instrumento de planificación aprobado mediante Ordenanza del respectivo municipio provincial, que permite el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la distribución equilibrada de la población y el desarrollo de inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio provincial. El Plan contempla, entre otros, los roles y funciones de los asentamientos poblacionales que conforman el sistema urbano provincial, así como la organización físico espacial de las actividades económicas, sociales y político administrativas.

En consecuencia, resulta de suma importancia que los titulares de CC y CE tengan una participación directa, o a través de un representante, en el procedimiento de aprobación del plan de acondicionamiento territorial de su localidad, con la finalidad de asegurar que no se incluyan medidas que tengan un efecto negativo sobre la viabilidad ecológica del área otorgada en concesión, como el reconocimiento de un nuevo asentamiento poblacional superpuesto o colindante al área concesionada. Por el contrario, deben promover que este instrumento reconozca a las áreas en concesión como de importancia ambiental priorizados para la inversión privada en actividades de conservación, ecoturismo, investigación, educación ambiental y similares, según sea el caso.

El procedimiento de aprobación del plan de acondicionamiento territorial contempla cinco etapas a desarrollarse en un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario:

- Exhibición del proyecto
- Consulta sectorial y regional del proyecto
- Audiencia pública del proyecto: espacio de participación ciudadana y de actores relevantes, donde los titulares de CC y CE deben verificar que no se incluyan medidas que pueden afectar el normal desarrollo de las acciones de conservación en sus áreas.
- Pronunciamiento sobre las observaciones, sugerencias y recomendaciones al proyecto
- Aprobación del plan.

La participación de universidades, organizaciones de la sociedad civil e instituciones representantes de los sectores empresarial, profesional y laboral de su jurisdicción. Estas personas naturales o jurídicas formularán sus observaciones, sugerencias y recomendaciones, debidamente sustentadas y por escrito.

4. Oponerse a la calificación de poseedor en los procedimientos de formalización de la tenencia de tierras

El Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, Decreto Legislativo que establece el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, define al predio rústico como aquel de uso agrario, ubicado en una zona rural y destinado a la actividad agropecuaria. Esta definición comprende también a aquellos predios ubicados en áreas de expansión urbana destinadas a alguna actividad agropecuaria y que no cuenten con habilitación urbana.

El Reglamento, en su artículo 3°, señala de manera expresa que en áreas de uso público, forestales, de protección, entre otras, no serán aplicables los siguientes procedimientos:

- Formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en propiedad del Estado
- Declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos (adquirir el derecho por el transcurso del tiempo)
- De reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso ocupados por asentamientos humanos

Recordemos que tanto las CC como las CE se otorgan preferentemente en tierras calificadas como de protección y las CE también en bosques de producción permanente (área de uso forestal) y zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas. En ese sentido, los señalados procedimientos de formalización de la tenencia de tierras están prohibidos de desarrollarse en las áreas otorgadas en concesión para la conservación privada y comunal.

Cuando esta disposición no sea observada de oficio por la autoridad que conduce el procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en propiedad del Estado (como las tierras públicas donde se otorgan las concesiones), debe observarse que el artículo 21° del Reglamento señala que dentro del plazo de veinte (20) días calendario de efectuada la publicación del Padrón de Beneficiarios Aptos, los interesados (titulares de CC y CE) podrán formular oposición contra la calificación de un poseedor.

Oposición a la calificación de un poseedor

Se presenta ante la Oficina Zonal del COFOPRI, adjuntando las pruebas que acrediten su mejor derecho o que demuestren que el poseedor calificado no cumple los requisitos para ser titulado. En este caso, la calificación del poseedor pasará a ser tratada como una contingencia y se tramitará de acuerdo al procedimiento previsto en el Capítulo Segundo del Título IV del Reglamento de Impugnaciones.

¿Cómo puede intervenir la Defensoría del Pueblo?

Además, cuando existan indicios de inconducta funcional, debe tenerse en consideración tanto por los titulares de CC y CE como por los funcionarios a cargo de implementar los procedimientos de formalización de la tenencia de tierras, que cualquier persona puede presentar una queja ante la Defensoría del Pueblo, no importando su edad, nacionalidad, sexo, filiación política o situación económica. Se puede hacer en forma escrita o verbal, con los siguientes datos:

- Los datos completos de la persona que presenta la queja.
- La identificación de la autoridad o de la empresa de servicio público que motiva el problema.
- Una breve y concreta descripción de los hechos.
- La indicación precisa de lo que se busca con la queja.

5. Participar en la Comisión Ambiental Municipal

La Comisión Ambiental Municipal (CAM) es una instancia participativa multisectorial, que busca promover el diálogo y el acuerdo entre los actores locales a fin de elaborar de forma participativa los instrumentos necesarios para una adecuada gestión ambiental en la localidad. Además, se encarga de la coordinación y concertación de la política ambiental local, en armonía con la política ambiental regional y nacional.

Dentro del sistema local de gestión ambiental, la CAM cumple un rol importante pues vela por que las

decisiones administrativas que toman los diferentes sectores que intervienen en su circunscripción, sean coincidentes y compatibles con la política ambiental local para lograr su desarrollo sostenible.

En este espacio de coordinación debiesen estar representados tanto los titulares de CC y CE como COFOPRI, junto a otros actores relevantes para intervenir en defensa del ambiente como la Municipalidad y la Policía Nacional. En su seno es posible identificar las amenazas a la conservación privada y comunal derivadas de las invasiones para nuevos asentamientos humanos, así como diseñar estrategias conjuntas para prevenir las invasiones a CC y CC atendiendo las necesidades de la población migrante sin perjudicar la calidad de vida de la población, ni deteriorar la calidad ambiental de la localidad.

Para participar en la CAM, los titulares de CE y CC deben acercarse a la municipalidad provincial o distrital correspondiente a su área, a fin de solicitar mayor información sobre su estado y funcionamiento en cumplimiento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2005-PCM.

La Ley General del Ambiente, en su artículo 13°, define la gestión ambiental como un proceso permanente y continuo, constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así, una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país.

C La extracción ilegal de recursos forestales

Otra de las amenazas que debe enfrentar toda iniciativa de conservación privada es la extracción ilegal de recursos forestales y, en particular, la tala ilegal de madera. La tala ilegal incluye la extracción no autorizada de madera y otros productos del bosque, la extracción de especies maderables y no maderables sin contar con autorización y, sobre todo, la extracción de recursos forestales en áreas no autorizadas.

Por los impactos negativos que produce en el bosque conservado, en esta oportunidad nos concentraremos en la tala ilegal de madera; una actividad ilícita que representa importantes pérdidas económicas, sociales y ambientales para diferentes agentes. Por ejemplo, el Estado deja de percibir ingresos por concepto de derechos de aprovechamiento e impuestos; el ecosistema se ve disminuido y afectado pues quienes realizan la tala ilegal no hacen ni manejo forestal ni reponen los recursos extraídos; asimismo, la sociedad ve disminuidos los servicios ambientales pues se afecta a los bosques y la biodiversidad que albergan. La mayor parte de estas actividades se realizan en áreas naturales protegidas, territorios de comunidades nativas y de poblaciones en aislamiento voluntario, pero también al interior de áreas otorgadas en CC y CE.

Las causas de la tala ilegal son numerosas y variadas, van desde las socio económicas como las condiciones de pobreza y falta de oportunidades de empleo para los pobladores rurales de la Amazonía, hasta las de mercado como la demanda internacional por especies de alto valor comercial, las que a veces se encuentran en áreas no autorizadas para el aprovechamiento de madera. Pero un importante grupo de causas están referidas a la actuación del Estado, su organización y régimen legal, razón por la cual resulta

de vital importancia que la gestión privada que se realiza en las CC y CE cuente con los mecanismos e instrumentos adecuados para proteger las áreas y los valores que ellas albergan.

A continuación examinaremos algunas opciones disponibles para que los titulares de CC y CE hagan frente a esta amenaza por vías legales específicas, ya sea que esta deba ser impulsada de manera privada o a través del Estado:

1. Linderar los límites del área, mantenerlos abiertos y establecer hitos

Es una posibilidad que encuentra su fundamento legal tanto en el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, como en los contratos de CE y CC, donde se recoge como un derecho del titular garantizar la integridad del área de la concesión y adoptar las medidas legales ante cualquier acto que pretenda limitar indebidamente su derecho.

En ese sentido, **conocer y demarcar los límites del área para disuadir actividades de tala ilegal en su interior es una responsabilidad del titular de la concesión.** Para ello, la apertura de trochas en los linderos del área y su mantenimiento, así como la instalación de hitos deberá estar prevista como una actividad dentro del Plan de Manejo formulado por el titular y aprobado por la autoridad competente, debiendo reportar las incidencias en los Informes Anuales de Avance y Cumplimiento del Plan de Manejo de la Concesión.

También es importante, pues la legislación forestal y de fauna silvestre contempla como infracción administrativa la destrucción y/o alteración de linderos, hitos y mojones que implante la autoridad forestal y/o los titulares de concesiones, autorizaciones o permisos. Si ello ocurre, el concesionario debe formular la denuncia administrativa correspondiente contra el presunto responsable (ver pág. 22).

2. Formular denuncia administrativa ante la autoridad forestal

La legislación forestal y de fauna silvestre establece como infracciones administrativas, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiera lugar, los siguientes:

- La falsificación, la alteración o uso indebido de los marcos o de documentos que impidan la correcta fiscalización de los productos forestales.
- Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada; así como la transformación y comercialización de dichos productos
- La tala, aprovechamiento, transformación, comercialización y transporte de flora declarada en veda o proveniente de bosques naturales declarados en veda.
- La tala de árboles en estado de regeneración, los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación comercialización.
- La adquisición, transformación o comercialización de productos forestales extraídos ilegalmente, así como la prestación de servicios para transformación o almacenamiento de dichos productos forestales.
- No respetar las normas de carácter ambiental.

Es importante que la denuncia sea acompañada de documentos (informes, fotos, declaraciones de testigos, grabaciones etc.) que prueben el daño ambiental que se viene produciendo según las infracciones indicadas.

- Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal.

La jurisdicción administrativa para sancionar estas infracciones la ejerce la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), en primera instancia por sus órganos desconcentrados (Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre) y en segunda instancia la misma DGFFS, salvo en el caso de los gobiernos regionales que hayan hecho efectiva la transferencia de funciones: Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y La Libertad.

Una vez que la autoridad correspondiente recibe la denuncia administrativa, debe iniciar y conducir de oficio el procedimiento administrativo sancionador a los presuntos responsables, con la finalidad de investigar los hechos, verificar la comisión de la infracción y establecer la sanción, si fuera el caso. **Ello quiere decir que la intervención del titular de la concesión en el procedimiento administrativo sancionador se limita a formular la denuncia.**

Sin embargo, debe recordarse que cuando suscribe el contrato de concesión, el titular también asume la obligación de poner en conocimiento del Administrador Técnico Forestal y de Fauna de la jurisdicción a la que pertenece la concesión, de la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas, según corresponda, todo acto de terceros que invada, altere los límites, impida o limite los derechos sobre el área concesionada, de conformidad con la legislación vigente. **Fundado en esta base legal, los titulares de CE y CC pueden solicitar a las autoridades intervenir, a través de inspecciones oculares u operativos policiales conjuntos para enfrentar la amenaza.**

El RLFFS establece en su artículo 379° que en el caso de extracciones ilícitas o clandestinas en tierras de comunidades nativas y campesinas y en áreas bajo contratos, autorizaciones o permisos, sus representantes o titulares, sin perjuicio de denunciar el hecho ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre pueden también hacerlo ante la Autoridad Judicial competente. Ello puede concretarse a través de un proceso civil o un proceso penal (ver pág. 24).

Para cada caso en concreto, las sanciones establecidas por el RLFFS son impuestas observando los siguientes criterios:

- Gravedad y/o riesgo generado por la infracción
- Daños y perjuicios producidos
- Antecedentes del infractor
- Reincidencia o reiterancia

Sobre la base de ellos, la autoridad forestal y de fauna silvestre sancionará la infracción cometida con multa no menor a 0.1 ni mayor a 600 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma. Por ejemplo, para cumplir con una multa de 600 UIT en el año 2011, el infractor abonaría entre S/. 360 y S/. 2'160,000. El 100% de la multa se destina a la instancia competente que la aplica.

La aplicación de multa no impide la imposición de sanciones accesorias en determinados casos. Dichas sanciones, contenidas en el artículo 366° del RLFFS, son: comiso; suspensión temporal de actividad; clausura; revocatoria de la autorización, permiso o licencia; resolución del contrato; inhabilitación temporal o clausura; o incautación. Así, por ejemplo, el comiso de especímenes, productos, y subproductos de fauna silvestre y flora procede, entre otros casos, cuando estos provienen de operaciones de extracción

no autorizada. En estos casos, los vehículos o embarcaciones utilizados para el transporte ilegal de productos forestales y de fauna silvestre son inmovilizados en las instalaciones oficiales pertinentes hasta la entrega de la constancia de pago de la multa correspondiente.

¿Qué puedo hacer cuando la autoridad no conduce adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador?

Queja Administrativa: se formula por el incumplimiento de las normas legales en la tramitación de expedientes y, en especial, en los casos de paralización, infracción de los plazos, incumplimiento de los deberes de la Administración u omisión de trámites.

Se presenta ante el superior jerárquico del órgano ante el cual se tramita el procedimiento, haciéndose referencia al deber infringido y la norma vulnerada. En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrán las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

Queja ante la Defensoría del Pueblo: Se puede hacer en forma escrita o verbal indicando lo siguiente: los datos completos de la persona que presenta la queja; identificación de la autoridad que motiva el problema; una breve y concreta descripción de los hechos; así como la indicación precisa de lo que se busca con la queja.

Como parte de sus funciones, la Defensoría del Pueblo es responsable de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos, como la seguridad de los ciudadanos.

3. Denuncia penal ante la Fiscalía

En atención al agente o sujeto a quien se persiga como responsable del hecho ilícito, el Código Penal ha previsto distintas vías calificaciones para sancionar la conducta que ha producido el daño:

Sujeto activo (realiza la actividad)	Delito	Conducta ilícita	Sanción
Extractor ilegal de madera	Artículo 310°.- Delito contra los bosques o formaciones boscosas	Castiga la destrucción, quema, daño o tala de bosques o formaciones boscosas, cuando no cuenten con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente.	Cárcel de entre cinco (5) y ocho (8) años
Habilitador y actor intelectual	Artículo 24°.- Instigación	Se produce cuando un sujeto provoca y genera las condiciones para que otro (el extractor ilegal) cometa el delito contra los bosques o formaciones boscosas de manera directa. Debe probarse el dolo.	Cárcel entre tres (3) y seis (6) años
Habilitador y actor intelectual	Artículo 25.- Complicidad primaria	Castiga a quien presta auxilio indispensable para la comisión del delito contra los bosques o formaciones boscosas. Debe probarse el dolo.	Cárcel entre tres (3) y seis (6) años
Cocinero, motoristay otros	Artículo 25.- Complicidad secundaria	Sanciona a quien hubiese prestado asistencia para la comisión del delito contra los bosques o formaciones boscosas. Debe probarse el dolo.	Juez reducirá prudencialmente la pena
Otros agentes de la cadena productiva ilegal	Artículo 310°-A.- Tráfico ilegal de productos forestales maderables	El que adquiere, almacena, transforma, transporta, oculta, custodia, vende, embarca, desembarca, importa, exporta o reexporta productos o especímenes forestales maderables protegidos por la legislación nacional, cuyo origen ilícito conoce o puede presumir.	Cárcel entre tres (3) y seis (6) años
Financista	Artículo 310°-A.- Tráfico ilegal de productos forestales maderables	El que a sabiendas financia, dirige u organiza la actividad ilícita, de modo que sin su cooperación no se hubiera podido cometer la actividad ilícita.	Cárcel entre tres (3) y seis (6) años

Para formular la denuncia penal correspondiente, así como para seguir el proceso penal actuando como Parte Civil, los titulares de CC y CE deben seguir los lineamiento que han sido detallados en la pág. 24.

¿Qué sucede cuando el responsable del delito es una persona jurídica, como una empresa o asociación?

La persona jurídica no es responsable penal. Sin embargo, si el hecho que califica como delito fuese cometido en ejercicio de su actividad o utilizando su organización para favorecerlo o encubrirlo, el Juez deberá aplicar todas o algunas de las medidas siguientes (artículo 105° del Código Penal):

- Clausura de sus locales o establecimientos, con carácter temporal o definitivo.
- Disolución de la sociedad, asociación, fundación, cooperativa o comité.
- Suspensión de las actividades de la sociedad, asociación, fundación, cooperativa o comité por un plazo no mayor de dos años.
- Prohibición a la sociedad, asociación, fundación, cooperativa o comité, de realizar en el futuro, actividades, de la clase de aquellas en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito. Esta prohibición podrá tener carácter temporal no mayor de cinco años o definitiva.

Además, debe tenerse en cuenta que la modificación al Código Penal establecida en la primera disposición complementaria de la Ley N° 29263, modificada por la Ley N° 29316, abre la posibilidad de sancionar con multas a las personas jurídicas. Ello es sucede cuando una persona, actuando en nombre de una persona jurídica con el propósito de beneficiarla, participe en las actividades de corrupción de funcionarios sancionadas en el Código Penal. Corresponde a la autoridad administrativa imponer la multa a dicha persona jurídica, previo procedimiento administrativo e independientemente de las sanciones penales previstas.

La multa podrá ascender hasta el doble de los beneficios obtenidos con la actividad imputada, sin perjuicio de las demás sanciones administrativas a las que hubiere lugar.

D La minería aurífera ilegal

El otorgamiento de la concesión minera a pequeños productores mineros o productores mineros artesanales, no habilita por sí mismo al aprovechamiento del recurso natural sino hasta que se obtengan todos los permisos, autorizaciones y concesiones contemplados en la legislación vigente. Sin embargo, la explotación del mineral aurífero suele iniciarse de manera irregular incluso antes de iniciado el procedimiento administrativo para el otorgamiento de la concesión minera, constituyéndose en una actividad ilegal por incumplir los estándares sociales, ambientales y económicos normativamente establecidos.

Es una de las amenazas más severas que deben enfrentar los titulares de CE y CC, particularmente importante en la Región Madre de Dios, pero también ocurre en otras regiones como Loreto, Ucayali, Amazonas, Puno, Arequipa, Ica, La Libertad, Lima y Piura; sin que existan las capacidades y mecanismos suficientes para detectar, controlar y sancionar el ejercicio ilegal de la actividad minera cuando afecta derechos legítimamente adquiridos por terceros. Sin tales condiciones, y con precios internacionales del oro cada vez más altos, esta actividad se viene expandiendo rápidamente, con enormes costos para la salud humana y los ecosistemas donde se desarrolla sin la posibilidad de mitigarlos, pues no cuentan con las concesiones, permisos y autorizaciones contempladas en el marco legal para lograr el desarrollo sostenible con equidad, justicia y paz social.

Entre los principales impactos ambientales que esta actividad genera, destacan: la contaminación humana por ingesta de mercurio y ambiental por las emisiones a la atmósfera o vertimientos a los ríos; la destrucción de hábitats acuáticos, así como la alteración de ecosistemas inundables y del cause de los ríos; destrucción de bosques, alteración del paisaje y deterioro de la calidad del agua. Pero existen también impactos sociales, económicos y de seguridad importantes. Estos impactos se intensifican exponencialmente al no existir estudios de impacto ambiental que establezcan planes de manejo adecuados, en función de las características y condiciones del entorno donde se desarrolla la actividad,

A continuación examinaremos algunas opciones disponibles para que los titulares de CC y CE hagan frente a esta amenaza por vías legales específicas, ya sea que esta deba ser impulsada de manera privada o a través del Estado, de tal manera que cuenten con mecanismos para hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia ambiental:

I. Inscripción del contrato de concesión en los Registros Públicos

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece, en su artículo 14°, que los diversos registros públicos sobre concesiones y demás modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales forman parte del Sistema Nacional de los Registros Públicos, razón por la cual la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) aprueba la Resolución N° 070-2006-SUNARP-SN.

Dicha Directiva dispone que los contratos de concesión y aquellos actos que modifiquen, amplíen, limiten o extingan la concesión son inscribibles en la oficina registral donde se ubica el área sobre la que recae la concesión.

Para la inscripción de la concesión, se presentará:

- El parte notarial o la escritura pública del contrato de concesión

- Un plano perimétrico que contenga la identificación de los colindantes, medidas perimétricas y vértices de los tramos rectos que conforman el perímetro del área de la concesión y los elementos geográficos suficientes para su ubicación y delimitación. El plano debe estar elaborado por la autoridad forestal competente (DGFFS o autoridad regional cuando corresponda) en el sistema de coordenadas oficial.
- La memoria descriptiva elaborada por la autoridad forestal competente (DGFFS o autoridad regional cuando corresponda).

¿Cuáles son los beneficios de inscribir una concesión en los registros públicos?

Cuando los titulares de CC y CE inscriben sus contratos de concesión garantizan mayor seguridad jurídica para sus áreas, lo que significa mayor publicidad respecto del titular de la concesión y el área sobre la cual fue otorgada, así como oponibilidad frente a terceros para defender el área. El Código Civil establece, entre otros, los siguientes principios:

Principio de publicidad: Se presume, sin admitirse prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones. Por ejemplo, para cualquier autoridad, carecerá de fundamento que el minero invasor se defienda alegando no saber que el área había sido otorgada en concesión, sea para actividades de conservación o de ecoturismo.

Principio de legitimación: El contenido de la inscripción se presume cierto y produce todos sus efectos, mientras no se rectifique o se declare judicialmente su invalidez. Por ejemplo, no podrán ser cuestionados los límites y linderos del área concesionada según conste en el título inscrito, salvo que se haga por la vía judicial.

Principio de prioridad: La prioridad en el tiempo de la inscripción determina la preferencia de los derechos que otorga el registro. Por ejemplo, los mineros dispuestos a formalizarse deberán evaluar las condiciones de uso previamente establecidas en el plan de manejo del área, con la finalidad de determinar los impactos a ser considerados en sus estudios de impacto ambiental.

2. Linderar los límites del área, mantenerlos abiertos y establecer hitos

Es una posibilidad que encuentra su fundamento legal tanto en el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, como en los contratos de CE y CC, donde se recoge como un derecho del titular garantizar la integridad del área de la concesión y adoptar las medidas legales ante cualquier acto que pretenda limitar indebidamente su derecho.

En ese sentido, **conocer y demarcar los límites del área para disuadir invasiones para el desarrollo de actividades ilegales en su interior es una responsabilidad del titular de la concesión.** Para ello, la apertura de trochas en los linderos del área y su mantenimiento, así como la instalación de hitos deberá estar prevista como una actividad dentro del Plan de Manejo formulado por el titular y aprobado por la autoridad competente, debiendo reportar las incidencias en los Informes Anuales de Avance y Cumplimiento del Plan de Manejo de la Concesión.

También es importante, pues la legislación forestal y de fauna silvestre contempla como infracción administrativa la destrucción y/o alteración de linderos, hitos y mojones que implante la autoridad forestal y/o los titulares de concesiones, autorizaciones o permisos. Si ello ocurre, el concesionario debe formular la denuncia administrativa correspondiente contra el presunto responsable (ver pág. 22).

3. Formular denuncia administrativa ante la autoridad forestal

La legislación forestal y de fauna silvestre establece como infracciones administrativas, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiera lugar, los siguientes:

- La invasión o usurpación de las tierras que integran patrimonio forestal nacional.
- El cambio de uso de la tierra no autorizado por legislación forestal.
- No respetar las normas de carácter ambiental.

Es importante que la denuncia sea acompañada de documentos (informes, fotos, declaraciones de testigos, grabaciones etc.) que prueben el daño ambiental que se viene produciendo según las infracciones indicadas.

La jurisdicción administrativa para sancionar estas infracciones la ejerce la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS), en primera instancia por sus órganos desconcentrados (Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre) y en segunda instancia la misma DGFFS, salvo en el caso de los gobiernos regionales que hayan hecho efectiva la transferencia de funciones: Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali, Madre de Dios y La Libertad.

Una vez que la autoridad correspondiente recibe la denuncia administrativa, debe iniciar y conducir de oficio el procedimiento administrativo sancionador a los presuntos responsables, con la finalidad de investigar los hechos, verificar la comisión de la infracción y establecer la sanción, si fuera el caso. Ello quiere decir que la intervención del titular de la concesión en el procedimiento administrativo sancionador se limita a formular la denuncia.

Sin embargo, debe recordarse que cuando suscribe el contrato de concesión, el titular también asume la obligación de poner en conocimiento del Administrador Técnico Forestal y de Fauna de la jurisdicción a la que pertenece la concesión, de la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas, según corresponda, todo acto de terceros que invada, altere los límites, impida o limite los derechos sobre el área concesionada, de conformidad con la legislación vigente. Fundado en esta base legal, los titulares de CE y CC pueden solicitar a las autoridades intervenir, a través de inspecciones oculares u operativos policiales conjuntos para enfrentar la amenaza.

El RLFFS establece en su artículo 379° que en el caso de extracciones ilícitas o clandestinas en tierras de comunidades nativas y campesinas y en áreas bajo contratos, autorizaciones o permisos, sus representantes o titulares, sin perjuicio de denunciar el hecho ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre pueden también hacerlo ante la Autoridad Judicial competente. Ello puede concretarse a través de un proceso civil o un proceso penal.

Para cada caso en concreto, las sanciones establecidas por el RLFFS son impuestas observando los siguientes criterios:

- Gravedad y/o riesgo generado por la infracción
- Daños y perjuicios producidos
- Antecedentes del infractor
- Reincidencia o reiterancia

Sobre la base de ellos, la autoridad forestal y de fauna silvestre sancionará la infracción cometida con multa no menor a 0.1 ni mayor a 600 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma. Por ejemplo, para cumplir con una multa de 600 UIT en el

año 2011, el infractor abonaría entre S/. 360 y S/. 2'160,000. El 100% de la multa se destina a la instancia competente que la aplica.

La aplicación de multa no impide la imposición de sanciones accesorias en determinados casos. Dichas sanciones, contenidas en el artículo 366° del RLFFS, son: comiso; suspensión temporal de actividad; clausura; revocatoria de la autorización, permiso o licencia; resolución del contrato; inhabilitación temporal o clausura; o incautación. Así, por ejemplo, la incautación de herramientas, equipos o maquinaria utilizados en la realización de acciones que constituyen Infracciones, en cuyo caso la devolución de dichos artículos procederá previo pago de la multa correspondiente. Sin embargo, si las herramientas, equipos o maquinaria han sido utilizados en la comisión de presuntos ilícitos penales ambientales, estas serán puestas a disposición de la autoridad judicial competente hasta la culminación del proceso penal correspondiente, sin derecho a devolución.

¿Qué puedo hacer cuando la autoridad no conduce adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador?

Queja Administrativa: se formula por el incumplimiento de las normas legales en la tramitación de expedientes y, en especial, en los casos de paralización, infracción de los plazos, incumplimiento de los deberes de la Administración u omisión de trámites.

Se presenta ante el superior jerárquico del órgano ante el cual se tramita el procedimiento, haciéndose referencia al deber infringido y la norma vulnerada. En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrán las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

Queja ante la Defensoría del Pueblo: Se puede hacer en forma escrita o verbal indicando lo siguiente: los datos completos de la persona que presenta la queja; identificación de la autoridad que motiva el problema; una breve y concreta descripción de los hechos; así como la indicación precisa de lo que se busca con la queja.

Como parte de sus funciones, la Defensoría del Pueblo es responsable de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos, como la seguridad de los ciudadanos.

4. Formular denuncia administrativa ante la autoridad de recursos hídricos

La Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento, contemplan como infracciones administrativas en materia de agua, con independencia de la responsabilidad civil o penal correspondiente, los siguientes:

- Usar, represar o desviar las aguas sin el correspondiente derecho de uso de agua o autorización de la Autoridad Nacional del Agua.
- Construir o modificar, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua, obras de cualquier tipo, permanentes o transitorias, en las fuentes transitorias de agua, los bienes naturales asociados a esta, permanentes o transitorias, en las fuentes naturales de agua, los bienes naturales asociados a esta o en la infraestructura hidráulica mayor pública.
- Contaminar las fuentes naturales de agua, superficiales o subterráneas, cualquiera fuese la situación o circunstancia que lo genere.

- Efectuar vertimiento de aguas residuales en los cuerpos de agua o efectuar reuso de aguas, sin autorización de la Autoridad Nacional del Agua.
- Ocupar, utilizar o desviar sin autorización los cauces, riberas, fajas marginales o los embalses de las aguas.
- Dañar, obstruir o destruir las defensas, naturales o artificiales, de las márgenes de los cauces.

Es importante que la denuncia sea acompañada de documentos (informes, fotos, declaraciones de testigos, grabaciones etc.) que prueben el daño ambiental que se viene produciendo según las infracciones indicadas.

Se podrán adoptar medidas cautelares para asegurar la eficacia de la resolución final

La jurisdicción administrativa para sancionar estas infracciones la ejerce la Autoridad Administrativa del Agua, pero en tanto estas se implementen, serán asumidas por la Administración Local del Agua del lugar donde se cometió la conducta sancionable.

Una vez que la autoridad correspondiente recibe el reclamo o denuncia administrativa, realizará diligencias preliminares, incluyendo inspección –de ser el caso– para comprobar su verosimilitud. El procedimiento administrativo sancionador se inicia y conduce de oficio, con la finalidad de investigar los hechos, verificar la comisión de la infracción y establecer la sanción sobre los responsables, si fuera el caso. Ello quiere decir que la intervención del titular de la concesión en el procedimiento administrativo sancionador se limita a formular la denuncia.

Sin embargo, debe recordarse que cuando suscribe el contrato de concesión, el titular también asume la obligación de poner en conocimiento del Administrador Técnico Forestal y de Fauna de la jurisdicción a la que pertenece la concesión, de la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas, según corresponda, todo acto de terceros que invada, altere los límites, impida o limite los derechos sobre el área concesionada, de conformidad con la legislación vigente. Fundado en esta base legal, los titulares de CE y CC pueden solicitar a las autoridades intervenir, a través de inspecciones oculares u operativos policiales conjuntos para enfrentar la amenaza.

Para cada caso en concreto, las infracciones en materia de agua son calificadas por la autoridad como leves, graves y muy graves, aplicando el Principio de Razonabilidad y teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Afectación o riesgo a la salud de la población
- Beneficios económicos obtenidos por el infractor
- Gravedad de los daños generados
- Circunstancias de la comisión de la infracción
- Impactos ambientales negativos, de acuerdo con la legislación vigente
- Reincidencia
- Costos en que incurra el Estado para atender los daños generados

Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido

El Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, establece los siguientes rangos para el establecimiento de sanciones administrativas por parte de la autoridad:

Infracción leve: amonestación escrita o multa no menor de 0.5 UIT ni mayor a 2 UIT. Es decir, un máximo de S/. 7,200 por la infracción cometida.

Infracción grave: multa no menor de 2 UIT ni mayor a 5 UIT. Es decir, un máximo de S/. 18,000 por la infracción cometida.

Infracción muy grave: multa no menor de 5 UIT ni mayor a 10,000 UIT. Es decir, un máximo de S/. 36'000,000

Caducidad del derecho: se podrá disponer la extinción del derecho de uso de agua otorgado, de acuerdo con las circunstancias agravantes de la conducta sancionable o infracción cometida.

Las sanciones impuestas no eximen al infractor de la obligación de reponer las cosas a su estado original, ya sea demoliendo las obras indebidamente ejecutadas, clausurando el pozo, reparando las obras dañadas o subsanando las deficiencias o acciones que originaron la falta o pagando el costo de las demoliciones o reparaciones.

Titulares de CC y CE deben tener en cuenta que el Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos reconoce expresamente que el infractor indemnizará los daños y los perjuicios ocasionados, lo que será determinado en sede judicial.

¿Qué puedo hacer cuando la autoridad no conduce adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador?

Queja Administrativa: se formula por el incumplimiento de las normas legales en la tramitación de expedientes y, en especial, en los casos de paralización, infracción de los plazos, incumplimiento de los deberes de la Administración u omisión de trámites.

Se presenta ante el superior jerárquico del órgano ante el cual se tramita el procedimiento, haciéndose referencia al deber infringido y la norma vulnerada. En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrán las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

Queja ante la Defensoría del Pueblo: Se puede hacer en forma escrita o verbal indicando lo siguiente: los datos completos de la persona que presenta la queja; identificación de la autoridad que motiva el problema; una breve y concreta descripción de los hechos; así como la indicación precisa de lo que se busca con la queja.

Como parte de sus funciones, la Defensoría del Pueblo es responsable de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos, como la seguridad de los ciudadanos.

5. Denuncia penal ante la Fiscalía

En atención al agente o sujeto a quien se persiga como responsable del hecho ilícito, el Código Penal ha previsto distintas vías calificaciones para sancionar las conductas que producen o facilitan el daño al ecosistema y las iniciativas de conservación privada y comunal:

Sujeto activo (realiza la actividad)	Delito	Conducta ilícita	Sanción
Minero ilegal cuando afecta los bosques	Artículo 310°.- Delito contra los bosques o formaciones boscosas	Castiga la destrucción, quema, daño o tala de bosques o formaciones boscosas, cuando no cuenten con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente.	Cárcel de entre cinco (5) y ocho (8) años
Minero ilegal cuando contamina el ambiente	Artículo 304°.- Contaminación del ambiente	Castiga, entre otros, a quien provoque o realice descargas, emisiones o vertimientos, cuando cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, así como a la calidad o salud ambiental. La actividad debe haberse infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles.	Cárcel entre cuatro (4) y seis (6) años Cárcel entre seis (6) y diez (10) años (si la actividad contaminante produce muerte)
Funcionario público	Artículo 25.- Responsabilidad del funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos	Castiga al funcionario público competente para combatir la minería ilegal cuando afecta los bosques o contamina el ambiente, cuando no haya cumplido con su deber por negligencia inexcusable o por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales. Debe probarse que el incumplimiento del funcionario público facilitó la actividad ilícita.	Cárcel entre tres (3) y seis (6) años

Para formular la denuncia penal correspondiente, así como para seguir el proceso penal actuando como Parte Civil, los titulares de CC y CE deben seguir los lineamiento que han sido detallados en la pág. 24.

“El uso de dragas de succión y otros equipos similares para la producción y/o beneficio de oro ha quedado prohibido en Madre de Dios por el Decreto de Urgencia N° 012-2010”

Excepcionalmente, se permite el uso de los siguientes equipos: balsa gringo, balsa castillo, caranchera y traca... siempre y cuando cumplan con siete condiciones:

- ✓ Contar con todos los permisos de DICAPI, DREMH y ANA.
- ✓ No exceder el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio de 3,000 m³/día para la pequeña minería y de 200m³ por día para la minería artesanal.
- ✓ Utilizar métodos de recuperación de mercurio (como la retorta).
- ✓ Realizar el refogado fuera de estos artefactos y de los cuerpos de agua.
- ✓ Emplear un lugar especialmente acondicionado para el refogado.
- ✓ La disposición final de las arenillas negras sea adecuada.
- ✓ Almacenar el mercurio de manera segura.

Recuerda que por el Decreto de Urgencia N° 012-2010:

- A partir del 19 de febrero de 2010 no se admiten nuevos petitorios en la zona de exclusión minera establecida.
- En la zona de exclusión minera solo se reconocerán derechos mineros a los otorgados o en trámite antes del 19 de febrero de 2010.

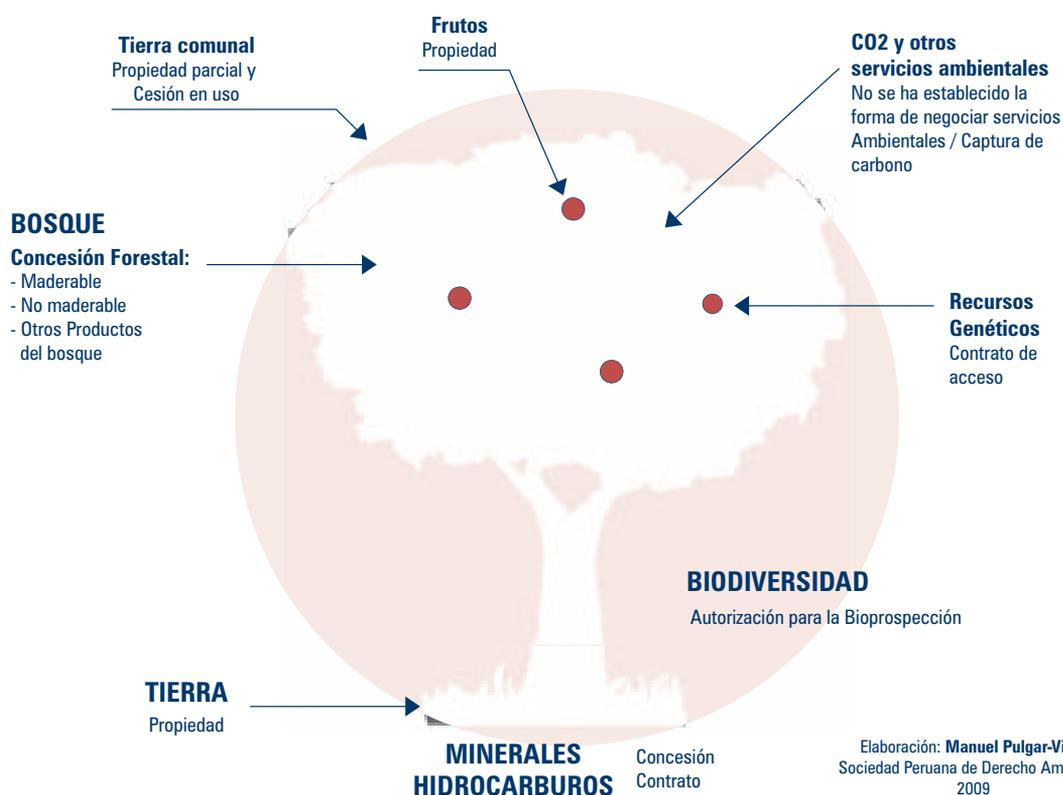
Amenazas desde el Estado

En algunas ocasiones las políticas públicas inconexas pueden presentar incentivos perversos para la conservación, sea a partir de la aprobación de una política pública, la no implementación de una norma legal o la ejecución de una obra o proyecto de inversión pública que no contemple medidas adecuadas para la prevención y mitigación de impactos directos e indirectos, degradando un ecosistema y perjudicando emprendimiento privado para la conservación. En este escenario, las principales amenazas que deben enfrentar los titulares de CC y CE son:

A Superposición de derechos y ausencia de una política de ordenamiento territorial uniforme

El modelo de acceso y aprovechamiento de recursos naturales en el Perú, así como en otros países de Latinoamérica, permite el aprovechamiento directo e indirecto de recursos naturales distintos en un mismo entorno, aún cuando en la práctica el ejercicio de los derechos otorgados sea incompatible. A este fenómeno se le conoce como superposición de derechos y tiene consecuencias negativas como conflictos sociales, degradación del ecosistema, perjuicio económico para inversionistas y Estado.

El gráfico presentado a continuación demuestra que en el Perú la mega diversidad biológica permite el aprovechamiento de recursos naturales distintos en un mismo entorno, para lo cual el Estado otorga múltiples títulos habilitantes a personas naturales o jurídicas que pueden también ser diferentes, produciéndose el fenómeno conocido como la superposición de derechos:



Elaboración: **Manuel Pulgar-Vidal**
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
2009

A continuación examinaremos algunas opciones disponibles para que los titulares de CC y CE hagan frente a esta amenaza por vías legales específicas, ya sea que esta deba ser impulsada de manera privada o a través del Estado:

I. Exigir el cumplimiento de los mecanismos de coordinación establecidos en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763

La gestión sectorial y transectorial de los recursos naturales en nuestro país, exige que las leyes que regulan el aprovechamiento sostenible de recursos naturales incorporarán mecanismos de coordinación con los otros sectores a fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales. Asimismo, dispone que los sectores involucrados en la gestión de recursos naturales con varios usos deberán emitir opinión previa a la decisión final del sector que otorgará el título habilitante (artículo 13° de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales).

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que entrará en vigencia cuando sea publicado su reglamento, es una de las pocas normas que cumple con regular ambas medidas. En su artículo 62° establece las coordinaciones intersectoriales para el otorgamiento de títulos habilitantes, disponiendo lo siguiente:

Las autoridades competentes para otorgar derechos sobre otros recursos naturales renovables y no renovables, solicitan opinión previa al Serfor siempre que las superficies a otorgar puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre. Cuando existan concesiones forestales (CC y CE, por ejemplo), esta opinión deberá ser favorable y previa al otorgamiento de derechos sobre otros recursos naturales renovables y no renovables.

En las actividades de minería y energía, además, se establece que exista una opinión técnica favorable del Serfor y del gobierno regional respectivo para la emisión de la certificación ambiental, con la finalidad de evitar la degradación de los recursos naturales diferentes al mineral, la afectación a la cobertura vegetal, el usos sostenible y la conservación de los recursos forestales y la biodiversidad.

¿Puedo participar en la elaboración del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre?

Para hacer efectiva esta disposición, debe elaborarse y aprobarse el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, norma donde deberá quedar establecido el procedimiento, autoridades responsables y plazos de respuesta correspondientes a las opiniones favorables previamente señaladas. Resulta vital la participación de la sociedad civil y los titulares de CC y CE o representantes en los procesos de participación ciudadana para la aprobación de la norma; por ejemplo, formulando comentarios al proyecto de norma que debe ser pre publicada en el diario oficial El Peruano, en el portal electrónico del Ministerio de Agricultura u otro medio considerado por la autoridad, en cumplimiento del artículo 14° del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.

¿Pueden participar los titulares de CE y CC en las coordinaciones que establece el artículo 62° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre?

No es posible participar como parte de la coordinación, pues esta se realiza entre las autoridades competentes. Sin perjuicio de ello, existen diferentes formas de monitorear el cumplimiento de obligaciones por parte de entidades y funcionarios públicos, así como vías legales para exigir el cumplimiento, por ejemplo, del artículo 62° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre:

Queja Administrativa: se formula por el incumplimiento de las normas legales en la tramitación de expedientes y, en especial, en los casos de paralización, infracción de los plazos, incumplimiento de los deberes de la Administración u omisión de trámites.

Se presenta ante el superior jerárquico del órgano ante el cual se tramita el procedimiento, haciéndose referencia al deber infringido y la norma vulnerada. En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrán las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

Queja ante la Defensoría del Pueblo: Se puede hacer en forma escrita o verbal indicando lo siguiente: los datos completos de la persona que presenta la queja; identificación de la autoridad que motiva el problema; una breve y concreta descripción de los hechos; así como la indicación precisa de lo que se busca con la queja.

Como parte de sus funciones, la Defensoría del Pueblo es responsable de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos, como la seguridad de los ciudadanos.

2. Ejercer responsablemente el derecho de participación ciudadana en los procesos de evaluación de estudios de impacto ambiental

La Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental establece que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras y otra comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos, y ninguna autoridad nacional, regional o local podrá aprobarlas, autorizarla, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la autoridad competente.

Su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece que la participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental y que la inclusión de un plan de participación ciudadana es aplicable en todas las categorías de estudio de impacto ambiental: Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental semidetallado (EIA-sd) y Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-D).

En las instancias de participación ciudadana, los titulares de CE y CC pueden ejercer este derecho y formular opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes orientados a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto a los estudios ambientales correspondientes a proyectos de inversión pública, privada o mixta. La Ley y su Reglamento contemplan dos:

- **Instancias formales** bajo la conducción y dirección de la autoridad.
- **No formales** que el titular o proponente debe impulsar conforme al Plan de Participación Ciudadana aprobado por la Autoridad Competente, o de propia iniciativa.

¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana?

- Publicación de avisos
- Distribución de resúmenes ejecutivos y acceso público al texto completo del estudio ambiental
- Buzones de observaciones y sugerencias
- Oficinas de información y participación ciudadana

- Visitas guiadas
- Consulta con promotores
- Mecanismos para canalizar observaciones y sugerencias ante la autoridad
- Talleres o reuniones informativas
- Audiencias públicas con participación de intérpretes en lenguas locales, según corresponda
- Otros a iniciativa de la autoridad o el titular del proyecto.

En las etapas de pre inversión y elaboración de estudios previos a la ejecución de un proyecto, los titulares de CC y CE pueden exigir al Estado y al titular del proyecto que desarrollen el procedimiento de participación ciudadana, siempre que el área conservada se encuentre en la zona de influencia directa (superposición e impactos directos) o indirecta (efectos negativos del proyecto sobre el área conservada).

A través de este procedimiento se busca que, tanto los impactos ambientales como los sociales que estuvieran relacionados, se consideren las medidas necesarias de acuerdo a cada proyecto de inversión, de modo que se asegure una gestión ambiental y social adecuada, la transparencia de los procesos, la prevención de conflictos, así como la prevención, control, mitigación y eventual compensación e indemnización por los impactos ambientales y sociales que se pudieran generar.

¿Cómo puedo exigir a la autoridad competente que cumpla con sus funciones?

En la vía judicial existe el Proceso Constitucional de Cumplimiento. Este proceso, que procede contra cualquier autoridad o funcionario que no cumple con lo establecido en una norma legal o un acto administrativo, permite que el ciudadano cuente con una herramienta rápida y segura para exigir a las autoridades el cumplimiento cabal de la normativa ambiental de su competencia y, en general, del derecho ambiental.

Para que proceda la demanda, se requiere que el demandante haya reclamado anteriormente, mediante una carta notarial, y que la autoridad haya persistido con el incumplimiento del deber legal o administrativo, o no haya respondido a la carta notarial dentro de los diez días útiles siguientes.

3. Participar en la elaboración e implementación de la Zonificación Ecológica y Económica en la región

¿Qué entendemos por Zonificación Ecológica Económica (ZEE)?

La ZEE (macrozonificación, mesozonificación y microzonificación) es una herramienta para la gestión de los recursos naturales que permite planificar de forma dinámica y flexible el uso de tierras teniendo en cuenta todos los elementos bio-físicos y todas las condiciones socio-económicas, con la finalidad de alcanzar, de forma consensuada, un uso óptimo de las tierras que será posteriormente ejecutado mediante acciones legislativas, administrativas e institucionales. La Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece en su artículo 11° que la ZEE del país se aprueba como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha Zonificación, señala la norma, se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Al evaluarse cada Unidad Ecológica Económica (UEE), se identifican las diversas opciones de uso sostenible de dicho territorio y se les otorga un tipo de categoría correspondiente a la aptitud de uso predominante de dichas UEE:

Zonas Productivas: zonas con mayor aptitud para usos agropecuario, forestal, industrial, pesquero, acuícola, minero, turístico, entre otros.

Zonas de Protección y Conservación Ecológica: Áreas Naturales Protegidas, tierras de protección en laderas, humedales (pantanos, aguajales, cochas), cabeceras de cuenca y zonas de colina, áreas adyacentes a los cauces de los ríos.

Zonas de Tratamiento Especial: áreas arqueológicas, histórico culturales, zonas de indígenas en aislamiento voluntario, zonas para la seguridad nacional, etc.

Zonas de Recuperación: ecosistemas degradados o contaminados que requieren de una estrategia especial para su recuperación.

Zonas Urbanas o Industriales: zonas urbanas e industriales actuales, la de posible expansión o el desarrollo de nuevos asentamientos urbanos o industriales.

Para cada una de estas zonas se debe especificar cualquiera de los tres niveles de categorías de usos:

- a. **Uso recomendable:** cuando la zona presenta aptitud para la categoría de uso en referencia y cuyo manejo apropiado produce un mínimo impacto.
- b. **Uso recomendable con restricciones:** cuando la zona presenta determinadas características y para su manejo presenta limitaciones.
- c. **No recomendable:** cuando la zona no presenta aptitud para la categoría de uso.

¿Cómo intervienen los titulares de CC y CE?

La información contenida en la ZEE, como documento técnico de referencia, debe servir de base a las decisiones y acciones legislativas, administrativas e institucionales del Estado a fin de evitar conflictos por superposición de derechos (títulos) y usos inapropiados de los recursos naturales. Por esta razón, es de suma importancia que los titulares de CC y CE sean representados en los procesos de ZEE, bien para compartir información técnica sobre los atributos, potencialidades y valores de conservación al interior de estas áreas o para realizar incidencia para que los estudios de ZEE balanceen adecuadamente las aptitudes y categorías de uso que serán representadas en estos espacios.

Una vez aprobada la ZEE, las instituciones públicas en el ámbito nacional, regional y local la utilizarán como instrumento de planificación y gestión del territorio. En ese sentido, resulta indispensable que cuando se tome una decisión que pueda generar impactos ambientales negativos, se contemplen las medidas de prevención y mitigación suficientes para no afectar las iniciativas de conservación privada y comunal. Los concesionarios pueden exigir que ello no solo se planifique, sino que se ejecute de manera efectiva para salvaguardar intereses privados y públicos a la vez.

Además...

Cualquier persona o institución que se sienta afectada por la decisión tomada en la ZEE puede presentar una solicitud de reconsideración ante la instancia nacional, regional o local que corresponda, con la sustentación técnica del caso.

El rol de la CAR...

La Comisión Ambiental Regional (CAR) es una instancia de gestión ambiental, de carácter multisectorial, conformada por las instituciones y actores regionales con responsabilidad e interés en la gestión ambiental de la región. Tiene como principal función coordinar y concertar la política ambiental regional, promoviendo el diálogo y el acuerdo entre los sectores público y privado, así como actuar en coordinación con el gobierno regional para la implementación del sistema regional de gestión ambiental.

Desde este espacio de coordinación regional, puede promoverse la creación e implementación de un catastro único regional donde se comparta toda la información cartográfica y documental de los distintos instrumentos de ordenamiento del territorio (como la ZEE), títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de recursos naturales, propiedad privada en predios agrícolas y comunidades, zonas urbanas y de expansión urbana, entre otros. A través de este instrumento se facilita la toma de decisiones tanto para la autoridad, en el diseño e implementación de políticas públicas, como para los privados interesados en invertir.

B Industrias extractivas y actividades de alto impacto

El Perú ha sido tradicionalmente un país minero, lo que se puede comprobar con tan solo ver el aporte de la minería al producto bruto interno (PBI) o a las exportaciones nacionales. Sin embargo, lograr un equilibrio entre la actividad minera y la conservación del ambiente no es un reto simple, sobre todo en países como el Perú, en donde el sector minero puede representar una gran posibilidad de crecimiento, pero también la fuente de numerosos conflictos socio ambientales.

Es por ello que en la década de los años 90 se aprueba el Reglamento para la protección ambiental en la actividad minero-metalúrgica, señalando que el titular de la actividad minero-metalúrgica es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al ambiente que se produzcan como resultado de los efectuados en sus instalaciones. De esta premisa se derivan una serie de obligaciones que deben ser cumplidas por el titular minero para favorecer el desarrollo sostenible.

Los hidrocarburos, y en especial el petróleo, son recursos naturales determinantes en el mundo y su funcionamiento. Sin embargo, su extracción es identificada históricamente como una de las actividades con impactos negativos más significativos, generando la degradación de múltiples ecosistemas. La tendencia mundial de establecer mayores salvaguardas ambientales para prevenir o mitigar y reparar sus impactos no ha pasado desapercibida por el Estado peruano.

Es así que el Reglamento para la protección ambiental de las actividades de hidrocarburos tiene como objeto establecer las normas y disposiciones para regular en el territorio la gestión ambiental de las actividades de exploración, explotación, refinación, procesamiento, transporte, comercialización, almacenamiento y distribución de hidrocarburos, durante el ciclo de su vida, con el fin primordial de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los impactos ambientales negativos derivados de tales actividades.

Por su parte, las actividades eléctricas están constituidas por la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.; cada una con sus respectivos impactos ambientales negativos que deben ser adecuadamente atendidos para prevenir la afectación al ambiente.

A través del Reglamento de protección ambiental en las actividades eléctricas, se regula la interrelación de las actividades eléctricas en los sistemas de generación, transmisión y distribución, con el medio ambiente, bajo el concepto de desarrollo sostenible.

A pesar, pues, de la existencia de normas que regulan las condiciones en que se desarrollan estas actividades, muchas veces estas las medidas allí contempladas no son observadas o son acatadas parcialmente. Por ello, examinaremos algunas opciones disponibles para que los titulares de CC y CE hagan frente a esta amenaza por vías legales específicas, ya sea que esta deba ser impulsada de manera privada o a través del Estado, de tal manera que cuenten con mecanismos para hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia ambiental:

I. Formular oposición en el procedimiento de titulación minera

Conforme al artículo 144° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, la oposición es un procedimiento administrativo que tiene por objeto "impugnar la validez del petitorio de una concesión minera". Esta impugnación puede ser formulada por cualquier persona natural o jurídica que se considere afectada en su derecho. El titular de una CC o CE puede formular la oposición a un petitorio de concesión minera ante cualquier oficina del INGEMMET, hasta antes del otorgamiento de la concesión minera a través de la expedición del título; vale decir que no existe un plazo específico para formular la oposición mientras no se emita la resolución aprobatoria del título de concesión minera.

Pero, ¿qué pasa cuando se ha emitido la resolución y aprobado el título por el INGEMMET o la autoridad regional competente? En este caso, el nuevo título solo podrá ser contradicho mediante un recurso de revisión, interpuesto dentro del plazo de quince (15) días hábiles siguientes a la publicación en El Peruano de la resolución aprobatoria del título de concesión minera.

La normativa exige que el titular de CE o CC que formula la oposición debe ofrecer la prueba en el momento que formula la oposición. Se puede ofrecer una prueba pericial, enlazando su derecho con coordenadas UTM y solicitar algún perito de la nómina aprobada por la Dirección General de Minería. Alternativamente, se podrá ofrecer la prueba de inspección ocular o relacionamiento (que se llevan a cabo en el terreno), para cuyo efecto las partes designarán a un perito dirimente (Belaunde de Moreyra, 2010. p. 196). Sin perjuicio de ello, se pueden presentar otro tipo de pruebas que sean idóneas para demostrar la incompatibilidad de uso entre la actividad minera y el aprovechamiento de otros recursos naturales, como el paisaje, o los valores de conservación que Estado y titular de la concesión han acordado proteger, así como las labores de educación, investigación, entre otras, que se desarrollan en el área. Cuando existe tal incompatibilidad, se configura la afectación al derecho previamente otorgado por el Estado, que la norma establece como condición para presentar la oposición.

¿Ante quién presento la oposición y cuál es el procedimiento?

La oposición se presenta ante cualquier oficina del Registro Público de Minería (INGEMMET o autoridad regional competente), quienes le correrán traslado al peticionario del derecho minero para que absuelva presentando sus argumentos y pruebas. Luego de siete (7) días, con respuesta o sin ella, se ordenará la actuación de pruebas por un plazo de treinta (30) días; si la prueba fuese de inspección ocular o relacionamiento, el perito dirimente citará a las partes para llevar a cabo la diligencia respectiva, la que se realizará con o sin concurrencia de ellas. Luego de la actuación de las pruebas se emitirá resolución, previo informe legal y técnico, dentro de los treinta (30) días desde que el perito entrega su dictamen.

Contra la resolución emitida cabe recurso de revisión dentro del plazo de quince (15) días de la notificación, con la finalidad de que el Consejo de Minería se pronuncie al respecto. Contra la resolución final del Consejo de Minería, su puede plantear una demanda contencioso administrativa.

2. Denuncia administrativa ante el OEFA por infracciones ambientales

Con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM), también se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como organismo público técnico especializado adscrito al MINAM. En el marco de sus funciones, el OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental, encargado de la evaluación, supervisión, control, fiscalización y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental, por parte de las personas naturales o jurídicas en el ámbito nacional, en el marco del Sistema Nacional de Gestión ambiental (SNGA). A la fecha, el OEFA ejerce dichas competencias en los sectores: minería, hidrocarburos en general y electricidad.

A continuación se destacan las principales infracciones ambientales contempladas en la legislación que regula cada una de estas actividades para, posteriormente, describir el procedimiento administrativo sancionador a cargo del OEFA.

Minería

Mediante Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, se aprobó la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas complementarias. Entre otras infracciones allí establecidas, destacamos:

Infracción	Sanción
<p>h. La descarga de relaves y desechos, así como la emisión de gases o polvos al ambiente en general, sin contar con la autorización correspondiente.</p>	<p>Productores mineros en general:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1ra. vez: Multa de 50 UIT. • 2da. vez: Multa de 600 UIT. • 3ra. vez: Paralización de actividades. <p>Pequeños productores mineros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1ra. vez: Multa de 5 UIT. • 2da. vez: Multa de 60 UIT. • 3ra. vez: Paralización de actividades.

Posteriormente, mediante Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 21 I -2009-OS-CD, se aprueba la tipificación de infracciones y la escala de multas y sanciones para las actividades de exploración minera y para las actividades de explotación minera por no contar con el EIA y las autorizaciones correspondientes. Algunas de las principales sanciones allí establecidas son:

Infracción	Sanción (UIT = S/. 3,600)
Actividades de exploración minera	
1.1 Actividades de cateo y prospección sin contar con la autorización del titular y/o propietario y/o entidad competente.	Hasta 50 UIT
1.3 Inicio de actividades de exploración sin contar con las licencias, permisos y autorizaciones correspondientes.	Hasta 50 UIT
1.4 Inicio de actividades de exploración sin contar con el derecho de usar el terreno superficial.	Hasta 50 UIT
2.1.1 Realizar actividades de exploración atravesando bofedales húmedales, con caminos de acceso, u originar la colocación de materiales, residuos o cualquier otra materia o sustancia sobre ellos.	Hasta 10,000 UIT
2.4.2.3 No manejar el suelo orgánico removido, incluyendo las medidas de protección frente a la erosión eólica e hídrica	Hasta 10,000 UIT
2.4.2.5 No manejar y proteger los cuerpos de aguas superficiales y subterráneas.	Hasta 10,000 UIT
2.4.2.13 No proteger y conservar las especies de flora o fauna.	Hasta 10,000 UIT
Actividades de explotación minera	
2.1 No contar con autorización de construcción	Hasta 10,000 UIT
2.2 No contar con autorización de funcionamiento	Hasta 3,900 UIT

Resulta importante destacar que por Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 185-2008-OS-CD, se establece que las denuncias maliciosas serán castigadas con multas entre 1 y 100 UIT; es decir, entre S/. 3,600 y S/. 360,000.

Hidrocarburos

El Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, establece que en el caso de incumplimiento al mismo, sus normas complementarias y las disposiciones o regulaciones derivadas de su aplicación, el responsable será pasible de sanciones administrativas que deberán aplicarse de acuerdo al Reglamento de infracciones y sanciones, teniendo en cuenta la magnitud y gravedad del daño ambiental, así como los antecedentes ambientales del infractor. En ese sentido, mediante Resolución del Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 028-2003-OS/CD, se aprobó la escala de multas y sanciones correspondiente.

De acuerdo a lo establecido por la escala de multas y sanciones, presentamos a continuación aquellas conductas que amenazan la conservación privada y comunal y que constituyen infracciones, con sus respectivas sanciones:

Infracción	Sanción (UIT = S/. 3,600)
3.2. Incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección y control de derrames, fugas y/o incendios. Asimismo recuperación de drenajes, fugas y/o derrames	Hasta 6,500 UIT
3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente	Hasta 10,000 UIT
3.4.2 Incumplimiento de adopción de medidas de mitigación de impactos al ambiente, en aquellas actividades que no requieren presentación de Estudio Ambiental	Hasta 400 UIT
3.10.1. Incumplimiento de las normas e instrumentos ambientales sobre manejo, tratamiento y/o disposición de efluentes y agua de producción	Hasta 10,000 UIT
3.11.1. Corte de árboles y/o vegetación para trochas y/ líneas sísmicas con un ancho mayor a 2 metros	Hasta 400 UIT
3.12.4 Incumplimiento de normas relacionadas al acceso del área donde se desarrollarán las actividades de hidrocarburos	Hasta 10,000 UIT
3.13 Incumplimiento de rehabilitación del área contaminada o afectada o con las normas de restauración de áreas y/o vías	Hasta 10,000 UIT

Electricidad

Mediante Resolución del Consejo Directivo OSINERG N° 028-2003-OS/CD, fue aprobada la escala de multas y sanciones que aplicable al sector eléctrico por infracciones a las leyes de concesiones eléctricas, ley orgánica de hidrocarburos y demás normas complementarias. En materia ambiental, destacan las siguientes conductas que amenazan las iniciativas para la conservación privada y comunal:

Infracción	Sanción (UIT = S/. 3,600)
Por infracción a la conservación del medio ambiente al momento de ejecutar las obras	De 1 a 1,000 UIT
Por incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el uso de recursos naturales.	De 1 a 1,000 UIT
Por no cumplir con los compromisos considerados en el EIA	De 1 a 1,000 UIT
3.10.1. Incumplimiento de las normas e instrumentos ambientales sobre manejo, tratamiento y/o disposición de efluentes y agua de producción	De 1 a 1,000 UIT
Cuando la construcción, operación y abandono de la actividad eléctrica ocasionen un año o deterioro ambiental	De 1 a 1,000 UIT

Procedimiento administrativo sancionador a cargo del OEFA

La Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD aprueba el Reglamento Administrativo Sancionador que tiene por objeto establecer el procedimiento a seguir para determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones y, de ser el caso, proceder a la imposición de sanciones, así como para la adopción de medidas cautelares, correctivas y preventivas, respecto de las actividades sujetas al ámbito de competencia del OEFA. A la fecha, estas actividades son: minería, hidrocarburos en general y electricidad.

La norma establece que la responsabilidad administrativa del infractor es objetiva, e independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera originarse por las acciones u omisiones que configuren la infracción administrativa. Asimismo, señala que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa, así como la reversión de sus efectos derivados, no sustrae la materia sancionable; es decir, que aún cuando el daño causado por el infractor haya sido remediado, este estará sujeto a una sanción por el solo hecho de incumplir la normativa y cometer la infracción.

¿Cuál es el rol del titular de la CE o CC en este procedimiento?

La intervención del titular de la concesión en el procedimiento administrativo sancionador se limita a formular el reclamo o denuncia administrativa, pues una vez que el OEFA la reciba, iniciará y conducirá de oficio el procedimiento. Durante el mismo, realizará todas las actuaciones necesarias para el análisis de los hechos, recabando los datos, informaciones y pruebas que sean relevantes para determinar, según sea el caso, la existencia de infracciones administrativas. La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos es la encargada de dictar la resolución que establece la sanción sobre los responsables o el archivo del procedimiento ante la falta de acreditación de la infracción administrativa. Debe tenerse en cuenta que la imposición de una sanción no exime del cumplimiento de las obligaciones que han dan origen al respectivo procedimiento administrativo sancionador, por lo que el responsable debe evitar o cesar de inmediato las acciones u omisiones que dieron lugar a la sanción.

El OEFA puede dictar medidas preventivas cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, los recursos naturales o, derivado de ellos, a la salud de las personas, así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental.



3. Denuncia penal ante la Fiscalía

En atención al agente o sujeto a quien se persiga como responsable del hecho ilícito, el Código Penal ha previsto distintas vías calificaciones para sancionar las conductas que producen o facilitan el daño al ecosistema y las iniciativa de conservación privada y comunal:

Delito	Conducta ilícita	Sanción
Artículo 310°.- Delito contra los bosques o formaciones boscosas	Castiga la destrucción, quema, daño o tala de bosques o formaciones boscosas, cuando no cuenten con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente.	Cárcel de entre cinco (5) y ocho (8) años
Artículo 304°.- Contaminación del ambiente	Castiga, entre otros, a quien provoque o realice descargas, emisiones o vertimientos, cuando cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, así como a la calidad o salud ambiental. La actividad debe haberse infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles.	Cárcel entre cuatro (4) y seis (6) años Cárcel entre seis (6) y diez (10) años (si la actividad contaminante produce muerte)
Artículo 25.- Responsabilidad del funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos	Castiga al funcionario público competente para combatir la minería ilegal cuando afecta los bosques o contamina el ambiente, cuando no haya cumplido con su deber por negligencia inexcusable o por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales. Debe probarse que el incumplimiento del funcionario público facilitó la actividad ilícita.	Cárcel entre tres (3) y seis (6) años

Para formular la denuncia penal correspondiente, así como para seguir el proceso penal actuando como Parte Civil, los titulares de CC y CE deben seguir los lineamiento que han sido detallados en la pág. 24.



C Actuaciones del Estado a través de decisiones normativas y administrativas

A través de su actuación, el Estado puede constituir una amenaza a la planificación y gestión de las CE y CC, por ejemplo, a través de la aprobación de normas legales por el Congreso de la República, y las diferentes entidades públicas que tienen potestad normativa, cuando esta función no es cumplida de manera responsable y articulada con el sistema jurídico vigente. (es decir, con las demás normas legales).

Ya sea que se trate de una ordenanza municipal que apruebe un plan de desarrollo urbano aprobando un área de expansión urbana en el área donde se encuentra la concesión, o cuando el gobierno regional apruebe una disposición que facilite la inversión pública en infraestructura que ponga en peligro las acciones de conservación de la diversidad biológica. Incluso cuando el Congreso de la República apruebe una ley, mediante la cual modifique el artículo 62° de la nueva ley forestal y de fauna silvestre, eliminando la exigencia de opinión favorable del Serfor para el otorgamiento de derechos superpuestos a concesiones forestales.

Existen, pues, múltiples casos en los que la potestad normativa no es ejercida responsablemente por las autoridades competentes violentando el carácter unitario e indivisible del Estado y el principio de jerarquía normativa, el cual establece que la Constitución prevalece sobre toda norma legal, la ley sobre las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente.

Por otro lado, existen circunstancias en las cuales, tanto las causales de caducidad como otras infracciones a la legislación forestal pueden convertirse en amenazas para la gestión de concesiones para conservación y ecoturismo, considerando que desde la suscripción del contrato el titular del derecho se obliga a mantener la diversidad biológica y procesos ecológicos al interior del área otorgada.

Ello es posible porque si el área en concesión sufre una afectación desde un tercero (tala ilegal y minería ilegal, así como cualquier otra actividad que implique deforestación y/o cambio de uso), el titular podría ser sancionado, multado e incluso, dependiendo del tipo y magnitud de la afectación, podría perder su derecho de concesión por aplicación de una causal de caducidad.

Para las iniciativas privadas de conservación en tierras públicas, esta medida encuentra justificación en que el Estado entrega en concesión los recursos naturales, pero mantiene el dominio latente sobre ellos. Ello le permite recuperarlos cuando las condiciones para su otorgamiento no hayan sido debidamente cumplidas por el titular del derecho, aún cuando ellos no sean responsable directos de la afectación.

A continuación examinaremos algunas opciones disponibles para que los titulares de CC y CE hagan frente a esta amenaza por vías legales específicas, ya sea que esta deba ser impulsada de manera privada o a través del Estado:

I. Los procesos constitucionales para defender la legalidad

Estos procesos se encuentran regulados en el Código Procesal Constitucional y tienen por finalidad esencial garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo.

El Proceso de Inconstitucionalidad

Este proceso tiene por finalidad la defensa de la Constitución frente a infracciones a su jerarquía normativa, ya que todas las normas que se dicten debe seguir los lineamientos que allí se establecen. Las normas con rango de ley que violen nuestros derechos ambientales establecidos por la Constitución, pueden ser discutidas en este proceso llevado ante el Tribunal Constitucional.

Si existe una ordenanza municipal que viole nuestros derechos ambientales, el 1% de los ciudadanos de la localidad debemos estar de acuerdo en pedir su inconstitucionalidad.

También se puede pedir el apoyo de la Defensoría del Pueblo.

El Proceso de Acción Popular

También tiene por finalidad la defensa de la Constitución, pero, además, de las leyes que se dicten en desarrollo de los lineamientos que esta establece. Por ello, la demanda se interpone contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones de carácter general, cuando infrinjan la Constitución Política del Perú o las normas con rango de Ley.

Eso quiere decir que todas las normas de rango inferior a la Ley que violen lo que mandan las leyes ambientales o la Constitución, pueden ser discutidas a través de este proceso. Cuando la norma sea de carácter regional o local, cualquiera de nosotros puede interponer la demanda ante la Corte Superior de Justicia de Madre de Dios.

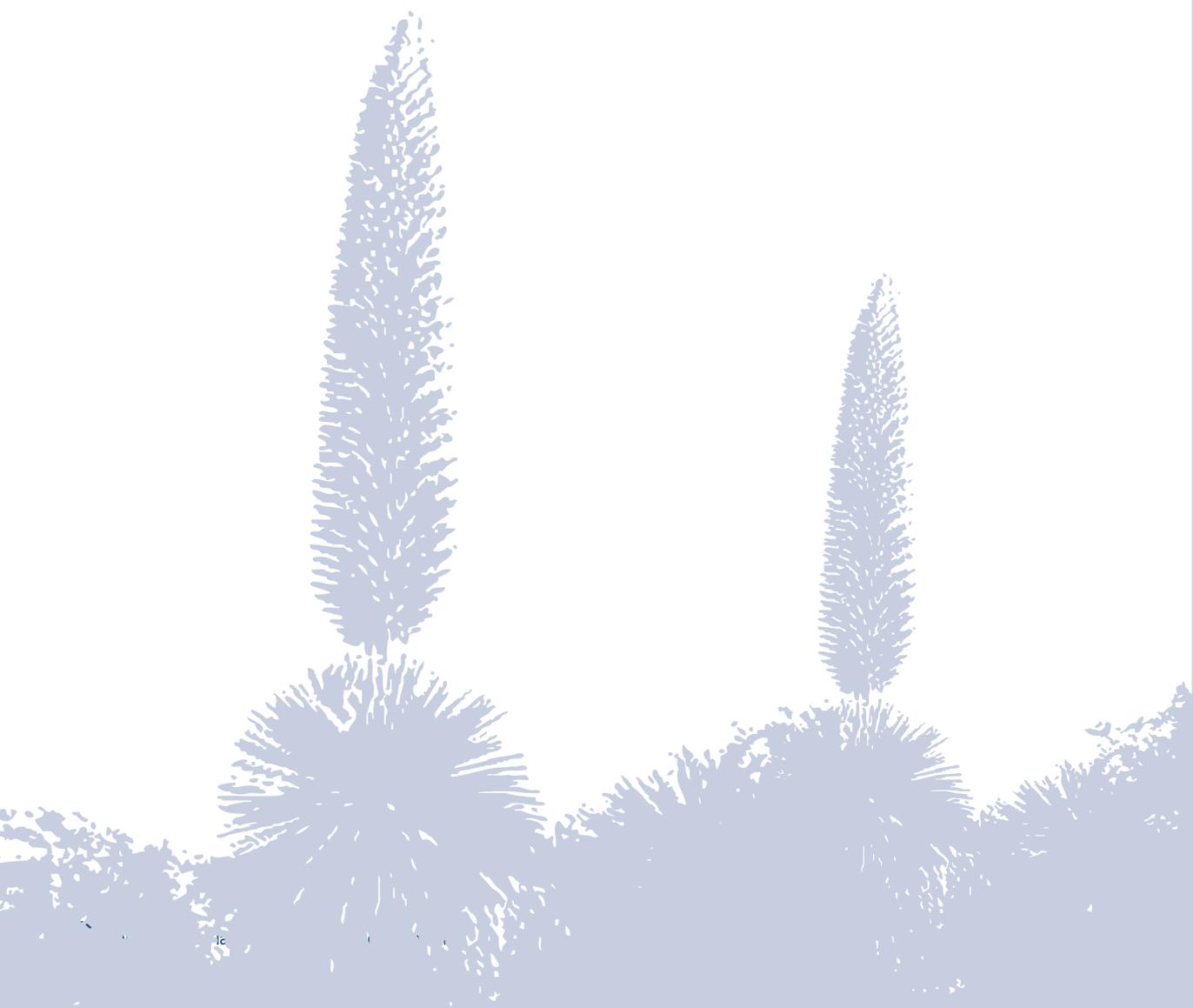
2. Denuncia administrativa oportuna ante la autoridad forestal

Debe recordarse que cuando suscribe el contrato de concesión, el titular también asume la obligación de poner en conocimiento del Administrador Técnico Forestal y de Fauna de la jurisdicción a la que pertenece la concesión, de la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas, según corresponda, todo acto de terceros que invada, altere los límites, impida o limite los derechos sobre el área concesionada, de conformidad con la legislación vigente. Fundado en esta base legal, los titulares de CE y CC pueden solicitar a las autoridades intervenir, a través de inspecciones oculares u operativos policiales conjuntos para enfrentar la amenaza.

La denuncia administrativa formulada tiene, pues, dos efectos. El primero es proteger la integridad del área concesionada frente a amenazas como el roce y quema de bosques con fines agropecuarios, o las invasiones para nuevos asentamientos humanos, la tala ilegal, entre otras. El segundo efecto, es deseado por el titular de la CC o CE, pues implica deslindar responsabilidad por los impactos y daños que ha sufrido el área conservada, siempre que hayan sido ocasionados por terceros.

Así pues, la denuncia administrativa permite a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre conocer el hecho oportunamente y seguir las investigaciones correspondientes para determinar la responsabilidad del sujeto que causó el daño al patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre. Actualmente, muchos usuarios del bosque han perdido la fe en este tipo de acciones puesto que en principio, una denuncia no asegura que la afectación desaparezca, sin embargo, es importante tomar en cuenta que no hacerlo puede generarle una multa e incluso la caducidad de la concesión puesto que de realizarse una supervisión en la concesión el concesionario debe responder por la integridad de toda el área.

Una vez realizada la denuncia administrativa la Autoridad se encarga de realizar la investigación y acciones respectivas.

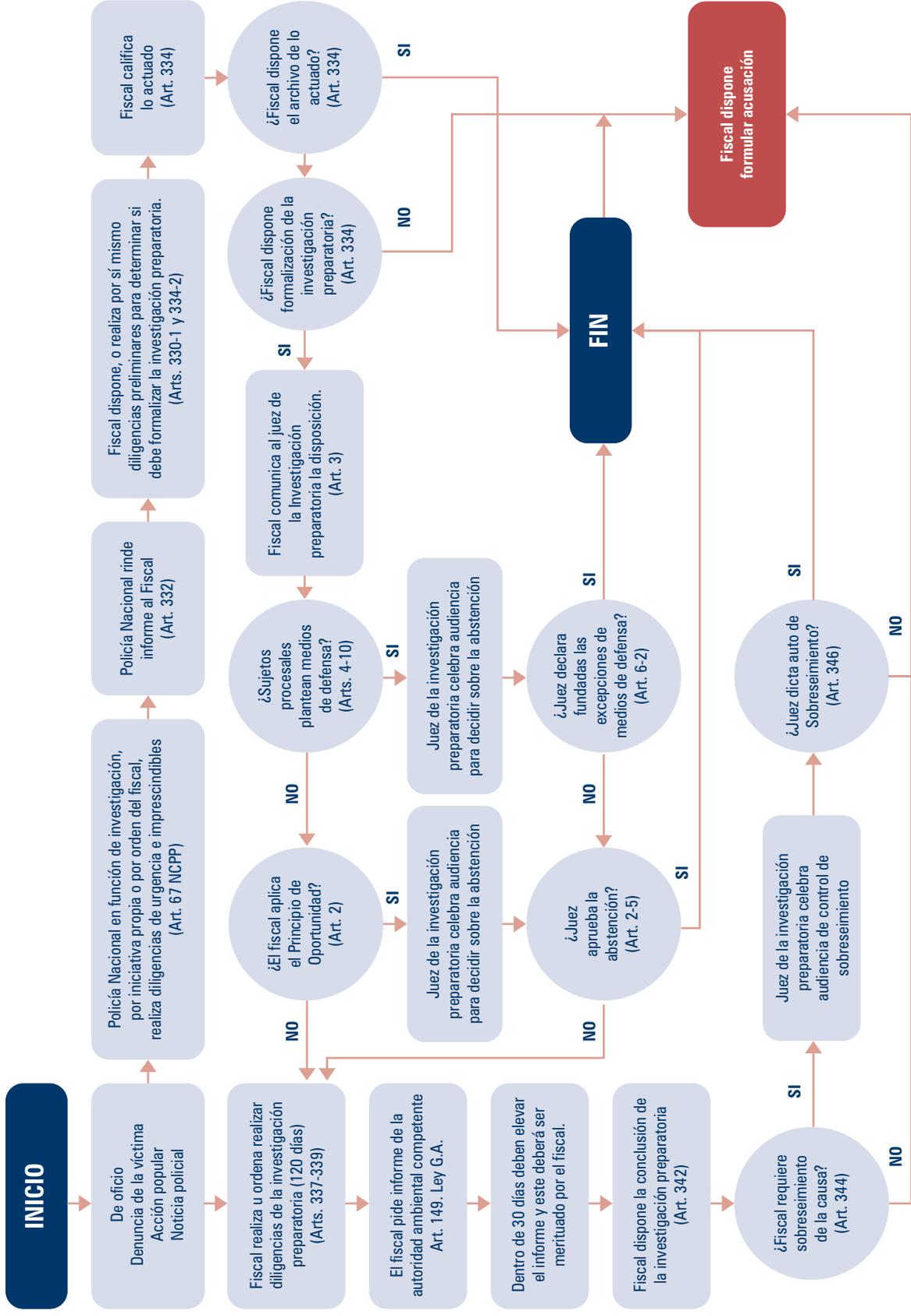




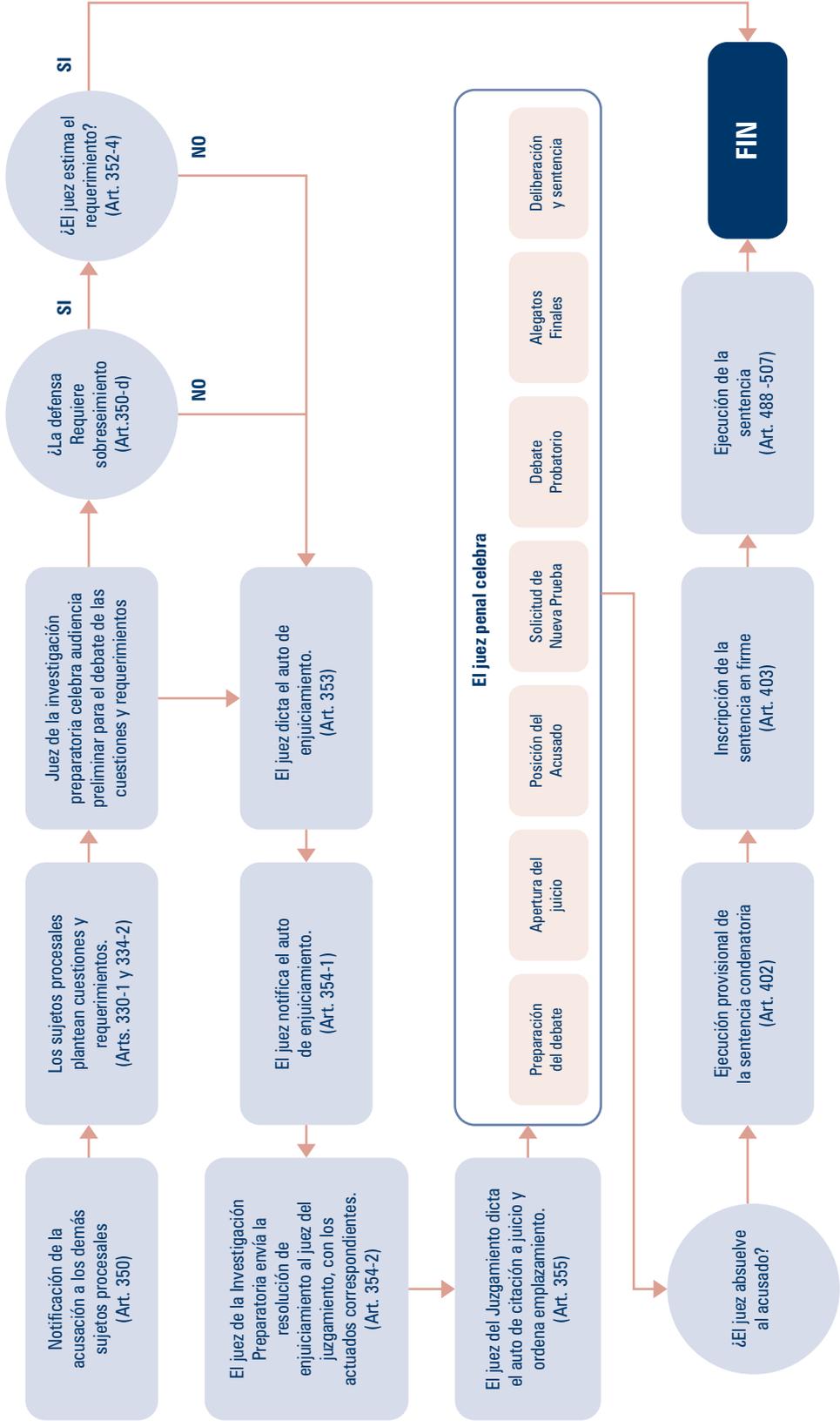
Anexos



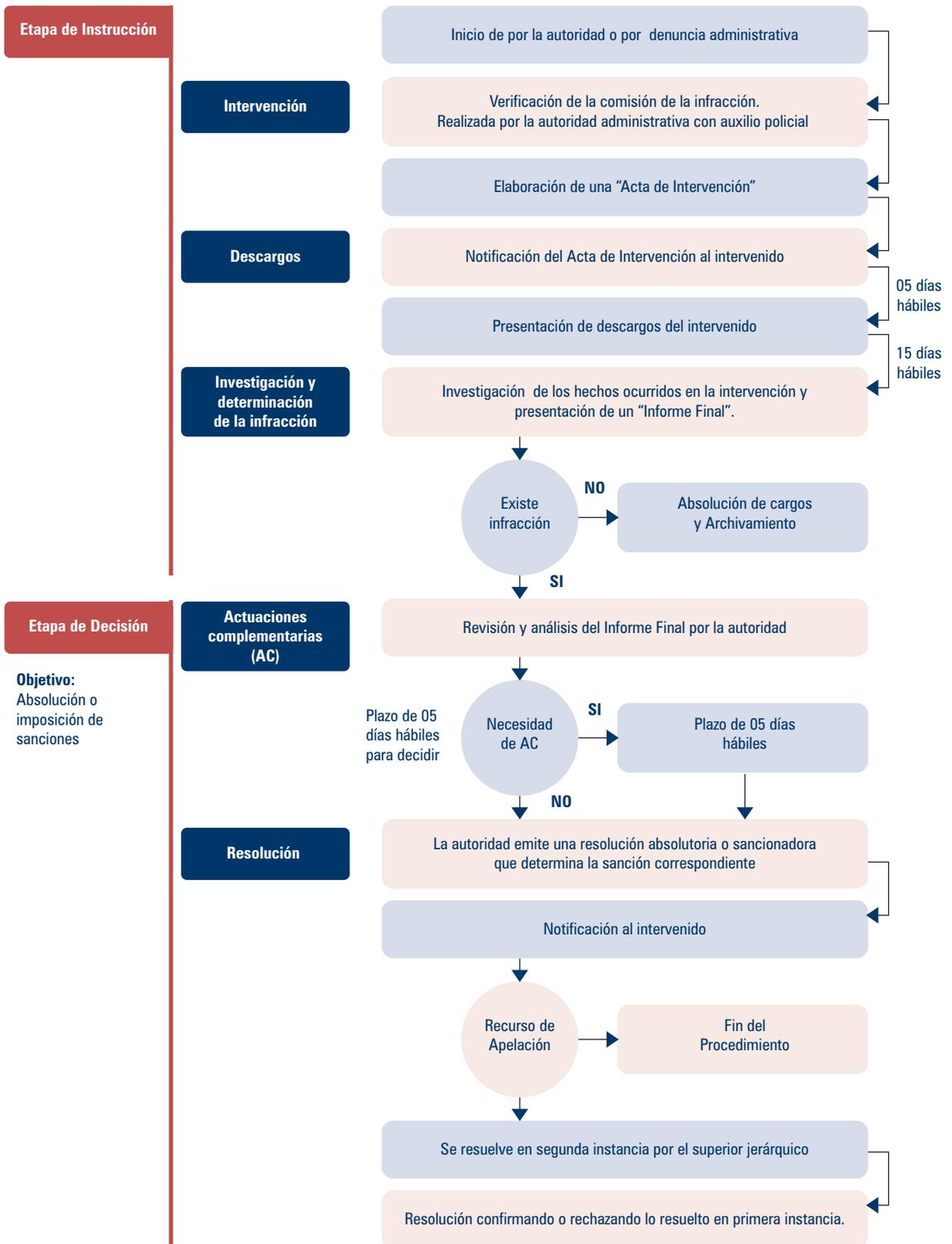
Flujograma de Proceso Penal en el Nuevo Código Procesal Penal



Flujograma de Proceso Penal en el Nuevo Código Procesal Penal (III)



Flujograma del procedimiento administrativo sancionador





Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA

www.spda.org.pe

www.conservacionprivada.org

www.legislacionanp.org.pe

www.biopirateria.org

www.legislacionambientalspda.org.pe

www.legislacionforestal.org

www.actualidadambiental.pe

Prolongación Arenales 437, San Isidro – Lima. Telf. (511)422-2720

Jr. Cajamarca Cdra. 1 s/n, Puerto Maldonado – Madre de Dios. Telf. (5182)571704

Pevas 113 C, Iquitos – Loreto. Telf. (065)221972

