

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Resolución N°  
0019-2019-MINAGRI-DVDIAR emitida en el marco del  
procedimiento de Certificación Ambiental seguido por  
TAMSHI SAC

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada  
que presenta:

Dannery Tais Rabanal Florián

ASESOR:

Jean Pierre Araujo Meloni

Lima, 2023

## Informe de Similitud

Yo, JEAN PIERRE ARAUJO MELONI, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado “**Informe Jurídico sobre la Resolución N°0019-2019-MINAGRI-DVDIAR emitida en el marco del procedimiento de Certificación Ambiental seguido por TAMSHI SAC**”, de la autora DANNERY TAIS RABANAL FLORIÁN, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 28%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 11/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte, así como el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 12 de julio del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: JEAN PIERRE ARAUJO MELONI	
DNI: 10782254	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0001-8586-2440">https://orcid.org/0000-0001-8586-2440</a>	

## **RESUMEN**

El presente Informe pretende resolver si la actividad realizada por la empresa TAMSHI SAC (antes, Cacao del Perú Norte) cumple con los requisitos para obtener certificación ambiental correctiva, considerando que los predios de su propiedad fueron clasificados como tierras de aptitud agrícola y se ubican en la región Selva de nuestro país. Para ello, se analiza la evolución de las normas de promoción del sector agrario en dichas zonas, así como de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigentes entre los años 1997 y 2013.

En función a los mencionados instrumentos normativos, se concluye que solo 8.30 hectáreas del Fundo califican para optar por certificación ambiental correctiva. Así, la empresa debió solicitar su instrumento de gestión ambiental preventivo para intervenir el área restante, ya que la intervención física de dicha porción del suelo fue posterior a la entrada en vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario.

Por último, se reconoce la condición de bien público de los recursos forestales, como parte de los recursos naturales, englobando, también, la cobertura forestal del Fundo Tamshiyacu. Por ello, se encuentran sujetos a regulación estatal para el acceso de los particulares y es necesario tramitar los permisos y/o autorizaciones que correspondan para su disposición, sin importar si se encuentran incorporados a bienes de dominio privado.

### **Palabras clave**

Recursos forestales, permiso forestal, autorización de uso de suelo, certificación Ambiental.

### **ABSTRACT**

This Report aims to resolve whether the activity carried out by the company TAMSHI SAC (formerly Cacao del Perú Norte) complies with the requirements to obtain corrective environmental certification, considering that the properties of his property were classified as lands of agricultural aptitude and are located in the Selva region of our country. For this, the evolution of the regulations for

the promotion of the agricultural sector in these areas is analyzed, as well as the Forestry and Wildlife Law in force between 1997 and 2013.

Based on the aforementioned regulatory instruments, it is concluded that only 8.30 hectares of the Fund qualify to opt for corrective environmental certification. Thus, the company had to request its preventive environmental management instrument to intervene in the remaining area, since the physical intervention of said portion of the land was after the entry into force of the Environmental Management Regulations for the Agrarian Sector.

Lastly, the condition of forest resources is recognized as a public good, as part of the natural resources, also encompassing the forest cover of Fundo Tamshiyacu. For this reason, they are subject to state regulation for private access and it is necessary to process the corresponding permits and/or authorizations for their disposal, regardless of whether they are incorporated into private property.

***Keywords***

Forest resources, forest permit, land use authorization, environmental certification.

# ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO</b>	4
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	4
1.1. Justificación de la elección de la resolución	4
1.2. Presentación del caso	8
<b>II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES</b>	9
2.1. Antecedentes	10
2.2. Hechos Relevantes	17
<b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	22
<b>IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA</b>	23
4.1. Respuestas a los problemas principal y secundarios	23
4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución	24
<b>V. ANÁLISIS</b>	26
5.1. Certificación Ambiental	26
5.2. Sobre el Programa de Manejo y Adecuación Ambiental	30
5.3. Inicio de Actividades	33
5.3.1. Definición de inicio de actividades	34
5.3.2. Sobre las comunicaciones del MINAGRI	39
5.3.2.1. Validez de los actos administrativos analizados	45
5.4. Autorización de cambio de uso de suelo	47
5.4.1. Marco normativo y fáctico de la adjudicación de los predios del Fundo 48	
5.4.2. Reflexiones en torno a la naturaleza de los bienes adjudicados	54
5.4.2.1. Facultad de disposición de los predios del Fundo	56
5.4.2.2. Facultad de uso y disfrute de los predios del Fundo	57
5.5. Autorización de Desbosque en predios privados	60
5.6. Clasificación de Uso de Tierras por su capacidad de Uso mayor del Fundo Tamshiyacu	62
<b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES</b>	64
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	67

## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso</b>	Resolución Viceministerial N° 019-2019-MIDAGRI-DVDIAR / CASO TAMSHIYACU
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Recursos forestales, Títulos habilitantes para el desarrollo de la industria en la Amazonía, Cambio de uso de suelos, Derecho Administrativo, Certificación Ambiental
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	Resolución N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA
Demandante / Denunciante	TAMSHI SAC (antes CACAO DEL PERU NORTE SAC)
Demandado / Denunciado	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - MIDAGRI
Instancia administrativa o jurisdiccional	Ministerio de Agricultura y Riego
Terceros	-
Otros	PAS recaído sobre el Exp. 04259-2020-0-1801-JR-CA-06 que dilucida si debe declararse la nulidad de la Resolución de Dirección General que aprobó el “Estudio de Levantamiento y Evaluación del Recurso Suelo a Nivel Semidetallado del Fundo Tamshiyacu” que es la base de la aprobación del PAMA.

### I. INTRODUCCIÓN

## I.1. Justificación de la elección de la resolución

El presente caso es relevante porque revisa una problemática latente en la Amazonía desde hace muchos años, específicamente desde que nuestro país comenzó a dotar de protección al medio ambiente. Es un hecho que la agricultura es de las actividades más antiguas realizadas en el Perú y el mundo pues brinda sustento alimenticio para toda la humanidad; sin embargo, con el desarrollo de la tecnología y la globalización, las actividades que, inicialmente, eran de subsistencia, se han convertido en actividades de gran escala<sup>1</sup>, cuya huella ambiental es cada vez más visible con el desarrollo de la tecnología que nos permite acceder a imágenes satelitales, medir la calidad del ambiente y determinar los problemas generados en el entorno a partir de la contaminación.

Frente a un escenario de fortalecimiento normativo de la protección ambiental, el caso de Tamshiyacu es significativo porque revela el desbosque masivo en una zona que, antes de la actividad agraria intensiva, era el hogar de árboles, flora y fauna silvestre. Sobre todo, es interesante porque revela las deficiencias de nuestro sistema tanto a nivel normativo como ejecutivo, así como a nivel administrativo y judicial, con sus respectivas consecuencias ambientales. Es así que, encontraremos la existencia de opiniones y decisiones con criterios claramente contradictorios que, por un lado, avalan la aprobación del PAMA de TAMSHI SAC y, por otro lado, la condenan. Tal es la posición el Poder Judicial<sup>2</sup> frente a SERFOR<sup>3</sup> y las Oficinas de Asesoría Jurídica<sup>4</sup> y la Dirección de Evaluación de Recursos Naturales (DERN<sup>5</sup>) del MINAGRI. Así, también

---

<sup>1</sup> Actividad de mayor magnitud, destinada a obtener un producto en grandes cantidades que pueden ser objeto de comercio nacional o internacional.

<sup>2</sup> En la "Resolución N° 18 del Expediente N° 740- 2014, emitida por la Sala de Apelaciones de Loreto (...) concluyó que Tamshi no requería gestionar la obtención de una autorización de cambio de uso de suelo ni consecuente desbosque para el desarrollo de sus actividades agrícolas en el Fundo" (*Resolución N° 144-2021-OEFATFA-SE*, 2021).

<sup>3</sup> Considera que se debe evaluar el desbosque masivo realizado en la zona del Fundo Tamshiyacu, a partir de 2013, sin permiso de la autoridad y que la empresa debe implementar un Plan de restauración de la cobertura forestal de las áreas intervenidas con CUM forestal (*Expediente CUT N° 167414-2016*, 2016).

<sup>4</sup> Sostiene que los derechos otorgados por el D. L. N° 838 no son extensibles a ninguna persona natural ni jurídica distinta del adjudicatario primigenio (*Resolución de Dirección General N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA*, 2019).

<sup>5</sup> En concordancia con SERFOR, señala que no es posible afirmar que el inicio de actividades de TAMSHI SAC fue anterior al 15 de noviembre de 2012, ya que la magnitud de su actividad no se condice con el análisis de las imágenes satelitales que muestran gran deforestación a partir de 2013 (*Resolución Viceministerial N° 0019-2019-MINAGRI-DVDIAR*, 2019).

encontramos al Gobierno Regional de Loreto<sup>6</sup> y a las oficinas como la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA<sup>7</sup>) del MINAGRI cuyo criterio ha variado en un corto periodo de tiempo. Esto refleja el nivel de flexibilidad en la aplicación de la normativa forestal a nivel regional en comparación con el nivel nacional; además de la confusión entre la aplicación de normas agrarias y forestales. También nos lleva a cuestionar las competencias ambientales otorgadas en el marco de la descentralización que, a la fecha, se pretenden aumentar a pesar de la existencia de más de un caso de este tipo. Un ejemplo de ello son los Proyectos de Ley N° 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021CR<sup>8</sup> cuyo objetivo es convalidar aquellas constancias/certificados de posesión para uso agropecuario de terrenos con aptitud forestal y de protección que han sido emitidos por los Gobiernos regionales pese a su prohibición, convalidando así su negligencia, en un intento de brindar una solución al vacío legal que prima en el tratamiento de estos casos.

Otro de los problemas del caso que reviste especial complejidad es, sin duda, la posibilidad de gestionar un cambio de uso de suelo en la zona donde se ubica el fundo de TAMSHI SAC. Como sabemos, este trámite se encuentra habilitado para aquellos casos en los cuales la tierra es naturalmente apta para cultivo en limpio o permanente. No obstante, muchas de estas tierras, en el pasado, fueron adjudicadas a privados, personas naturales, con el fin de promover su repoblación y la inversión. De ahí la necesidad de analizar la evolución normativa producida, a nivel agrario y forestal, desde las adquisiciones hasta la fecha, en aras de entender sus motivaciones a fin de

---

<sup>6</sup> Inicialmente, publicó un Informe Legal que aseveraba que los beneficiarios del D.L. N° 838 no requerían autorización de cambio de uso de suelo pues estos eran de clasificación CUM A, C y P; seis meses después, publicó un informe que dejó sin efecto dicho criterio y lo reformó (*Resolución de Dirección General N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA*, 2019).

<sup>7</sup> Aprobó los TDR del PAMA y, en numerosos documentos posteriores, aseveró que el instrumento de gestión ambiental que correspondía era el PAMA (*Expediente CUT N° 167414-2016*, 2016).

<sup>8</sup> Con fecha 08 de agosto de 2022, el Poder Ejecutivo presentó observaciones a la Autógrafa que aprueba dichos proyectos de Ley, señalando que la modificación propuesta perjudica a los bosques de la Amazonía en tanto que no asegura que el otorgamiento de dichos títulos se realice con posterioridad al CTCUM, respetando la capacidad de uso mayor forestal o de protección de dichas tierras. Estas observaciones derivaron en la modificación de la propuesta normativa, estableciendo que solo se exceptúa del trámite de cambio de uso a aquellos que, en la actualidad, (i) desarrollen actividad agropecuaria; (ii) cuenten con un título de propiedad o constancia de posesión emitida por autoridad competente antes de la entrada en vigencia de la norma; y (iii) no cuenten con masa boscosa en su predio.

que nos permitan hallar la interpretación y aplicación correcta de la norma en este caso.

Asimismo, debemos analizar cuál es la situación de los derechos de propiedad y libre empresa del titular de predios ubicados en este tipo de zonas. Si bien la legislación actual precisa que las tierras con aptitud forestal y de protección cuentan con un régimen que prohíbe la instalación de actividades agrarias, queda la interrogante respecto de las acciones que se permiten realizar sobre estas, ya sea su venta, uso o disfrute; así como las consecuencias y limitaciones impuestas por la legislación forestal sobre sus recursos forestales. Es obvio que a ningún privado le es rentable una propiedad que no genera ingresos y, en ese sentido, es necesario determinar cuál sería la alternativa que le brinda el Estado. Esta es la problemática inmediata que deriva de afirmar que los predios adquiridos al amparo del proceso de adjudicación de tierras seguido por el Estado, específicamente durante la vigencia del D.L. N° 838, no son transferibles, aun cuando las transferencias ya cuentan con inscripción registral sin carga ni gravamen alguno.

Desde el enfoque económico de la regulación, se debe considerar los costos de adoptar una postura u otra; ya que, finalmente, el criterio que se adopte a nivel judicial deberá reflejarse en ella, salvo que se encuentre justificada su inaplicación. El Estado se encuentra en la obligación de sopesar las ventajas de convalidar aquellos títulos que habilitan el cultivo en zonas forestales, especialmente en la región de la Selva que es el territorio con mayor cobertura boscosa de nuestro país. Es innegable que una prohibición de hacer siempre genera que esta actividad se realice ilegalmente en las mismas zonas o zonas circundantes, lo que genera mayor perjuicio ambiental que una actividad controlada. Además, deberá analizar la posibilidad de que la población encuentre otra fuente de ingresos en la zona o si será necesaria su reubicación. En fin, se trata de una decisión con infinitas consecuencias tanto para el bosque de la zona como para todas las personas que allí habitan y laboran.

En conclusión, este es un caso trascendente porque fija una pauta a seguir en todos aquellos casos similares en los que encontramos a personas que han iniciado su actividad agrícola en dichas zonas, ya sea a gran o pequeña escala.

No se puede perder de vista que, independientemente de la magnitud, ambas generan daño forestal en la Amazonía peruana y es por eso que, ahora, las entidades competentes condenan el otorgamiento de constancias o certificados que avalen el desbosque en el patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre. Sin embargo, tampoco es posible ignorar la situación de los particulares con propiedad en esta zona. En suma, el caso Tamshiyacu expone una realidad empresarial, económica, social, ambiental y de gestión de recursos naturales (suelo, forestal, agrario) innegable en un escenario en el que la protección ambiental se endurece cada vez más, demostrándonos los roces entre las decisiones pasadas, actuales y futuras sobre la materia.

## **I.2. Presentación del caso**

El caso Tamshiyacu trata de la oposición de intereses privados y públicos en materia ambiental, específicamente en el rubro agrario. Por un lado, TAMSHI SAC defiende la legitimidad de su actividad de producción de cacao en la Zona Jaguar de Tamshiyacu, ubicado en el distrito Fernando Lores, provincia de Maynas y departamento de Loreto, señalando que los predios de su propiedad fueron dotados de aptitud agropecuaria por el Estado vía adjudicación normativa, no imponiendo restricción alguna a la transferencia de estos ni a su uso futuro en cuanto a actividad agraria. Por otro lado, encontramos al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI<sup>9</sup>) que, en primera y segunda instancia administrativa, ha denegado la legitimidad ambiental para que TAMSHI SAC continúe con su actividad en tanto que considera que los suelos que integran su Fundo no son aptos para cultivo, sino para bosque, no correspondiendo la aprobación de instrumento ambiental alguno, sino la paralización total de la actividad.

Mi postura sobre el caso confirma la decisión contenida en la Resolución Viceministerial N° 0019-2019-MINAGRI-DVDIAR, bajo los mismos argumentos: (i) no corresponde instrumento de gestión ambiental correctivo respecto de las

---

<sup>9</sup> Con fecha 24 de noviembre de 2020, mediante Ley N° 31075, se creó el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) en reemplazo del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI). A efectos de este Informe, se aludirá al MINAGRI, ya que la temporalidad del caso estudiado es anterior a la creación del MIDAGRI.

2701.10 hectáreas, considerando el ámbito temporal de aplicación del Reglamento de Gestión Ambiental Agrario, y (ii) TAMSHI SAC se encontraba obligada a tramitar autorización de cambio de uso de suelo y permiso de desbosque en tanto dicha obligación responde a la naturaleza de los recursos, no a su titularidad.

Del análisis normativo realizado, es innegable que el gobierno peruano erró al no considerar, en el Decreto Legislativo N° 838, que la zonificación forestal y económica del país se encontraba inconclusa y, por ende, era insuficiente para conocer cuáles eran los predios pasibles de adjudicación, generando un vacío y amplio margen de acción para las autoridades encargadas de la adjudicación de tierras. En ese sentido, el MINAGRI erró al adjudicar predios que, bajo la normativa vigente en 1997, y aun hoy, calificaban como tierras con aptitud forestal, de acuerdo con su definición, aunque no con la metodología de estudio del suelo<sup>10</sup>. Esto es lamentable considerando que, en ese momento y ahora, es la entidad competente tanto en materia agraria como forestal, contando así con toda la información a su alcance para verificar los hechos, aunque, probablemente, no con los recursos para efectuar la verificación. Esta falta de precisión ha permitido un menoscabo “legal” de los bosques de la Amazonía; siendo este caso el de los terrenos ubicados en el Fundo Tamshiyacu, en los cuales se ha desboscado con el propósito de implementar agricultura a gran escala, basados en la calidad agrícola del suelo. Esta situación contraria a ley se ha revestido de apariencia legal al incorporar el sistema agroforestal<sup>11</sup> a la producción de cacao.

---

<sup>10</sup> El Decreto Supremo N° 0062/75-AG solo consideraba como factores sujetos a evaluación para la CTCUM los edafo-climatológicos tales como pendiente, relieve, profundidad, textura, fragmentos gruesos, erosión hídrica, salinidad, riesgos de anegamiento o inundación fluvial del suelo, entre otros; más *no consideraba la presencia de masa boscosa*, como sí lo reconoce el actual Reglamento de Clasificación de Suelos aprobado mediante D. S. N° 005-2022-MIDAGRI. Es así que, aún cuando las características ecológicas son las mismas, la invisibilización legal de uno de sus componentes puede variar totalmente la clasificación del suelo y, por ende, el uso que se le otorga.

<sup>11</sup> **Ley N° 27308.**

(...) **3.83 Sistema agroforestal.**- Sistema de uso de la tierra que consiste en la ordenación de los recursos naturales, basado en principios ecológicos, con el que, mediante la integración en el espacio y en el tiempo, de árboles de uso maderero, productos diferentes a la madera, especies agrícolas y mejoradoras de suelo, en áreas deforestadas o con capacidad agrícola, se diversifica y sostiene la producción para lograr mayores beneficios sociales, ambientales y económicos” (Ministerio de Agricultura, 2001)

## II. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

### II.1. Antecedentes

#### Datos Generales de la empresa

1. Cacao del Perú Norte SAC es una sociedad anónima cerrada de capitales extranjeros, cuyo presidente ejecutivo fue Dennis Melka hasta 2017 (Danmert, 2017, p. 30).
2. En el año 2018, Cacao del Perú Norte SAC cambió su razón social a “TAMSHI SAC”, en el marco de un proceso de venta de acciones y de cambio de personal directivo, incluyendo el despido del Sr. Dennis Melka.
3. TAMSHI SAC es titular del Fundo Tamshiyacu (en adelante, Fundo), en donde realiza las actividades de agricultura intensiva de cacao en un total de 2,701.10 hectáreas<sup>12</sup>, ubicadas en el distrito de Fernando Lores, provincia de Maynas, departamento de Loreto. Dicho fundo abarca un total de 65 predios adquiridos a pequeños agricultores integrantes de la “Asociación Agro-ganadera Fernando Lores” que contaban con títulos de propiedad otorgados en el marco del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (en adelante “PETT”) creado para ejecutar el D. L. N° 838, tal como indica la Resolución Directoral N° 298-97-CTAR-DRA emitida en 1997 por el Gobierno Regional de Loreto (Contraloría de la República del Perú, 2019, p. 21). Esta transacción inició en 2012, en Notaría, y culminó en 2013 con la inscripción de la compraventa en SUNARP.
4. De conformidad con la información declarada ante SUNAT, la compañía se inscribió el 17 de enero de 2011 e inició sus actividades el 01 de abril de 2011. Sin embargo, tal como ha declarado la empresa en el PAMA en litigio, inició sus actividades, de forma intensiva, en 2013.

---

<sup>12</sup> De conformidad con el Estudio de Clasificación de Suelos aprobado mediante Resolución de Dirección General N° 617-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA.

## Hechos previos a la emisión de la Resolución Objeto de Análisis

Los hechos expuestos a continuación se han extraído de la Resolución N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA y la Resolución Viceministerial N° 019-2019-MIDAGRI-DVDIAR.

5. Con fecha **10 de setiembre de 2013**, la empresa presentó a la DGAAA del MINAGRI los Términos de Referencia (en adelante, "TDR<sup>13</sup>") del Programa de Adecuación Manejo Ambiental (en adelante "PAMA") del Fundo para la adecuación ambiental de las actividades que se venían realizando en el mismo.
6. Con fecha **9 de diciembre de 2013**, la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria<sup>14</sup> del Gobierno Regional de Loreto emitió el Informe N° 32-2013-GRL-DRALDISAFILPA/RSL que indicaba que las parcelas agrícolas adjudicadas en el marco del D. L. N° 838 no requerían de autorización de uso de suelos pues eran tierras con aptitudes para cultivo en limpio, permanente y pastoreo.
7. Con fecha **09 de diciembre de 2013**, la DGAAA emitió el Informe N° 1380-13-MINAGRI-DGAAA-DGAAWSG-148537-13, que ratificó<sup>15</sup> el Informe N° 1376-13 del MINAGRI, mediante el cual se aprobó los TDR presentados por TAMSHI, reconociendo, además, que TAMSHI no requería presentar una Autorización de Cambio de Uso de Suelo. Esta postura se reiteró en el Informe N° 276-2014-MINAGRI.

---

<sup>13</sup> De conformidad con el art. 6 de la Ley N° 27446, el procedimiento para la Certificación Ambiental inicia con la Solicitud de Clasificación Ambiental del Proyecto. No existe indicación normativa que regule la naturaleza de los TDR de un PAMA.

<sup>14</sup> Ente administrativo adscrito a la Dirección Regional Agraria de GORE que se encarga de gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados; más no se encarga directamente de los procedimientos vinculados a determinar la CUM del suelo.

<sup>15</sup> En concordancia con la referencia 13 del presente Informe, la decisión de la DGAAA de ratificar los TDR del PAMA confirma que el instrumento de gestión ambiental a elaborar es un PAMA que puede ser o no aprobado; sin embargo, lo que se sujeta a evaluación es su contenido, más no su categorización. El hecho de que la decisión no se encuentre contenida en una Resolución, no cambia los efectos de la misma y, por ende, su naturaleza de acto administrativo.

8. Con fecha **31 de marzo de 2014**, el Programa Regional de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre de Gobierno Regional de Loreto emitió el **Informe Legal N° 40-2014-GRL-GGR-PRMRFFSDER/OAJ** que precisaba que las tierras adjudicadas al amparo del D. L. N° 838 eran de aptitud para cultivo en limpio (A), cultivo (C) permanente y pastoreo (P) y, por tanto, no les era exigible la autorización de cambio de uso de suelo. Esta opinión se dejó sin efecto, con fecha 25 de agosto de 2014, mediante **Informe Legal N° 76-2014-GRL-GGR- PRMRFFSDER/OAJ**<sup>16</sup>, en la medida en que se basó solo en hechos técnicos sobre la condición jurídica de los títulos de propiedad.
  
9. Con fecha **24 de setiembre de 2014**, la Oficina de Asesoría Jurídica del MINAGRI ratificó el Informe N° 1182-2014-MINAGRI-OGAJ, en el cual afirma que “los derechos excepcionales conferidos a la población desplazada por la violencia terrorista a través del Decreto Legislativo 838, no pueden extenderse a personas naturales y menos aún a personas jurídicas que no tengan tal clasificación, por el solo hecho de haber adquirido posteriormente estas, ya que los derechos de propiedad sobre estos predios son distintos al uso de suelo, el cual se encuentra sujeto a reglamentación pública”.
  
10. Con fecha **20 de diciembre de 2016**, TAMSHI SAC solicitó la evaluación y aprobación del PAMA del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar, ubicado en el distrito Fernando Lores, provincia de Maynas, departamento de Loreto, a la DGAAA.
  
11. Con fecha **02 de marzo de 2017**, la Dirección de Evaluación de Recursos Naturales (en adelante “DERN”) emitió el Memorando N° 0009-2017-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-DERN en respuesta a la consulta formulada por la DGAAA, mediante el cual informa que la información de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de Uso Mayor del PAMA no es igual a la contenida en el Estudio de

---

<sup>16</sup> Reconoce que los títulos de propiedad de dichos terrenos señalan que el uso de estos corresponde a suelos de aptitud A, C y P y, por ende, no corresponde cambio de uso de suelo.

Levantamiento y Evaluación del Recurso Suelo a nivel Semidetallado del Fundo Tamshiyacu.

12. Con fecha **04 de mayo de 2017**, la DGAAA pidió a TAMSHI SAC que precise la información brindada acorde con la observación planteada por la DERN.
13. Con fecha **30 de mayo de 2017**, TAMSHI SAC remitió a la DGAAA la información solicitada y, con fecha **29 de agosto de 2017**, la DERN manifestó su conformidad a la información recibida mediante Memorando N° 0138-2017-MINAGRI-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-DERN sustentado en el Informe Técnico N° 033-2017-DGAAA-DERN-CS.
14. Con fecha **22 de setiembre de 2017**, la DGAAA solicitó opinión técnica del PAMA a SERFOR, considerando que el Fundo abarcaba área forestal. Mediante Oficio N° 114-2018-MINAGRI-SERFOR-DGGSFPFFS de fecha 29 de marzo de 2018, la entidad solicitó a TAMSHI que presentara documentos que acrediten la tenencia o propiedad de los predios integrantes del Fundo, así como la aprobación del Estudio de Clasificación de las Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.
15. Con fecha **07 de diciembre de 2017**, la DGAAA solicitó opinión técnica del PAMA a la Autoridad Nacional del Agua (en adelante "ANA") considerando que el Fundo abarcaba fuentes y recursos hídricos. Su respuesta se registró con fecha 09 de marzo de 2018, mediante Oficio N° 306-2018-ANA-DCERH, planteando 10 observaciones sobre el contenido del PAMA.
16. Con fecha **28 de marzo de 2018**, TAMSHI remitió a la DGAAA la información requerida por SERFOR, siendo enviada a la entidad el 05 de abril de 2018 mediante Oficio N° 0265-2018-MINAGRI-DVDIAR/DGAAA-DGAA

17. Con fecha **28 de mayo de 2018**, mediante Oficio N° 226-2018-MINAGRI-SERFOR-DGGSFPFFS, SERFOR emitió opinión técnica a través del Informe N° 316-2018-MINAGRI-SERFOR-DGGSFPFFS-DGSPF formulando observaciones y recomendaciones al PAMA:

- a) Confirmar la presencia de varias de las especies registradas en las zonas del proyecto
- b) Realizar la evaluación de la entomofauna, mamíferos menores y anfibios, considerando un levantamiento de información nocturna.
- c) Incluir las siguientes prohibiciones en el programa de manejo del medio biótico: no coleccionar especies de fauna silvestre, no coleccionar huevos, no usar armas de fuego en el área de trabajo y prohibir actividades de caza en la zona del proyecto y aledaños.
- d) Modificar los nombres científicos mal escritos.
- e) Referenciar correctamente la línea base biológica de la fauna silvestre, incluyendo especies CITES y su composición taxonómica.
- f) Modificar el tipo de cobertura del bosque en concordancia con su CUM.
- g) Aplicar el art. 37 de la Ley N° 29763 (Ley Forestal de Flora y Fauna Silvestre), excluyendo las tierras F2s. Además, proponer un programa de restauración de la cobertura forestal de dicha categoría CUM, considerando los lineamientos vigentes.
- h) Mantener el bosque existente en las tierras con CUM A y C y asegurar el 30% mínimo de masa boscosa establecido por el art. 38 de la Ley N° 29763.
- i) Mantener y/o restaurar la vegetación ribereña considerando las disposiciones sobre la Franja Marginal.
- j) Realizar caracterización de los bosques existentes para que sirvan de referencia a las áreas a restaurar.
- k) Reducir la fragmentación del Fundo y asegurar la conectividad entre la cobertura boscosa existente y las áreas de restauración.

Recomendaciones:

- l) Elaborar un mapa de áreas a excluir y restaurar, incluido franjas marginales, y actualizar el área agrícola neta donde se implementará los sistemas agroforestales.
- m) Ampliar el uso de especies forestales.
- n) Aplicar las opciones de restauración de manejo de regeneración natural y de protección.

18. Con fecha **14 de junio de 2018**, la DGAAA envió el Informe denominado Observación Técnica N° 0009-2018-MINAGRI-DVDIAR/DGAAA-DGAA-JJEA a TAMSHI, comunicando la existencia de 46 observaciones que debían ser levantadas en un plazo de 30 días.

19. Con fecha **30 de julio de 2018**, TAMSHI ingresó una solicitud de ampliación de plazo por 90 días hábiles para levantamiento de observaciones, excediendo el máximo contemplado en el art. 48 del Reglamento de Gestión Ambiental Agrario. En ese sentido, con fecha **03 de setiembre de 2018**, la DGAAA le concedió la ampliación por un plazo de 20 días hábiles, respetando el máximo legal.

20. Con fecha **27 de noviembre de 2018**, TAMSHI presentó el levantamiento de observaciones al PAMA para su evaluación, no considerando la totalidad de ellas. Dicho documento fue remitido a SERFOR y ANA con fecha 10 de diciembre de 2018.

21. Con fecha **01 de febrero de 2019**, mediante Oficio N° 206-2019-ANA/DCERH, la ANA remitió la Matriz de Información Complementaria N° 028-2018-ANA-DCERH-AEIGA, precisando que 03 de las observaciones formuladas no habían sido levantadas. Es así que, con fecha **21 de febrero de 2019**, TAMSHI presentó la información requerida por la ANA para subsanar dichas observaciones.

22. Con fecha **01 de marzo de 2019**, SERFOR, a través del Informe Técnico N° 0133-2019-MINAGRI-SERFOR-DGGSFPFFS/DGSPFS-DGSPF, concluyó que 04 observaciones no habían sido levantadas.

- a) El 30% mínimo de masa boscosa debe excluir la franja marginal por lo que se debe definir nueva área equivalente.
- b) Con respecto a la restauración de la vegetación ribereña, debe restringirse el uso de kudzu (especie vegetal) y, en las franjas marginales, debe utilizarse especies arbóreas y herbáceas nativas de la zona.
- c) No se ha anexado el Mapa de Áreas a Restaurar que aseguren la conectividad del Fundo.
- d) No se ha anexado mapa de áreas a excluir y restaurar, incluido franjas marginales, y actualizar el área agrícola neta donde se implementará los sistemas agroforestales.

23. Con fecha 15 de abril de 2019, TAMSHI presentó la información requerida para culminar con la subsanación.

24. Con fecha **01 de abril de 2019**, mediante Oficio N° 608-2019-ANA/DCERH, la ANA emitió **Opinión Favorable** al PAMA presentado por TAMSHI.

25. Frente al escenario descrito hasta el momento, la DGAAA consultó a la Oficina de Asesoría Jurídica del MINAGRI y a la Procuraduría Pública del MINAGRI si era posible emitir acto administrativo sobre el Fundo Tamshiyacu, considerando el curso del proceso de amparo iniciado por Lucila Pautrat. En ese sentido, ambas oficinas informaron que la DGAAA debía abstenerse de emitir decisión hasta que el juez constitucional resuelva. En ese sentido, la DGAAA suspendió el trámite.

26. Con fecha **24 de mayo de 2019**, mediante Informe Técnico N° 168-2019-SERFOR-DGIOFFS-DCZO, SERFOR informa que su

evaluación de pérdida de cobertura boscosa en el Fundo Tamshiyacu indica que, entre el año 2001 y 2017, se desboscó 2,229 hectáreas, de acuerdo al siguiente detalle: entre 2001 y 2012, se desboscó 31 hectáreas, lo que presume poca actividad; en 2013, se aprecia la pérdida de bosque en 1504 hectáreas, lo que indica gran actividad; y en 2014, se añade el desbosque de 453 hectáreas. Considerando dicho análisis, SERFOR advierte a la DGAAA de la posible afectación al patrimonio forestal y de fauna silvestre en los predios comprendidos por el Fundo Tamshiyacu.

## II.2. Hechos Relevantes

### Hechos de Primera y Segunda Instancia Administrativa

1. Con fecha **31 de mayo de 2019**, la DGAAA notificó a TAMSHI SAC la denegación de su solicitud de aprobación de PAMA mediante **Resolución N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA**, al amparo del Informe N° 0037-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-159081-2014, esgrimiendo los siguientes argumentos:
  - a) TAMSHI SAC no acreditó que el inicio de sus actividades fue anterior a la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 019-2012-AG, es decir, 15 de noviembre de 2012, por lo que no le corresponde la aprobación de un PAMA. Por el contrario, se entiende que el inicio de sus actividades fue en 2013, considerando la evaluación de pérdida de cobertura boscosa realizada por SERFOR. En ese sentido, la DGAAA concluye que, a partir de 2013, no se produjo una actividad agraria, sino deforestación a gran escala, en contravención de la Ley N° 29763 y del D. S. N° 018-2015-MINAGRI.
  - b) TAMSHI SAC no ha presentado autorización de cambio de uso de suelos forestales a áreas agrícolas emitida por autoridad competente, según ordena el art. 124 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Es más, dicho trámite no es aplicable

cuando se trata de suelos con capacidad de uso mayor forestal o de protección, ya sea que tengan o no cobertura vegetal, según indica la Ley N° 27308 y la Ley N° 29763. Asimismo, la DGAAA considera que no le son aplicables los beneficios dispuestos mediante Decreto Legislativo 838 por lo que no avalan el argumento de uso agrícola otorgado por dicha norma.

- c) Pese a que se aceptó fuera de plazo la presentación del levantamiento de observaciones planteadas tanto por la DGAAA, ANA y SERFOR, TAMSHI no logró absolver la totalidad de ellas.
- d) Además, en la resolución se advierte la omisión de un análisis normativo histórico respecto del origen y la interpretación del D. L. 838 y de las fechas de las transferencias de propiedad a CACAO DEL PERÚ NORTE (ahora TAMSHI SAC).

2. Con fecha **21 de junio de 2019**, la empresa interpone recurso de apelación contra la **Resolución N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA**, bajo los siguientes argumentos:

- a) La DGAA cambió de criterio arbitrariamente al decidir que la empresa no requería un PAMA, al no encontrarse bajo el alcance del art. 40 del Decreto Supremo N° 019-2012-AG. Esto considerando que, en 2013, indicó, a través de Cartas e Informes, que lo que correspondía elaborar era un PAMA.
- b) Los terrenos adquiridos por la empresa no cuentan con gravamen ni limitación alguna en SUNARP y su uso agrícola se encuentra habilitado por el D.L. N° 838, siendo que este los dotó de esta característica sin limitarla a los adquirentes primigenios.
- c) TAMSHI no requiere autorización de cambio de uso de suelos considerando que le es aplicable el D.L. N° 838, en cuyo texto no se establecen límites a la disposición de los predios adjudicados, sino solo su gratuidad. Así lo indicó inicialmente la DGAAA y el Gobierno Regional de Loreto.
- d) La DGAA ha sustentado su decisión en criterios no establecidos normativamente; es así que no se ha desarrollado qué tipo de

actuaciones califican como inicio de actividad o inicio de operaciones en el marco del art. 40 del Decreto Supremo N° 019-2012-AG. No habiendo valorado las actividades preparativas de la tierra (intervención en 3.15 has. y 5.15 has.) ni pre operativas (negociaciones para adquirir tierras, búsqueda de plantones, contratación de personal, contabilidad, auditores, entre otras).

- e) La empresa ha mostrado documentos suficientes que prueban el inicio de su actividad con fecha anterior al 15 de noviembre de 2012: Ficha RUC y estados financieros de 2012 y 2013.
- f) No se consideró el segundo levantamiento de observaciones que corregía que la actividad de la empresa inició antes de 2013.
- g) La DGAA ha vulnerado los principios de presunción de veracidad, predictibilidad, confianza legítima, seguridad jurídica en tanto ha cambiado de criterio respecto de la pertinencia de la elaboración de un PAMA; buena fe procedimental, razonabilidad y verdad material, al contravenir sus propios actos y no haber verificado todos los hechos expuestos; y, legalidad y debido procedimiento, al haberse pronunciado excediendo el plazo que otorga la norma para el trámite.
- h) La resolución adolece de la causal de nulidad establecida en los numerales 1 y 2 10 del art. 10 del TUO de la LPAG.
- i) La Oficina General de Asesoría Jurídica del MINAGRI no es competente para modificar los criterios establecidos por la DGAAA.

3. Con fecha **12 de agosto de 2019**, el viceministro del MIDAGRI emitió la **Resolución N° 019-2019-MIDAGRI-DVDIAR**, mediante la cual declaró infundado el recurso de apelación presentado por TAMSHI SAC contra la Resolución N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, alegando lo siguiente:

- a) La DGAAA es el órgano competente en la materia por lo que está facultado a disponer cualquier actuación que le permita ejercer sus funciones, incluyendo recurrir a herramientas no

preestablecidas para verificar la veracidad de los hechos. Por ejemplo: basarse en la información proporcionada por otros órganos técnicos del MINAGRI tal como la DERN.

- b) Tanto informes del SERFOR como de la DERN han corroborado que, en el año 2012, no se registra mayor intervención en la zona forestal de Tamshiyacu; sino que esta inició en 2013 a gran escala.
- c) El Informe N° 0025-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-DMVL precisa que el criterio de inicio de actividades debe responder a la naturaleza de la actividad que funda la solicitud de aprobación del PAMA, no siendo equiparable la intervención en pequeñas áreas con la actividad a escala industrial<sup>17</sup>.
- d) Debe considerarse como inicio de actividades al momento en que se inició a escala industrial, ya que esa es la actividad de la empresa.
- e) No existe contravención a principios contenidos en la normativa vigente.
- f) No le es aplicable el D.L. N° 838 a la empresa en tanto no estaba pensado para la actividad agraria industrial sino para la agricultura pequeña.
- g) No se ha vulnerado el principio de legalidad en tanto que la decisión se ha sustentado en normas jurídicas. La DGAAA no puede emitir una decisión que contravenga la legislación vigente; en ese sentido, habría vulnerado el principio de legalidad de haber aprobado el PAMA.
- h) La ficha RUC y los estados financieros presentados no son elemento suficiente para probar el inicio de actividades agrícolas.
- i) El principio de veracidad no se ha vulnerado en tanto que el ordenamiento admite la prueba en contrario por lo que la DGAAA está facultada a verificar las afirmaciones de los administrados.
- j) Considerando que la finalidad del D.L. N° 838 era apoyar a las poblaciones desplazadas por el terrorismo de las zonas de economía deprimida de la Sierra, Ceja de Selva y Selva,

promoviendo su progresivo retorno, reinserción y asentamiento sostenible, en condiciones adecuadas, no es posible (i) extender los derechos conferidos a personas naturales y comunidades específicas a posteriores propietarios que no están dentro de su alcance, más aun considerando que estos realizaban agricultura pequeña y no a gran escala; y (ii) no exonera a TAMSHI de la obligación de obtener una autorización de cambio de uso de suelos.

- k) No es cierto que la resolución apelada adolezca de causal de nulidad.

#### Acción de amparo interpuesta por Lucila Pautrat

4. Con fecha **28 de agosto de 2015**, Lucila Pautrat (declarada defensora ambiental en mayo de 2020) interpuso ante el 9° Juzgado Constitucional de Lima una **Demanda de Amparo** contra la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI y contra el Gobierno Regional de Loreto, con el objetivo de que no se emita, al amparo de la Resolución Directoral N° 462-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, algún acto administrativo, certificación ambiental, clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor o autorización de cambio de uso, en favor de la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C., que pueda convalidar de forma ex post la deforestación ilegal de 3,097.41 ha. de boques para el desarrollo de actividades agroindustriales en el Fundo Tamshiyacu.
5. Con fecha **04 de marzo de 2016**, mediante Resolución N° 1, se dispuso mantener las medidas preventivas de paralización de actividades agrícolas que venía realizando TAMSHI SAC en el Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar. Esta medida fue revocada con fecha 20 de mayo de 2019.

#### Demanda contencioso administrativa presentada por Tamshi SAC

6. De conformidad con el Oficio N° 1485-2023-MIDAGRI-PP, con fecha **17 de enero de 2020**, mediante Resolución N° 1, el Segundo Juzgado Civil de la Molina y Cieneguilla de la Corte Superior de Justicia de Lima Este admitió a trámite la **demanda contenciosa administrativa** (en adelante,

“ACA”) interpuesta por TAMSHI SAC en la vía del procedimiento ordinario, con el objeto de que, en instancia judicial, se apruebe el PAMA como pretensión de plena jurisdicción o que, subordinadamente, se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución Viceministerial N° 0019-2019-MINAGRI-DVDIAR.

7. De acuerdo con la Resolución N° 144-2021-OEFA/TFA-SE, el Juzgado otorgó **medida cautelar que ordenó la suspensión** de los efectos de la Resolución de Dirección General N° 140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA y de la Resolución Viceministerial N° 0019-2019-MINAGRI-DVDIAR. Esto permitió que TAMSHI SAC continuara realizando su actividad hasta el momento.
8. A la fecha, **el proceso se encuentra en primera instancia, pendiente de emitirse sentencia.**

### III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

#### III.1. Problema principal

¿Se debió o no aprobar el PAMA de TAMSHI SAC?

#### III.2. Problemas secundarios

- a. ¿La normativa existente al momento de la adjudicación de los predios integrantes del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar admitía el desarrollo de actividad agraria en las zonas de aptitud forestal del Perú?
- b. ¿La normativa que viabilizó la adjudicación y titulación de zonas boscosas a privados limitó el derecho de propiedad de sus titulares?
- c. ¿Cuál es el procedimiento de certificación ambiental sectorial a seguir para instalar un monocultivo en la región amazónica? ¿Qué otros títulos habilitantes ambientales o de gestión de recursos naturales se deben obtener?

- d. ¿La normativa existente al momento en que TAMSHI SAC adquirió los predios permitían realizar actividad agraria en los predios que hoy integran el Fundo Tamshiyacu?
- e. ¿TAMSHI SAC requería autorización de cambio de uso de suelos?
- f. ¿Existe alguna imposición en el trato de los predios agropecuarios con masa boscosa ubicados en la Selva y Ceja de Selva?
- g. ¿Es posible convalidar los títulos emitidos a nivel regional que otorgan aptitud agraria a las zonas boscosas?

#### **IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA**

##### **IV.1. Respuestas a los problemas principal y secundarios**

- a. La normativa forestal vigente a la fecha de la adjudicación no admitía actividad agraria en las tierras de aptitud forestal. Estos suelos eran susceptibles de ser manejados por los asentamientos rurales bajo contratos de reforestación o de extracción forestal.
- b. El D.L. N° 838, única norma bajo la cual se adjudicaron los predios del Fundo Tamshiyacu, no limitó el derecho de propiedad de los titulares; solo limitó a los sujetos beneficiarios de la primera transferencia de dominio, no pudiendo ser personas jurídicas. No obstante, la legislación vigente sí imponía limitaciones al uso y disfrute de dichos bienes, atendiendo a su condición forestal.

La normativa vigente no restringía la titularidad de las personas jurídicas sobre predios rústicos; todo lo contrario, la promovía y avalaba.

- c. La legislación establece como requisito obtener la certificación ambiental como paso previo al inicio de la ejecución de un proyecto de inversión. En el caso de las inversiones desarrolladas en selva y ceja de selva se debe prever la existencia de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, el permiso de desbosque y/o la autorización de cambio de uso de suelo, de corresponder.

- d. La legislación forestal vigente a 2013 era la Ley N° 27308 y su Reglamento. Dichas normas prohibían el cambio de uso en suelos con aptitud forestal a uso agropecuario. Al haber sido clasificados como predios de aptitud agrícola, el desarrollo de la actividad agraria era compatible pero se encontraba sujeta a la obtención de la autorización de cambio de uso de suelo, considerando la existencia de masa boscosa.
- e. TAMSHI SAC requería autorización de cambio de uso de suelo en tanto que los predios del Fundo eran considerados como de aptitud agrícola, ya que el art. 286 del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre vigente contemplaba, específicamente, ese supuesto de hecho. El otorgamiento de la autorización aunaba el permiso de desbosque correspondiente, siendo prioritaria la eliminación de la masa boscosa en predios agropecuarios.
- f. De conformidad con el artículo 26 de la Ley N° 27308, todos los predios agropecuarios con masa boscosa ubicados en la Selva y Ceja de Selva debían desarrollar, preferentemente, actividades forestales o agroforestales. En el caso concreto, se trata de actividades agroforestales pues el cacao es un monocultivo que se siembra entre líneas de árboles.
- g. Todo es posible, así que también lo es “convalidar”<sup>18</sup> los títulos otorgados al amparo del D.L. N° 838. Sin embargo, es necesario establecer un límite temporal inmutable para esto, ya que, caso contrario, estaríamos ante un escenario en el cual se desprotegería totalmente a esta importante zona ambiental. Además, se debe considerar la naturaleza del predio adjudicado y los componentes que lo integran.

---

<sup>18</sup> La resolución que otorgó la adjudicación es válida; por ende, a nivel jurídico, no se requiere esta validación. El problema radica en el sustento técnico que conllevó a indicar que se trataba de predios agrícolas y que, al parecer, fue equivocado. El objetivo, en esencia, es legitimar las acciones realizadas al amparo de este acto válido, considerando la importancia de la protección ambiental en este momento.

#### **IV.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

La Resolución Viceministerial N° 019-2019-MIDAGRI-DVDIAR confirma en líneas muy generales los argumentos esgrimidos en la Resolución N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA. Es así que ni la resolución de primera ni la resolución de segunda instancia ahondan en el análisis de la normativa vigente al momento en que acontecieron los hechos alegados por TAMSHI SAC, sin considerar que es el origen del problema. Es ineludible que la adjudicación de los terrenos integrantes del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar es la fuente que deriva en el posterior desarrollo agrario de los mismos. Sin embargo, no han considerado los derechos de los primeros propietarios ni las limitaciones que les afectan en el ejercicio de los mismos. Si bien el Decreto Legislativo N° 838 ya no se encuentra vigente, no es posible olvidar el contexto en el que se promulgó ni la seguridad jurídica de la que debe gozar nuestro ordenamiento jurídico.

En ese sentido, es menester recalcar que uno de los principales argumentos de la DGAAA del MINAGRI, para rechazar la aprobación del PAMA de TAMSHI, es que dicha empresa no acreditó haber iniciado actividades antes del 15 de noviembre de 2015, fecha en que entró en vigencia el Decreto Supremo N° 019-2012-AG que trata la adecuación ambiental en el rubro agrario. Sin embargo, su análisis es escaso y los criterios adoptados no consideran factores prioritarios como la relación que debe existir entre el instrumento de gestión ambiental, la actividad de intervención física de la tierra, el área intervenida y la configuración de impactos ambientales negativos. De ahí que resulta imperativo incorporar doctrina o jurisprudencia que sustente su alegato.

El segundo argumento y el más importante, se refiere a la no obtención de la autorización de cambio de uso de suelo como presupuesto para iniciar actividad en la zona donde se ubica el Fundo Tamshiyacu. Para ello, excluye del análisis la aplicación de las normas en el tiempo como respuesta al argumento de TAMSHI SAC, según el cual no requería dicha autorización en tanto la propiedad de los predios se originó en el D.L. N° 838. Al respecto, la autoridad defiende que las características del derecho de propiedad otorgado en la adjudicación no son transferibles, criterio que no se comparte en el presente Informe.

En suma, mi posición sobre el caso es que existían elementos suficientes para desaprobar el PAMA de TAMSHI SAC por no contar con los permisos y/o autorizaciones necesarias para el ejercicio de su actividad. Así, la empresa incurrió en una infracción grave al talar, sin haber obtenido permiso de desbosque ni autorización de cambio de uso de suelo, con el propósito de iniciar la siembra intensiva de cultivo de cacao en el área de su propiedad. Este título, así como la clasificación de aptitud agrícola de las tierras integrantes del predio, no constituye sustento suficiente para la extracción forestal, encontrándose este supuesto explícitamente regulado en el art. 286 del Reglamento de la Ley N° 27308.

No obstante lo señalado, el análisis realizado por las instancias administrativas competentes del MINAGRI es erróneo al centrarse en la clasificación por la capacidad de uso mayor del suelo y no en la cobertura boscosa misma, ignorando la evaluación de la naturaleza de estos bienes y las consecuencias que de esta se derivan.

Igualmente, se debe considerar que es cierto que TAMSHI SAC inició actividades antes de la entrada en vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario; sin embargo, el instrumento de gestión ambiental correctivo es aplicable solo respecto de las áreas efectivamente intervenidas, debiendo tramitar una certificación ambiental preventiva respecto de las áreas restantes.

## **V. ANÁLISIS**

### **V.1. Certificación Ambiental**

La legislación integral de certificación ambiental en el Perú nace con la promulgación de la Ley N° 27446, denominada Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante "SEIA"), cuyo objetivo es, según su artículo 1, identificar, prevenir, supervisar, controlar y corregir anticipadamente los impactos ambientales negativos derivados de la actividad antropogénica canalizada mediante proyectos de inversión, así como establecer un procedimiento para que ello sea posible (2001).

El SEIA es uno de los cinco sistemas que integra el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, junto con el SINANPE<sup>19</sup>, SINIA<sup>20</sup>, SINEFA<sup>21</sup> y SGRH<sup>22</sup>. Es transversal a todos los sectores públicos y su principal herramienta y, a su vez producto, es la certificación ambiental.

La certificación ambiental es la herramienta previa que necesita toda persona, natural o jurídica, para ejecutar un proyecto de inversión de tal forma que se implementen y se prevean, con anticipación, todas aquellas medidas destinadas a prevenir impactos ambientales negativos significativos. Dichas medidas se encuentran contenidas en el estudio ambiental que es el documento técnico legal que sustenta la certificación.

En general, según el Ministerio del Ambiente de Perú (s.f.) (en adelante “MINAM”), la certificación ambiental “equivale a la hoja de ruta del proyecto, donde están contenidos los requisitos y obligaciones del titular, así como las actividades que deberá llevar a cabo para remediar los impactos negativos”. Todo ello se estructura en función a la categoría asignada al proyecto de acuerdo con el nivel de impacto susceptible de causar: Categoría I (DIA); Categoría II (EIA-sd); y Categoría III (EIA-d)

En tanto el objetivo principal del SEIA es prevenir impactos ambientales negativos, tanto su Ley como su Reglamento han predispuesto un procedimiento específico a seguir para obtener la certificación ambiental. El SENACE es el organismo certificador por excelencia; sin embargo, también son autoridades competentes las autoridades sectoriales, regionales y locales respecto de aquellas competencias delegadas en materia de certificación ambiental.

### **Gráfico 1**

#### *Procedimiento de Certificación Ambiental*

---

<sup>19</sup> Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

<sup>20</sup> Sistema Nacional de Información Ambiental

<sup>21</sup> Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

<sup>22</sup> Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos



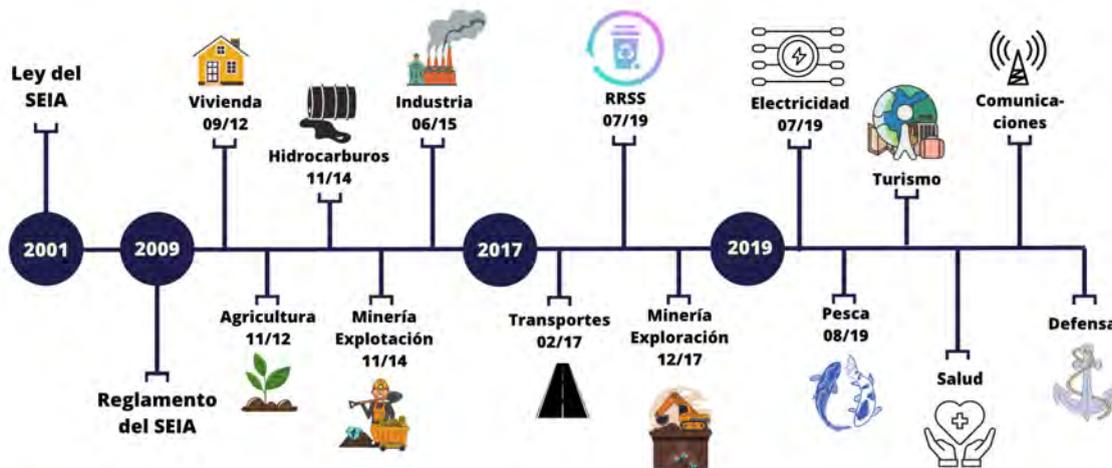
Fuente: Ley (2001) y Reglamento (2009) del SEIA.

Ahora bien, es interesante preguntarnos qué sucede con aquellas actividades que generan impactos ambientales negativos significativos y que ya se encontraban en curso antes de la creación del SEIA, ya sea que se encontraran o no comprendidas en la Lista de Actividades contenida en el Anexo II de la norma.

No es extraño el hecho de que no sea posible aplicar una norma sin contar con una regulación específica que detalle competencias, procedimiento y otros elementos que doten de eficacia a la misma atendiendo a las particularidades de cada sector. De ahí que teniendo como referencia el marco normativo del SEIA, cada sector productivo, extractivo o de servicios ha legislado la gestión ambiental a nivel sectorial.

## **Gráfico 2**

### *Implementación Sectorial*



Fuente: Elaboración Propia

La regulación sectorial ha cubierto el vacío legal del SEIA respecto a las actividades en curso y ha estipulado su adecuación a la gestión ambiental a través de instrumentos de gestión ambiental (en adelante “IGA”) correctivos.

Una característica esencial de los IGA correctivos es su carácter complementario en el logro del objetivo del SEIA; es decir, no forman parte integrante de este. Esta variación se debe a que, mientras en un caso se analiza potenciales impactos negativos, en el otro, dichos impactos son reales; es decir, ya se configuraron.

Las categorías asignadas a los IGA correctivos varían de acuerdo al sector. En el caso del sector agrario, se contemplan dos tipos: Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante “PAMA”) y Declaración Ambiental para Actividades en Curso (en adelante “DAAC”). Así, conforme al glosario de términos contenido en el Decreto Supremo N° 019-2012-AG, denominado Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario (en adelante “REGASA”), la certificación ambiental se define como:

Resolución expedida por la autoridad ambiental competente para la aprobación del Informe de Gestión Ambiental (IGA), la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), el Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), la Declaración Ambiental de Actividades en Curso (DAAC) y el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), la

misma que luego se plasma en un certificado otorgado por la DGAAA (2012, Anexo II).

A diferencia del SEIA, la certificación ambiental sectorial incluye, en su definición, tanto a los IGA preventivos como correctivos. Sin embargo, no regulan el procedimiento para la aprobación de estos últimos, generando una situación de incertidumbre respecto del carácter vinculante de los pronunciamientos de la autoridad sobre la clasificación del proyecto y de todos los actos que de ella se derivan.

Pese al vacío procedimental mencionado, para mayor seguridad jurídica, se estima que es factible aplicar el procedimiento establecido en el SEIA a los IGA correctivos, en tanto no resulta incompatible con su finalidad: proteger el ambiente en el marco del desarrollo de una actividad. Empero, si bien esta es una alternativa viable y lógica, es conocida la actuación de las autoridades que desconoce aquello que no se encuentra expresamente regulado. De ahí que resulte imprescindible la modificación legislativa o, en su defecto, un pronunciamiento oficial del sector que determine el procedimiento a seguir en estos casos.

## **V.2. Sobre el Programa de Manejo y Adecuación Ambiental**

Tal como se precisó a priori, el REGASA, en su artículo 9.4, instauró dos instrumentos de gestión ambiental de carácter correctivo: PAMA y DAAC, diferenciando su aplicación por la escala de la actividad y el impacto negativo que causa la actividad económica al ambiente y a los recursos naturales renovables (2012). De ahí que, el artículo 40 de dicho cuerpo normativo precisa que el PAMA aplicará cuando la actividad cause impactos negativos significativos y la DAAC, cuando no sean significativos (2012).

El PAMA es un instrumento de gestión ambiental complementario al SEIA que se instauró mediante el REGASA, norma que entró en vigencia el 15 noviembre de 2012. Su carácter es correctivo, ya que su objetivo es que aquellas personas que ya se encontraban desarrollando actividad agraria, al momento en que entró en vigencia la norma, se adaptaran al marco normativo ambiental.

Esta adecuación responde al propósito de evitar la continua degradación del ambiente, específicamente del área de influencia donde se ejecuta el proyecto, y coadyuvar a la mitigación de los impactos ambientales generados.

Para su estructuración, se requiere “la identificación de deficiencias e impactos ambientales existentes, así como de la descripción de medidas y compromisos para mitigar dichos impactos” (Ministerio de Agricultura [MINAGRI], 2010, p. 1).

Considerando el carácter correctivo del PAMA, es razonable que la norma que ordena su implementación establezca que solo aplica para aquellos que ya iniciaron sus actividades. Por lo tanto, se desprende que las personas, naturales o jurídicas, cuya actividad aún no empezaba debían presentar su instrumento de gestión ambiental conforme indica la legislación del SEIA, pudiendo ser un DIA, EIA-d o EIA-sd.

Tal como se detalló en el punto 5.1., a diferencia del DIA, EIA-sd y EIA-d, los instrumentos con carácter correctivo no encuentran un procedimiento específico en dicho sistema. Es así que, mientras los IGA del SEIA deben ampararse, primero, en una solicitud del administrado, acompañada de una evaluación preliminar, y, segundo, en la clasificación ambiental asignada por la autoridad junto con la aprobación de los Términos de referencia (en adelante “TDR”), de corresponder, el PAMA y la DAAC carecen de claridad respecto del procedimiento de presentación. El REGASA solo especifica que su contenido se regula por Resolución Ministerial N° 0765-2010-AG (2012).

La resolución ministerial mencionada desarrolla la Guía para elaborar un PAMA, tratando, específicamente, su contenido, más no su procedimiento ante la autoridad. De ahí que existan dos alternativas: a) el administrado inicia el procedimiento de certificación ambiental en la fase de evaluación o b) el administrado inicia el procedimiento en la fase de clasificación.

Con respecto a la alternativa a), es posible argumentar que, en el caso de los IGA correctivos, no cabe clasificación ambiental, ya que esta es de carácter “anticipado” y, por ende, no se condice con la naturaleza del PAMA. En dicho

supuesto, la obligación del administrado se reduce a la mera presentación del PAMA<sup>23</sup>, más no requiere solicitud de clasificación ambiental ni se sujeta a la aprobación de TDR.

No obstante lo acotado en el párrafo precedente, optar por dicha alternativa es problemático por dos razones. En primer lugar, al no contar con un IGA aprobado, se retrasa su implementación, dejando al libre albedrío del administrado la aplicación de medidas de prevención, mitigación y corrección necesarias para mejorar el estado del área. En segundo lugar, permite que el administrado sea quien clasifique su proyecto bajo su propio saber y entender de lo que constituye un impacto negativo significativo. Esto puede conllevar a la errónea clasificación que, igualmente, dilatará la aprobación de la certificación ambiental.

Acorde con lo señalado en el punto 5.1., la alternativa b) es menos costosa en términos de seguridad jurídica, tiempo, esfuerzo, dinero y protección ambiental. En primer lugar, es la autoridad quien, en base a la evaluación preliminar, clasificará tu proyecto, lo que garantiza la correspondencia entre los impactos negativos significativos y el IGA que se debe elaborar e implementar. En segundo lugar, se contempla plazos específicos de respuesta tanto para la autoridad como para el administrado, lo que impide dilatar más de lo estrictamente permitido la duración del procedimiento. Por último, se destinarán todos los recursos a subsanar observaciones, de existir, y no a elaborar un IGA diferente del presentado.

En suma, se debe optar por acoplar el procedimiento de certificación ambiental de los IGA correctivos al del SEIA, ya que reduce los costos tanto para el titular del proyecto como para el Estado y la sociedad, considerando que, mientras más rápido se adecúe la actividad a la legislación ambiental, más rápido se mitigarán los impactos ambientales ocasionados y se prevendrán aquellos que aún no se configuran.

---

<sup>23</sup> Actualmente, este trámite se inicia con la presentación del Formulario P-5 del TUPA del MINAGRI.

Habiendo establecido el marco normativo general que insta la presentación del PAMA como instrumento de gestión ambiental, se desarrollará el análisis del caso concreto, considerando cada uno de los argumentos del MINAGRI, así como las categorías jurídicas a las que recurre para sustentar la denegatoria de la aprobación del PAMA, tanto en primera como en segunda instancia.

### **V.3. Inicio de Actividades**

El primer argumento por el cual el MINAGRI deniega la aprobación del PAMA de TAMSHI SAC es considerar que este no es el instrumento de gestión ambiental que debía presentar la empresa, ya que no cumplía con el requisito temporal de inicio de actividad o de operación establecido en el artículo 40 del REGASA. Para ello, se sustentan en (i) el Informe N° 13-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-CMPE-159081-2014, emitido por la DERN, con fecha 4 de diciembre de 2014, que señala que, entre 2011 y 2012, solo se intervino áreas correspondientes a 3.15 y 5.15 hectáreas del Fundo; y en (ii) el Informe N° 168-2019-SERFOR-DGIOFFS-DCZO, emitido por SERFOR con fecha 24 de mayo de 2019, que indica que el mayor desbosque se realizó entre 2013 y 2017. Ambos basados en imágenes satelitales, sin inspección ocular.

En contraste, la empresa alega que el MINAGRI no ha considerado la “etapa previa pre operativa [que] implica actividades como negociaciones para adquirir las tierras, búsqueda de plantones, contratación de personal, contabilidad, auditores y otras actividades para emprender el proyecto” (Ministerio de Agricultura y Riego, 2019); asimismo, precisa que el instrumento ambiental presentado se ampara en comunicaciones emitidas por el MINAGRI donde acepta, expresa o tácitamente, la presentación del PAMA como IGA aplicable:

- a) Carta N° 984 (09 de octubre de 2013) mediante la cual se envió el Informe N° 1081-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13.
- b) Carta N° 1247-13-MINAGRI-DGAAA-114912-13 (09 de diciembre de 2013) mediante la cual se remitió el Informe N° 1376-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13.
- c) Informe N° 1380-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/WSG-148537-13

d) Informe N° 276-14-MINAGRI-DGAAA-DGAA/TAW-148537-13

A continuación, se analizarán los argumentos esgrimidos tanto por la autoridad evaluadora y certificadora como por el proponente.

### **V.3.1. Definición de inicio de actividades**

Es discutible el momento a partir del cual TAMSHI SAC inició sus actividades u operaciones en el Fundo Tamshiyacu, ya que los estados financieros, junto con los documentos que constan en Registros Públicos, suelen ser los instrumentos para acreditar este hecho en la vía administrativa. Sin embargo, en este caso, fueron desestimados por el MINAGRI al sostener que el criterio aplicable es igualar el inicio de actividades con el inicio de la tala a gran escala y/o de la siembra de cacao, utilizando como referencia el nivel de desbosque señalado a priori, es decir, la magnitud de la actividad.

Ante el conflicto descrito, ni el D.S. N° 019-2012-AG ni la Ley N° 28245, instrumentos normativos que regulan la Gestión Ambiental del Sector Agrario, definen el concepto del término **inicio de actividades u operaciones**. Sin perjuicio de ello, resalta la utilización del conector “o” en el art. 40 de dicho Reglamento, aludiendo que se debe entender por actividades en curso a “aquellas que se encuentren en operación o que se hayan iniciado con anterioridad” (Ministerio de Agricultura, 2012).

Atendiendo al objetivo del instrumento normativo, se considera que dicha disposición no se refiere a la mera creación legal y tributaria de una empresa; sino que requiere la realización de actividades u operaciones. Solo la ejecución del proyecto, es decir, la intervención física del ambiente, es susceptible de generar impactos negativos sobre el mismo. Así, también, lo indica la Guía para la elaboración de PAMA al afirmar que dicho documento se dirige a los titulares de actividades en actual operación (Ministerio de Agricultura, 2010).

En línea con lo expuesto, es necesaria la evaluación de las actividades primigenias orientadas a concretar la realización del objeto social de la empresa con el fin de concluir si constituyen prueba suficiente del inicio de la

actividad u operación, en los términos de la normativa del sistema de gestión ambiental agrario. Aunque no encontramos decisiones administrativas del sector sobre este tema, rescatamos las opiniones y/o lineamientos de otros sectores, así como la regulación forestal sobre materias distintas:

- a) El Tribunal Fiscal (2008) indica que una empresa ha iniciado sus operaciones productivas cuando realizó la primera transferencia o prestación de servicios contemplada en su objeto social.
- b) La disposición que regula la presentación del PAMA para las infraestructuras de residuos sólidos precisa que se entiende que iniciaron su ejecución con su construcción, no con su efectivo funcionamiento (Ministerio del Ambiente, 2020).
- c) En minería, se distingue la inscripción de Empresas Especializadas de Contratistas Mineros de la fecha en que inician sus actividades, siendo esto último posterior (Ministerio de Energía y Minas, 2008). Cabe recalcar que, dicha inscripción presupone la existencia de la empresa, es decir, su creación en SUNARP.
- d) En minería, se vincula el inicio de actividades con la exploración y explotación del yacimiento minero, requiriendo, incluso, una autorización específica para ello (Ministerio de Energía y Minas, 2012).
- e) En turismo, los centros de turismo termal y/o similares deberán contar con RUC y todos los permisos necesarios, incluyendo licencia de funcionamiento, para iniciar actividades (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2011).
- f) En forestal, los titulares de concesiones podrán iniciar actividades de manejo y aprovechamiento forestal tras la aprobación del Plan General de Manejo Forestal y el Plan Operativo Anual para el primer año de operación.

De las definiciones listadas supra, se desprende que la inscripción registral de la empresa en SUNARP no es prueba suficiente para demostrar inicio de actividades. Asimismo, la mayoría concuerda que el inicio de actividades está vinculado a la realización concreta del objeto social de la empresa, siendo la

única excepción la disposición sobre infraestructura de RRSS. En esta última, la norma considera que la mera ejecución de esta construcción constituye una alteración al ambiente. De ahí que el periodo de inicio de actividades también abarque el lapso de tiempo de la construcción.

Al 15 de noviembre de 2012, TAMSHI SAC, entonces Plantaciones de Loreto Sur SAC, limitaba su objeto social a actividades vinculadas al aceite de palma, así como a actividades anexas, conexas o relacionadas, tal como se puede visualizar a continuación:

### Gráfico 3

#### *Partida N° 11040958 de la Oficina Registral de Maynas*

**OBJETO: Artículo Segundo.-** El objeto de la sociedad es dedicarse a la siembra, extracción, procesamiento, elaboración, compraventa, importación, almacenamiento, exportación, transporte, representación, comercialización y distribución del árbol de palma, sus frutos y sus derivados; así como misceláneos relacionados a lo antes indicado. Asimismo, será objeto de la sociedad dedicarse a la compraventa de terrenos para el desarrollo de la industria del aceite de palma y productos relacionados. Adicionalmente, la sociedad podrá realizar cualquier otro tipo de actividades anexas, conexas o de alguna manera relacionadas con las indicadas en el párrafo precedente. Para cumplir con su objeto social, la sociedad podrá ejecutar todos los actos y operaciones que directa o indirectamente fuesen necesarios o convenientes, sin restricción ni limitación alguna.

Fuente: Sitio Web “Conoce aquí” – SUNARP.

Recién, en 2017, TAMSHI SAC modificó su objeto social, incluyendo, de forma expresa, el cacao como cultivo sobre el cual podía desarrollar todas las actividades descritas en el artículo segundo de la Escritura Pública de su constitución.

### Gráfico 4

#### *Partida N° 11040958 de la Oficina Registral de Maynas*

##### **AMPLIACION DE OBJETO SOCIAL Y MODIFICACION PARCIAL DE ESTATUTO**

Por ESCRITURA PÚBLICA del 21/02/2017 otorgada ante NOTARIO EDUARDO LAOS DE LAMA en la ciudad de LIMA, y por ACTA DE JUNTA GENERAL DE ACCIONISTAS del 13/02/2017, inserta a fojas del 11 al 19 del Libro de actas N° 02, se acordó por unanimidad:

- **AMPLIAR** el objeto social de la sociedad.
- **MODIFICAR** el **Artículo Segundo** del estatuto social de la sociedad, el cual a partir de la fecha tendrá la siguiente redacción:

**Artículo Segundo:** El objeto de la sociedad es dedicarse a la siembra, extracción, procesamiento, elaboración, compraventa, importación, almacenamiento, exportación, transporte, representación, comercialización y distribución del árbol de palma, plantaciones de cacao y en general de otros productos agrícolas, sus frutos y sus derivados; así como misceláneos relacionados a lo antes indicado. Asimismo, será objeto de la sociedad dedicarse a la compraventa de terrenos para el desarrollo de la industria del aceite de palma, de la industria del cacao y productos relacionados, y en general de otros productos agrícolas. Adicionalmente, la sociedad podrá realizar cualquier otro tipo de actividades anexas, conexas o de alguna manera relacionadas con las indicadas en el párrafo precedente. Para cumplir con su objeto social, la sociedad podrá ejecutar todos los actos y operaciones que directa o indirectamente fuesen necesarios o convenientes, sin restricción ni limitación alguna.

Fuente: Sitio Web “Conoce aquí” – SUNARP.

En este extremo, hubiese sido pertinente que la autoridad determine si las áreas intervenidas entre 2011 y 2012 fueron resultado de la acción de TAMSHI SAC y si califican como preoperativas u operativas; esto considerando el criterio adoptado por el MINAGRI. No obstante, la autoridad evaluadora omite que, en 2012, TAMSHI SAC se encontraba en proceso de adquisición de los predios, tal como acotamos en los Antecedentes del presente informe, concretándose la inscripción registral de las transferencias en 2013. Entonces, lo que habría que definir es el momento en el cual la empresa obtuvo la posesión de los predios y, si corresponde atribuirle el desbosque de las 8.30 hectáreas reportadas por la DERN. Solo así nos encontraríamos ante un escenario de intervención física real del suelo, por parte del proponente, con objeto de instalar el plantío de cacao, independientemente de la escala o magnitud de esta. Por el contrario, de no ser así, la defensa de TAMSHI SAC sería considerar como fecha de inicio de actividades a un hito registral, comercial o tributario que no necesariamente refleja la fase operativa del objeto social de la empresa.

Pese a la importancia de esclarecer lo indicado supra, la autoridad no formuló consulta alguna; por el contrario, aceptó la afirmación de la empresa respecto del área intervenida en dichos años y estructuró todas las consultas a sus órganos de apoyo en torno a la escala de intervención.

Desde su nacimiento, el objeto social de TAMSHI SAC inicia con la actividad de “siembra” a partir de la cual se desprenden las demás actividades, ya que presuponen la existencia del producto. La realización de dicha actividad es compatible con la necesidad de obtener certificación ambiental correctiva pues es imprescindible reconocer que dicho instrumento de protección ambiental asume la preexistencia de impactos ambientales. En ese sentido, se postula que dichos impactos no son ocasionados por actividades preoperativas como la contratación de personal ni las negociaciones ni ninguna actividad administrativa o comercial de la empresa. En contraposición, la tala de árboles, así como la preparación del terreno son actividades vinculadas a la siembra y

sí constituyen intervención física del suelo y, por ende, son susceptibles de evaluación ambiental.

En suma, la empresa en sí misma puede haber iniciado su actividad desde 2011 (Ficha RUC y estados financieros); sin perjuicio de ello, solo realizó actividades u operaciones relevantes para la normativa ambiental desde que taló los árboles como parte de su Plan de preparación de tierras para la siembra de cacao. En ese sentido, si se afirma que TAMSHI SAC taló los árboles de 8.30 has. antes del 15 de noviembre de 2012, se afirma que se encontraba bajo el ámbito de aplicación del artículo 40 del REGASA.

Ahora bien, es imperativo esclarecer si el hecho de haber iniciado actividades con anterioridad a la fecha señalada es suficiente para aplicar un IGA correctivo a todo el proyecto. Al respecto, es de vital importancia reconocer la vinculatoriedad existente entre la actividad en curso, entendida como la ejecución del objeto social de la empresa, y el impacto ambiental generado. De esa forma, en el caso particular del sector agrario, la relación entre el área intervenida y el concepto de actividad en curso es imprescindible.

Frente a lo expuesto, resulta determinante establecer el área que se encontraba bajo el supuesto de la aplicación de un IGA correctivo en el caso analizado. Con relación a ello, el MINAGRI argumenta que la naturaleza de la solicitud de certificación ambiental debe condecirse con la naturaleza de la intervención. En otras palabras, en tanto TAMSHI SAC solicitó la certificación ambiental para actividad agraria extensiva en 2,701.10 hectáreas, la intervención física del suelo debió ser proporcional. Cabe recalcar que el cálculo se efectúa considerando como fecha límite de intervención el 11 de noviembre de 2015, no la fecha en que se presentó la solicitud de inicio de adecuación ambiental.

Bajo el parámetro temporal y cuantitativo indicado, la autoridad debió considerar la escala de la actividad para definir la magnitud de los impactos negativos al ambiente y, consecuentemente, si la empresa debía elaborar una DAAC o un PAMA. Sin embargo, atendiendo a su naturaleza correctiva, dicho

instrumento sería susceptible de ser aplicable solo respecto del área intervenida con anterioridad al 15 de noviembre de 2012. Toda área intervenida con posterioridad a dicha fecha debía contar, obligatoriamente, con un IGA preventivo, si la actividad se encontraba listada en el Anexo 2 de la Ley del SEIA o si la autoridad lo indicaba así tras la consulta del proponente.

En conclusión, la aplicación de un IGA correctivo en el sector agrario requiere reconocer, necesariamente, la conexión entre la ejecución de actividades físicas sobre el suelo y el área total intervenida dentro del límite temporal establecido por el REGASA. En ese sentido, el criterio de inicio de actividad debe analizarse respecto de aquellas áreas, descartando todo componente empresarial complementario destinado a lograr el objeto social de la entidad siempre que no genere, directamente, un impacto ambiental negativo.

El caso de TAMSHI SAC demuestra que no es suficiente conocer la escala de la actividad para clasificar un proyecto, así como tampoco basta que el inicio de la actividad de una empresa agraria determine el IGA que le corresponde. Existen factores adicionales que deben ser evaluados atendiendo a la particularidad del sector. En ese sentido, se sostiene que la autoridad debió, inicialmente, especificar al administrado que la certificación ambiental correctiva aplicaba solo para las 8.30 hectáreas, más no para las 2701.10 hectáreas e, inmediatamente, se debió comunicar a la autoridad competente a efectos de que realice la investigación correspondiente.

### **V.3.2. Sobre las comunicaciones del MINAGRI**

Según consta en los puntos 1 y 2 del presente Informe, a diferencia de los IGA preventivos, los IGA correctivos no cuentan con un procedimiento detallado de tramitación. Es así que no existe, expresamente reconocida, una fase de clasificación del proyecto en este supuesto. Sin embargo, en el caso de TAMSHI SAC, la autoridad evaluadora y certificadora reconoció, en diversas comunicaciones, que el instrumento ambiental aplicable era el PAMA. Ello se confirma con la previa aprobación de los TDR en 2013, cuyo documento se contempla en el procedimiento del SEIA.

El carácter vinculante o no vinculante de dichos documentos no es claro puesto que los instrumentos que contienen la aprobación y ratificación de la clasificación del proyecto son informes y cartas emitidas sin iniciar el procedimiento de certificación ambiental propiamente dicho, sino en el marco de consulta administrativa. Esto se refleja en el hecho de que el pronunciamiento no se encuentre recogido en una Resolución tal como sucede en el SEIA. A continuación, se presentan extractos de dichos documentos con el propósito de establecer su naturaleza y vinculatoriedad, así como la existencia de responsabilidad funcional.

- a) Carta remitida con fecha 09 de octubre de 2013, mediante la cual se envió el Informe N° 1081-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13.

#### Gráfico 5

#### Carta N° 984-13-MINAGRI-DGAAA-114912-13

Lima, 09 OCT. 2013

CARTA N° 984-13-MINAGRI-DGAAA-114912-13

Señor  
Rubén Antonio Espinoza  
Gerente General  
CACAO DEL PERÚ NORTE S.A.C.  
Av. Víctor Andrés Belaúnde N° 147  
Vía Principal 110 Edificio Real 5, Of. 901  
San Isidro.

Asunto : Términos de Referencia del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) del Fundo Tamshiyacu de Cacao del Perú Norte S.A.C.

Ref. : Carta s/n de Cacao del Perú Norte S.A.C., recepcionado el 10/09/2013.

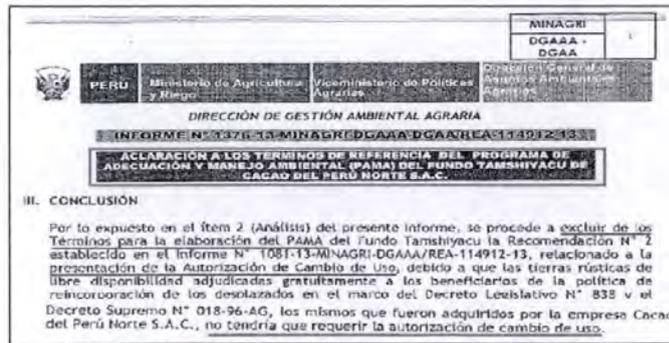
Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, para remitir adjunto el Informe N° 1081-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13, correspondiente a la evaluación de los Términos de Referencia del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental indicado en el asunto, con la finalidad de que los aspectos indicados en dicho informe sean considerados en la elaboración del PAMA.

Fuente: Expediente con Código Único de Trámite N°  
00167414-2016-MINAGRI

- b) Carta remitida con fecha 09 de diciembre de 2013, mediante la cual se remitió el Informe N° 1376-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13.

#### Gráfico 6

#### Carta N° 1247-13-MINAGRI-DGAAA-114912-13



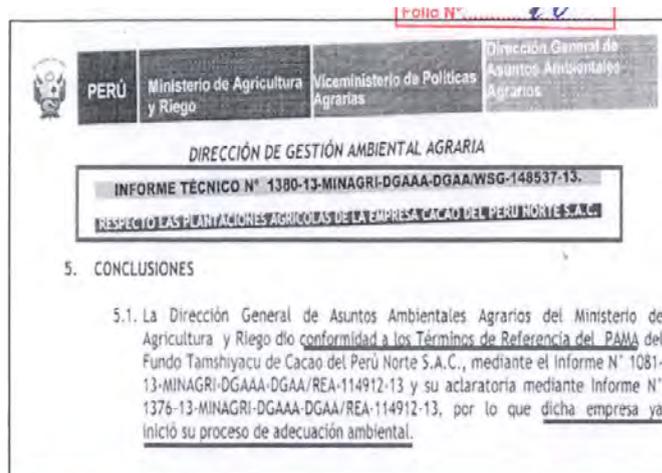
Fuente: Expediente con Código Único de Trámite N°  
00167414-2016-MINAGRI

c) Informe Técnico N°  
1380-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/WSG-148537-13

### Gráfico 7

*Informe Técnico N°*

*1380-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/WSG-148537-13*



Fuente: Expediente con Código Único de Trámite N°  
00167414-2016-MINAGRI

d) Informe N° 276-14-MINAGRI-DGAAA-DGAA/TAW-148537-13

### Gráfico 8

*Informe N° 276-14-MINAGRI-DGAAA-DGAA/TAW-148537-13*

PERÚ		Ministerio de Agricultura y Riego	Viceministerio de Políticas Agrarias	MINAGRI DGAAA-DGAA	1
				Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios	
DIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL AGRARIA					
INFORME N° 276-14-MINAGRI-DGAAA-DGAA-TAW-148537-13					
SECUENCIA DE HECHOS RELACIONADOS CON LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS DE LA EMPRESA CACAO DEL PERÚ S.A.C.					
<b>V. CONCLUSIONES</b>					
5.7 Los adjudicatarios de los sesenta (60) predios de la Parcelación e Independización en el Predio Rústico de Fernando Lores han venido realizando actividades agrícolas en las parcelas adjudicadas durante más de diez años del período de posesionarios, y desde 1997 por más de quince años de propietarios, <u>sin que se les exija autorizaciones de cambio de uso o de otro tipo.</u>					
5.8 El cambio de titular de los predios adquiridos bajo el Decreto Legislativo 838, por sucesión, venta o cualquier otro título que transfiera la propiedad, <u>no tendría por qué cambiar la condición jurídica de la tierra con relación a la clasificación por su capacidad de uso mayor, salvo que se sancione una ley para ese efecto.</u>					

PERÚ		Ministerio de Agricultura y Riego	Viceministerio de Políticas Agrarias	MINAGRI DGAAA-DGAA	1
				Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios	
DIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL AGRARIA					
INFORME N° 276-14-MINAGRI-DGAAA-DGAA-TAW-148537-13					
SECUENCIA DE HECHOS RELACIONADOS CON LAS ACTIVIDADES AGRÍCOLAS DE LA EMPRESA CACAO DEL PERÚ S.A.C.					
<b>V. CONCLUSIONES</b>					
5.9 Para las actividades en curso, el cambio de modelo de producción, de migratorio a tecnificado, rigen las normas del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental y está previsto que las actividades agrícolas intensivas deben contar con estudios de evaluación ambiental, lo que para el caso, <u>deberá ser un PAMA.</u>					

Fuente: Expediente con Código Único de Trámite N°  
00167414-2016-MINAGRI

A efectos de realizar el análisis mencionado es necesario establecer qué es un acto administrativo, así como quién goza de la autoridad para emitirlo de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico vigente al momento en que los escritos fueron expedidos.

Nuestra Ley de procedimiento Administrativo General (en adelante "LPAG") indica, en su artículo 1, que se considerará acto administrativo a toda declaración formulada por entidades sujetas a normas de Derecho Público, cuyo propósito sea producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. O sea, en el caso particular, la certificación ambiental.

Conforme al Reglamento de Organización y Funciones<sup>24</sup> (en adelante “ROF”) vigente al año 2013, la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA) es el órgano de línea del MINAGRI competente para aprobar los estudios de impacto ambiental del sector. Asimismo, la Dirección de Gestión Ambiental Agraria (DGAA) es la unidad orgánica dependiente de dicho órgano, cuya función es evaluar e, igualmente, aprobar dichos instrumentos. Esta última función fue excluida por el Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI que aprobó el nuevo ROF de la institución con fecha 23 de julio de 2014.

### Gráfico 9

Organigrama de la DGAAA



Fuente: Elaboración Propia

El contenido de la carta referida en el documento del literal a) refleja que la DGAA, dentro del marco de su competencia, ha evaluado los TDR del PAMA presentado y, conforme a ello, ha formulado modificaciones que debían ser consideradas en su elaboración. De la lectura literal del documento se desprende que, si bien el TDR fue revisado por la DGAA y la DGAAA, no se manifiesta, explícitamente, su aprobación. Esta última es confirmada con el

<sup>24</sup> Decreto Supremo N° 031-2008-AG.

documento contemplado en el literal c) en el cual se confirma que la DGAAA dio conformidad a los TDR mediante la comunicación a).

Pese a no contar con un procedimiento específico de certificación ambiental correctiva, la institución recurre al art. 21 del REGASA que regula la aprobación de TDR para IGA preventivo, cuya disposición, al 9 de diciembre de 2013, acota lo siguiente:

“Artículo 21.- Evaluación y conformidad de los Términos de Referencia.  
21.1. Los Términos de Referencia serán evaluados y se dará conformidad una vez absuelta las observaciones si las hubiere.  
(...)”.

En adición a lo anterior, es perceptible que, en el caso de TAMSHI SAC, esta presentó los TDR del IGA que asumió que le correspondía; sin perjuicio de ello, la DGAAA ratificó dicha clasificación sin objeción alguna. De esa forma, se cumplió, análogamente, con las dos primeras fases del procedimiento contemplado en el SEIA. Cabe recalcar que la norma glosada supra no especifica el instrumento a través del cual se realiza la aprobación. Sin embargo, el artículo 8.2 de la Ley del SEIA sí define que será una Resolución. Estas solo pueden ser emitidas por los órganos de línea, tratándose, en el caso de la DGAAA, de una Resolución de Dirección General.

Atendiendo a lo explicado a priori, es posible concluir, respecto de la comunicación del literal a) que esta constituye acto administrativo en el marco del procedimiento de certificación ambiental correctiva, sin importar el instrumento que lo contiene. En otras palabras, si el procedimiento aplicado fue el mismo del SEIA ¿Por qué el producto sería distinto? El Informe genera el mismo efecto que la Resolución que clasifica el Proyecto y aprueba los TDR en el marco de la certificación ambiental preventiva: otorga certeza sobre el IGA que se debe elaborar y define los aspectos que deberán ser incluidos.

Por otro lado, las comunicaciones expuestas en los literales b), c) y d) precedentes fueron emitidas por la DGAA, unidad orgánica competente para evaluar y aprobar estudios de impacto ambiental de conformidad con el ROF

de MINAGRI, y transmitidas, a través de comunicaciones de la DGAAA, a TAMSHI SAC. Sobre ellas se destaca que el propósito de todas es confirmar o modificar parte del contenido de los TDR. Por tanto, constituyen actos administrativos al modificar y/o confirmar las obligaciones del administrado bajo el ámbito del procedimiento de certificación ambiental.

A raíz de lo expuesto, es factible razonar que, en tanto dichos documentos fueron emitidos por la unidad orgánica de la DGAAA, califican como Informes de Instrucción debido a que “son la opinión sobre alguna materia relacionada con el procedimiento emitida por alguien al que se le reconoce competencia o cualificación (órganos o personas)”. El propósito de dichos instrumentos es brindar soporte al órgano decisor para adoptar una decisión sobre el caso consultado (Palomar & Fuertes, s.f.). Sin embargo, al haberse canalizado por la DGAAA, adquieren calidad de acto administrativo, ya que esta no refuta lo indicado por su órgano de apoyo, sino que, prácticamente, ratifica lo que su evaluador sostiene. Además, a diferencia de lo que sucede en el SEIA, las expresiones de la DGAA no formulan recomendaciones al órgano de línea, sino que decide sobre el caso particular, validando así la atribución de funciones asentada en el ROF.

#### **V.3.2.1. Validez de los actos administrativos analizados**

Habiendo definido la calidad de acto administrativo de las comunicaciones revisadas, es pertinente determinar si estos son válidos. Para ello, la LPAG, en su artículo 3, detalla los requisitos de validez de un acto administrativo: a) competencia, b) objeto o contenido, c) finalidad pública, d) motivación y e) procedimiento regular.

En primer lugar, como hemos señalado, las comunicaciones fueron emitidas o, en su defecto, ratificadas por la autoridad competente: DGAAA, de acuerdo con la competencia y funciones otorgadas en la Ley del SEIA y su reglamento, el REGASA y el ROF del MINAGRI.

En segundo lugar, los documentos se pronuncian sobre la clasificación del proyecto y/o los TDR para la elaboración del IGA por lo que su objeto o

contenido es inequívocamente preciso. Asimismo, el objeto mencionado es física y jurídicamente posible considerando que nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe el agro en la zona de selva y ceja de selva en las tierras calificadas con aptitud agrícola. Esto asumiendo que la titulación de los predios fue conforme a ley, lo que se analizará más adelante. Sin embargo, se cuestiona la licitud del pronunciamiento referido en el literal b) del punto 5.3.2. que establece que TAMSHI SAC no requiere autorización de cambio de uso de suelo, al amparo del D.L. N° 838, contraviniendo así el artículo 286 del Reglamento de la Ley N° 27308, cuya disposición especifica su obligatoriedad y se encontraba vigente a la fecha de inicio de actividad.

Cabe destacar que la DGAAA, en los documentos observados, evaluó y ratificó la clasificación del proyecto aplicando el criterio de escala e inicio de actividad, sin considerar el vínculo de esta con el área efectivamente intervenida al 11 de noviembre de 2012. Sin perjuicio de ello, en tanto no existía una definición específica del concepto, la interpretación adoptada no se considera como ilícita.

En tercer lugar, se cumple con la finalidad pública en tanto la aprobación de los TDR es un paso vital para obtener la certificación ambiental, cuyo procedimiento es reconocido como objetivo ambiental del sector agrario en el REGASA, bajo el marco de adecuación ambiental comprendido por el Sistema Nacional de Gestión Ambiental en la Ley N° 28245.

En cuarto lugar, no es posible evaluar la integridad de la motivación de las comunicaciones examinadas en el presente Informe, ya que el Expediente remitido por la Institución no incluye el detalle de su contenido. Sin embargo, se extrae que tanto la clasificación del proyecto como la aplicabilidad del D.L. N° 838 y el cambio de uso de suelo fueron revisados en la solicitud de aprobación de los TDR de TAMSHI SAC.

Por último, los actos administrativos analizados, efectivamente, fueron emitidos en el marco del procedimiento de certificación ambiental descrito en los términos de los puntos precedentes de este informe.

En resumen, los actos administrativos evaluados cumplen, inequívocamente, con los requisitos de competencia, finalidad pública, procedimiento regular y objeto o contenido lícito, preciso, posible física y jurídicamente, con excepción del documento 3.2.b) que adolece de objeto lícito pues contraviene normativa aplicable a las tierras agropecuarias ubicadas en la selva y ceja de selva. Por lo tanto, dicha comunicación adolece de causal de nulidad de acuerdo con el supuesto contemplado en el art. 10.2. de la LPAG.

#### **V.4. Autorización de cambio de uso de suelo**

El segundo argumento que sustenta la denegatoria de la aprobación del PAMA es la no presentación de la autorización de cambio de uso de suelo en predios privados requerida en el art. 124 del Reglamento de Gestión Forestal vigente, según el cual

Toda actividad con fines agropecuarios en predios privados con cobertura forestal, requiere una autorización de cambio de uso, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley. La autorización de cambio de uso en el caso de predios privados otorga al solicitante el derecho de realizar el desbosque correspondiente en las tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente. El Estado promueve la conservación de los bosques primarios.

Sobre este punto, queda claro que, al 2015, toda persona tenía la obligación de tramitar una autorización de cambio de uso de suelo en cualquier terreno privado con cobertura boscosa. No obstante, la autoridad omite que, en el presente caso, el desbosque se realizó antes, por lo que es necesario realizar un análisis normativo integral de la legislación aplicable entre 1997 y 2013 que, esencialmente, es el periodo en el que transcurren los hechos objeto de análisis.

Para el siguiente análisis, es imperativo determinar qué se entiende por cambio de uso de suelo, ya que la posición que se adopte sobre el tema determinará la obligatoriedad de tramitar o no la autorización mencionada.

De la lectura integral del D. L. N° 653, se desprende que, en el sector agrario, se asocia el concepto de cambio de uso con el fin otorgado a un terreno, pudiendo ser este urbano, agrario u otro. Esto se condice con la definición de “uso” establecida por la Real Academia Española (s.f.), según la cual, parafraseando, el término se refiere a la actividad que uno o más individuos realizan sobre un bien, independientemente de las características de este. En el mismo sentido, Olivia Pineda Pastrana define el cambio de uso de suelo como “(...) el concepto se refiere al resultado de las actividades socioeconómicas que se desarrollan sobre una cobertura del terreno” (2011, p. 11).

De forma paralela, la legislación agraria crea la categoría de capacidad de uso mayor del suelo para vincular el uso con la aptitud natural de este a efectos de lograr una gestión idónea del recurso natural de la tierra. Así, dependiendo de su composición y otros elementos, se predeterminará qué tipo de actividad es posible realizar en ciertas zonas.

Entonces, es crucial distinguir el cambio de uso del suelo del cambio de su capacidad de uso mayor. Para este último, será fundamental que exista una variación en las características propias del suelo, originada por factores humanos o naturales; mientras que, en el primer caso, no.

Por último, se resalta dos deducciones que constituyen la base de análisis del Informe: (i) TAMSHI SAC no niega la existencia de cobertura boscosa en los predios que componen su Fundo, aunque sí discute la obligación de obtener la autorización de cambio de uso de suelo, y (ii) el MINAGRI reconoce que en la zona donde se ejecutó el proyecto existió cobertura boscosa. En consecuencia, resulta innegable la aplicación de la legislación forestal.

A continuación, se analizarán aristas relevantes para determinar si la empresa requería o no la mencionada autorización.

#### **V.4.1. Marco normativo y fáctico de la adjudicación de los predios del Fundo**

En el acto de adjudicación de los predios integrantes del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar, la normativa vigente, en materia forestal, eran el Decreto Ley N° 21147<sup>25</sup> (“Ley forestal y de fauna silvestre”, en adelante LFFS) y sus Reglamentos: Decretos Supremos N° 161-77-AG (Reglamento sobre extracción y transformación forestal) y N° 159-77-AG (“Reglamento de Ordenación Forestal”). Los artículos 1 y 3 de esta Ley establecen que los recursos forestales – tierras con capacidad de uso mayor forestal, bosques y fauna silvestre- son de dominio público, no existiendo derechos adquiridos<sup>26</sup> sobre ellos. Asimismo, su artículo 5 señala que no es posible utilizar las tierras con aptitud forestal para fines agropecuarios, configurando así una prohibición expresa al cambio de uso de suelo en este supuesto y relegando el uso agropecuario solo para tierras de cultivo en limpio o permanente.

Por otro lado, desde la Ley N° 22175<sup>27</sup> (“Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva”), el Estado promueve el desarrollo agropecuario en las zonas de libre disponibilidad, mediante proyectos de asentamiento rural y promoción de la inversión. Sin embargo, acorde con su artículo 82, no exime a los titulares de realizar la programación correspondiente cuando deseen realizar el desbosque de dichas unidades, debiendo considerar el destino del producto talado.

Frente al escenario normativo forestal descrito, al amparo del Decreto Legislativo N° 653 (“Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario”)<sup>28</sup> y del Decreto Legislativo N° 838 (“Facultan al MINAGRI para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada”)<sup>29</sup>, el Estado inició un proceso de adjudicación de tierras masivo motivado por la promoción de la inversión y el repoblamiento de la zona Selva y Ceja de Selva, ya sea para que las víctimas del terrorismo

---

<sup>25</sup> Norma promulgada en 1975 y derogada por la Ley N° 27308 denominada “Ley Forestal y de Fauna Silvestre” con fecha 16 de julio de 2000.

<sup>26</sup> De conformidad con las sentencias recaídas en los Expedientes N° 0002-2006-PI/TC y N° 00008-2008-PI/TC, nuestro ordenamiento jurídico se acoge a la teoría de hechos cumplidos, no a la teoría de derechos adquiridos, de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes.

<sup>27</sup> Norma promulgada el 10 de mayo de 1978 y vigente hasta la fecha.

<sup>28</sup> Norma promulgada en 1991 y vigente hasta la fecha.

<sup>29</sup> Norma promulgada el 15 de agosto de 1996 y derogada en diciembre de 2000.

retornen a dichas zonas o para que quienes permanecieron en la zona saneen físico-legalmente los predios que venían ocupando sin título de propiedad o constancia de posesión.

A diferencia de las normas previamente promulgadas en materia de promoción de la inversión privada, el D. L. N° 838 limitó la primera transferencia de dominio, por parte del Estado, solo a personas naturales, no siendo posible beneficiar a personas jurídicas. Sin embargo, no formuló obstáculo alguno para las futuras transferencias de los mismos.

La adjudicación analizada entregó una gran cantidad de tierras a cada persona en concordancia con lo estipulado en el artículo 43 del D. L. N° 653 que establece que la adjudicación de terrenos, en el marco del asentamiento rural, debía ser de, por lo menos, 10 hectáreas, calificando así como pequeña propiedad agrícola<sup>30</sup>.

Es manifiesto que el área transferida no obedeció, necesariamente, a la realización de actividad agrícola o pecuaria en el predio; por el contrario, en la inspección ocular efectuada como parte del procedimiento se determinó que los futuros titulares no habían realizado nunca actividad o lo hicieron en una porción que no superaba las 2 hectáreas. Este es el caso de los terrenos integrantes del Fundo Tamshiyacu, cuya parcelación e independización se formalizó con la Resolución Directoral N° 298-97-CTAR-DRA<sup>31</sup> de fecha 19 de abril de 1997.

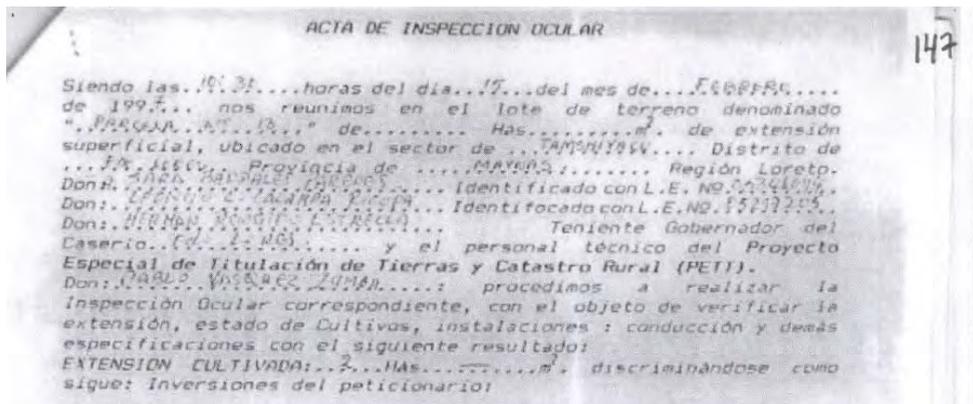
### **Gráfico 10**

#### *Acta de Inspección Ocular que sustentó la adjudicación*

---

<sup>30</sup> Se consideraba pequeña propiedad agrícola al predio cuya área ascendía de 10 a 50 hectáreas.

<sup>31</sup> Este acto administrativo adjudica, a título gratuito, 60 parcelas con una superficie de 49 has. 7500 m<sup>2</sup> cada una.



Fuente: Expediente con Código Único de Trámite N° 00167414-2016-MINAGRI

Al respecto, consideramos que, aun cuando en la Inspección ocular se constata la existencia de cultivos en un área que no supera las 2 hectáreas, la autoridad adjudicó parcelas de casi 50 hectáreas a 60 personas, al amparo del D. L. N° 838, sin efectuar precisión alguna respecto del uso de aquellos terrenos que no habían sido cultivados. Peor aún, en los títulos de propiedad otorgados, se puede verificar que consta que **la totalidad del inmueble es agrícola y que otorga a sus titulares el ejercicio pleno de su derecho de propiedad**. Por ello, aunque se visitaran los predios y se observara la presencia de bosque, es totalmente factible desprender, de la revisión de los documentos y de la legislación vigente, que las autoridades que efectuaron la adjudicación de los predios conocían esta circunstancia y, aun así, les otorgaron calidad de uso agrícola. No podemos olvidar que esta transferencia se realizó en un contexto de impulso de la inversión privada en el que el desarrollo de la agroindustria, y de la actividad agraria en general, era de interés nacional y, por tanto, es creíble que el Estado deseaba el desarrollo de esta actividad en estos terrenos. Todos ellos; no solo en 2 hectáreas.

### Gráfico 11

*Título de Propiedad otorgado por el PETS*



Fuente: Expediente con Código Único de Trámite N° 00167414-2016-MINAGRI

El escenario descrito traslada, a los futuros adquirentes, la carga de contrastar lo que consta en SUNARP con la realidad; no considerando supuestos de reforestación por interrupción de la actividad agrícola. Este imposible jurídico generado por una mala zonificación forestal del distrito Fernando de Lorens, afecta significativamente el principio de fe pública registral. En el caso concreto, el Estado tuvo amplio margen de tiempo y actuación para dictar un mandato que dotara de protección a estos bosques, cuyos suelos eran considerados como de uso agrícola; sin embargo, solo hubo inacción.

En comparación con la normativa de adjudicación vigente en 1997, el artículo 284 del Reglamento de la Ley N° 27308 sí plantea, como requisito para la adjudicación, la presentación del ordenamiento territorial del predio, en cuyo documento se plasmaban los usos asignados al área, respetando el CTCUM bajo el cual se otorgaba el derecho. Dicho requisito, como se ha descrito, no fue exigido en la adjudicación amparada en el D. L. N° 838.

El Decreto Legislativo N° 838 y su Reglamento no efectuaron mayor descripción respecto de los predios susceptibles de adjudicación bajo su regulación, siendo la única indicación que debían adjudicarse aquellos **predios rústicos considerados de libre disponibilidad**.

Al respecto, a 1997, no existía una definición de lo que se conocía como predios rústicos, aun cuando el término se utilizó reiterativamente. Sin embargo, se encuentra, en el artículo 17 del Decreto Legislativo N° 653<sup>32</sup>, el concepto de “tierras rústicas” que abarca a todas aquellas tierras que se encuentran ubicadas en la zona rural y que, no habiendo sido habilitadas como urbanas, están destinadas o son susceptibles de serlo para fines agrarios. Cabe recalcar que, de acuerdo con el art. 5 del D.S. N° 0062/75-AG, el concepto de “tierras” abarca al conjunto de clima, suelo, vegetación, agua, fauna y demás factores del medio ambiente. Adicionalmente, “la doctrina tradicional (Lehman 1956: 552; Wolf 1971:217) define al término predio como la parcela de terreno delimitada en su perímetro por unos linderos ora con dicha parcela y la proyección de esta en el sobresuelo y en el subsuelo” (Fernández, 2013, p. 15).

De conformidad con Hugo Che Piu Deza y Octavio Galván Gildemeister, a la fecha, aun no se cuenta con una definición uniforme del término “predio rústico”. (2015, p. 63-64); sin embargo, con la data legislativa y doctrinaria existente a 1997, se propone la siguiente definición predio rústico como concepto vigente a 1997: porción de tierra delimitada por linderos, incluyendo el sobresuelo y subsuelo, ubicada en la zona rural, no habilitada como urbana y destinada para fines agrarios. Al respecto, es importante acotar que el término agrario abarca actividades agrícolas, pecuarias y forestales, según la tercera disposición complementaria de Ley N° 22175; en contraste, los términos “agropecuario” y “agrícola” comprenden la agricultura y las crianzas, más no el aprovechamiento directo de los bosques naturales.

Con respecto al término de libre disponibilidad, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales precisa que un predio de libre disponibilidad es aquel sobre el cual no recae ningún impedimento legal o judicial para la transferencia de dominio (s.f., p. 1).

---

<sup>32</sup> Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario

En suma, se colige que el concepto de predio rústico de libre disponibilidad abarcaba a aquellos terrenos delimitados, en zona rural no habilitada como urbana, sobre los cuales era posible realizar aprovechamiento forestal y no recaía impedimento legal o judicial para su transferencia.

Por lo desarrollado a priori, se concluye que el D. L. N° 838 habilitó al MINAGRI a adjudicar predios ubicados en las zonas de economía deprimida<sup>33</sup> y destinadas al uso agrícola sobre las cuales no pesara impedimento legal o judicial que vetara su transferencia. Bajo un criterio de interpretación sistemática y atendiendo al contenido literal de las normas, es posible afirmar que no hubo vulneración de las normas forestales vigentes en 1997 con la emisión del mencionado decreto en tanto que su contenido no contravino las disposiciones forestales.

#### **V.4.2. Reflexiones en torno a la naturaleza de los bienes adjudicados**

De conformidad con lo acotado en el apartado 5.4., el derecho de propiedad sobre los predios objeto de cuestionamiento debe analizarse desde la perspectiva forestal, considerando su ubicación y la presencia de cobertura boscosa.

Bien se ha indicado que, al momento de la adjudicación, la LFFS pregonaba la condición de dominio público de los recursos forestales. En concordancia con el artículo 73 de la Constitución Política del Perú de 1993, dichos componentes son inalienables e imprescriptibles. Lo primero porque "no pueden ser objeto de negocios proclives a su disponibilidad civil", y lo segundo porque su posesión no es relevante para su adquisición, de modo tal que no se aplica usucapión sobre ellos (Ccopa, 2004, p. 33-40). Esto supone "una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado" (Stc. 1988 TC)<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Cajamarca, Huánuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno, Amazonas, Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios; así como las áreas de la región Sierra de los departamentos de Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna, ubicados a partir de 2,000 metros sobre el nivel del mar.

<sup>34</sup> <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10212/10655>

La condición de dominio público de dichos bienes se refleja en la disposición contenida en el artículo 4 del ROT, según la cual aquellas tierras de uso mayor forestal que se encontraban en posesión de personas naturales o jurídicas, debían ser consideradas cedidas en usufructo, nunca en propiedad. De esa forma, se los reserva no solo para

El concepto de dominio público, bajo la teoría demanial, agrupa a todos aquellos bienes de titularidad del Estado sujetos a un uso o servicio público. Tal es el caso de los bosques y, los recursos forestales, en general, cuya conservación contribuye a combatir el cambio climático, así como a lograr mayor captura de carbono, protección del recurso hídrico, entre otros servicios ecosistémicos. Dichos bienes, además, han sido reconocidos como tales por la LFFS y la Constitución, cumpliendo con el criterio establecido por Washington Lanzano y José María Diez Manuel (Ccopa, 2004, p. 34).

Actualmente, el ordenamiento jurídico contempla la desafectación como único procedimiento para cambiar la condición de un bien de dominio público a dominio privado del Estado, siendo la autoridad competente para otorgarla la Superintendencia de Bienes Nacionales. Sin embargo, la modificación es de carácter excepcional y solo es aplicable bajo determinados supuestos.

En contraposición a lo explicado y al pensamiento doctrinario de la época, se precisa que, en Perú, la figura jurídica de la desafectación, nació, legislativamente, como una herramienta para permitir la disposición de los aportes reglamentarios, sin importar si existía o no de demanialidad sobre los mismos (Ccopa, p. 122-). En ese sentido, se desprende, tanto de la legislación revisada como de los documentos que originaron la titulación de los predios, que, a 1997, no se realizó desafectación, como hoy la conocemos, como requisito previo para la transferencia de dominio.

En resumen, en 1997, no era posible adjudicar tierras con capacidad de uso mayor forestal debido a que se consideraban bienes de dominio público y, por tanto, no calificaban como objeto de tráfico jurídico, ya que su existencia respondía, y aún responde, a una finalidad pública. Pese a ello, la adjudicación

fue realizada debido a que se consideró que dichos predios no constituirían recurso forestal y, por tanto, se los trató como bienes de dominio privado del Estado, contraviniendo toda la legislación forestal, e incluso la Constitución.

El error o la negligencia de la autoridad adjudicadora, según se vea, no sería tan manifiesto(a) si dicha zona no hubiese contado con cobertura boscosa masiva, según lo reporta el Geobosque. De ahí que, aunque no se consideraran tierras con CTCUM forestal, igualmente se habría calificado el área como bosque, imposibilitando la ejecución de actividades agrarias incompatibles con sus características geográficas y ecológicas.

En función a ello, el proceder idóneo hubiese sido declarar la nulidad de la Resolución que adjudicó los predios del Fundo Tamshiyacu, siendo el actuar extensible a todos aquellos actos administrativos que otorgaron derechos de propiedad sobre bienes de dominio público contraviniendo la Constitución y las leyes, al amparo del literal b) del artículo 43 del TUO del D.S. N° 02-94-JUS<sup>35</sup>.

Sin perjuicio de lo aquí concluido, en tanto dichos actos administrativos nunca se declararon nulos, hasta la fecha, es imprescindible determinar las características del ejercicio del derecho de propiedad por parte de los beneficiarios directos y sucesivos bajo un marco de apariencia de legalidad de su origen.

#### **V.4.2.1. Facultad de disposición de los predios del Fundo**

A efectos de conocer las limitaciones al derecho de propiedad ejercido por las personas beneficiarias de tales adjudicaciones, se recurre al análisis de la legislación vigente a 1997, ya que el D. L. N° 838 establece ninguna. En ese sentido, como ya se ha mencionado, el artículo 2 del D. L. N° 653 establece que el Estado otorgará las garantías necesarias para el libre desarrollo de las **actividades agrarias** ejecutadas por personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras; con tal fin incorpora el literal a) según el cual: “El Estado otorga seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de las tierras rústicas. **Los derechos reales sobre ellas, se rigen por el Código Civil y las**

---

<sup>35</sup> Reglamento General de Procedimientos administrativos

**disposiciones contenidas en la presente Ley**” (Ministerio de Agricultura, 1991). Igualmente, en su artículo 7, sostiene que **la propiedad agraria, sin importar su origen, es susceptible de ser libremente transferida a terceros** (Ministerio de Agricultura, 1991). Por último, en su artículo 68, **declara “de interés nacional el desarrollo de la agroindustria”** y recalca que **“cualquier empresa agroindustrial puede ser propietaria de tierras rústicas, sin ninguna limitación”** (Ministerio de Agricultura, 1991).

De lo expuesto, se concluye que los terrenos que hoy en día forman parte del Fundo Tamshiyacu no ostentaban limitación alguna para su disposición, ya que, como hemos señalado a priori, el Estado solo limitó la transmisibilidad de la primera transferencia de dominio, más no las sucesivas. Incluso, se puede afirmar que sería incoherente asumir la imposibilidad de transferir dichos predios a personas jurídicas, considerando que la norma mencionada en el párrafo precedente manifiesta, abiertamente, que el Estado garantiza el libre desarrollo de actividades agrarias y apoya que personas jurídicas del rubro sean propietarias de tierras rústicas. Por ello, no se entiende ni se comparte el criterio asumido en el Informe N° 1182-2014-MINAGRI-OGAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica del MINAGRI y ratificado y compartido por el Ministerio de Agricultura en la Resolución N° 0019-2019-MINAGRI-DVDIAR, según se describe en el numeral 9 del punto 2.1. del acápite II del presente Informe.

#### **V.4.2.2. Facultad de uso y disfrute de los predios del Fundo**

La situación de las limitaciones a los atributos de uso y disfrute de la propiedad del Fundo es distinta a la de la facultad de disposición. Si bien es cierto que el D.L. N° 838 no impuso expresamente limitaciones al ejercicio de ningún componente del derecho de propiedad, esta norma debe leerse en concordancia con la normativa forestal vigente porque el presupuesto de la exigencia de las obligaciones forestales no es la transferencia, sino la existencia misma de recursos forestales. De ahí que el adjudicatario y los propietarios sucesivos, al adquirir predios con cobertura boscosa, deben respetar la legislación forestal en el ejercicio de sus derechos.

Ahora bien, como producto comparativo de este análisis, se debe dilucidar si las limitaciones a los derechos de uso y disfrute variaron entre 1997 y 2012 con la aprobación de la nueva LFFS y su reglamento. Para ello, se asumirá la legalidad de la clasificación de los suelos integrantes del Fundo como agrícolas, en tanto no se ha cuestionado en vías legales ni administrativas su titularidad.

En el caso de los terrenos ubicados en selva y ceja de selva, en primer lugar, tanto la Ley N° 22175 (art. 30) y la Ley N° 21147 (art. 5) como la Ley N° 27308 (art. 7) y su Reglamento (art. 283), acogen la limitación que plantea la restricción de uso agropecuario **“exclusivamente a las tierras con aptitud para el cultivo y ganadería”**<sup>36</sup>. Así, si se considera que las tierras del Fundo son de aptitud agrícola, conforme a lo que indica su título de propiedad, el ejercicio de cualquier tipo de agricultura en la zona es compatible de conformidad con la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor.

En segundo lugar, se encuentra que el art. 98 del D.S. N° 161-77-AG impone la tramitación previa de un permiso de extracción forestal, cuando se requiera desbosque como parte del ejercicio del uso y disfrute de suelos adjudicados o cedidos con fines agropecuarios. Esta disposición es una manifestación del dominio eminential del Estado, quien conserva el dominio de dichos bienes aun cuando el suelo que los contiene es de otro titular. Entonces, en 1997, otra limitación al uso y disfrute de los terrenos agrícolas privados con cobertura boscosa era la obtención de dicho permiso, cuya naturaleza se estudiará más adelante.

---

<sup>36</sup> De conformidad con el artículo 26 de su Reglamento, la clasificación de las tierras por Capacidad de Uso Mayor se efectuará aplicando las normas contenidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 0062-75-AG de 22 de Enero de 1975, aplicándose las equivalencias siguientes:

- a) Las tierras "con aptitud para el cultivo", corresponden a las tierras aptas para cultivo en limpio (A) y a las tierras aptas para cultivo permanente (C);
- b) Las tierras "con aptitud para la ganadería", corresponden a las tierras aptas para pastoreo (P);
- c) Las tierras "con aptitud forestal", corresponden a las tierras aptas para la producción forestal (F) y a las tierras de protección (X).

La clasificación **podrá ser ejecutada por Entidades del Estado o particulares y, en cualquier caso, deberá ser aprobada por la Dirección Regional Agraria.**

En tercer lugar, al contrario de la legislación forestal vigente en 1997, la LFFS (art. 26), vigente al 2012, impone como carga facultativa que, en las tierras de aptitud agropecuaria ubicadas en selva y ceja de selva, se debe priorizar la realización de actividades agroforestales y forestales. Esto se debe a que se presupone que las tierras ubicadas en dicha región tienen vocación forestal. De una interpretación literal de la norma se desprende que no existe veto a la actividad agrícola pura en dichos suelos, pudiendo ser una opción, incluso sin implementar un sistema forestal o agroforestal. Pese a que esta limitación es potestativa y no imperativa, TAMSHI SAC, ha optado por implementar el sistema agroforestal, así sus plantaciones de cacao se entremezclan con otras especies arbóreas.

### **Gráfico 12**

#### *Sistema Agroforestal del Fundo Tamshiyacu*



Fuente: Página Web de TAMSHI SAC

En cuarto lugar, la Ley N° 27308 y su reglamento implementaron una nueva, y la más importante, limitación sobre las tierras en cuestión: la obligación de tramitar una autorización de cambio de uso de suelo, refiriéndose a la actividad que sobre el área se realiza, más no la aptitud por su capacidad de uso mayor. Para que dicha autorización sea otorgada por el Gobierno Regional competente, se requiere de la presentación de expediente técnico que incluya la certificación ambiental del proyecto.

En el caso concreto, TAMSHI SAC inició los trámites notariales de transferencia en 2012, concretándose estos en el año 2013, tal como indica la Contraloría de

la República del Perú en su Informe de Auditoría (2019, p. 21). Si bien la autorización de cambio de uso de suelo no se estipulaba en 1997, sí regía al momento de la transferencia a la empresa. En ese sentido, como obligación legal forestal, cuyo único supuesto de hecho era que el predio sea considerado con aptitud agropecuaria y que se ubique en la selva y ceja de selva, era exigible la obtención de la autorización desde que la normativa entró en vigencia. independientemente de la fecha en que se adjudicaron los predios, de su titular, o del acto que originó su primera transferencia.

Por lo expuesto, se concluye que TAMSHI SAC sí estaba obligada a tramitar la autorización de cambio de uso de suelo, sin importar que su titularidad se haya originado con la aplicación del D. L. N° 838. De esa forma, es inadmisibles argumentar que la aptitud agrícola del suelo es título suficiente para desboscar, ya que la misma LFFS y su reglamento contemplan dicho supuesto.

Con la incorporación en la norma de este trámite se subsana, de alguna forma, las adjudicaciones realizadas sobre predios con cobertura boscosa, ya que impide a los propietarios talar árboles, deliberadamente, incluso cuando se encuentren en sus terrenos. Sobre todo, afianza los conceptos defendidos por la teoría de dominio público y dominio eminente, según las cuales “los recursos naturales son bienes públicos sujetos a regulación estatal para el acceso de los particulares” (Huapaya, p. 338-339).

#### **V.5. Autorización de Desbosque en predios privados**

En materia forestal, tanto el Decreto Supremo N° 161-77-AG como el Decreto Ley N° 21147 (art. 28 y 62) contemplan la extracción forestal en tierras de aptitud agropecuaria adjudicadas con recursos forestales, debiendo tramitar un permiso de extracción forestal de acuerdo con el destino que se otorgue al recurso, dependiendo de ello, se definirá el beneficio económico que deberá desembolsar el adjudicatario al Distrito Forestal (Ministerio de Agricultura y Alimentación, 1975; 1977). Sin perjuicio de ello, la norma no sujeta el otorgamiento de dicho permiso a la realización de un estudio previo del suelo, sino que la regulación del trámite se orienta a la obtención del pago, asumiendo el dominio eminential del Estado sobre dichos recursos. El criterio adoptado se

refuerza considerando que se exceptúa de realizar reforestación en dichos casos.

Adicionalmente, según los artículos 82 y 83 de la Ley N° 22175, la única obligación del propietario era “programar” el desbosque, siendo la extracción de madera prioritaria en estos suelos privados considerados con aptitud para el cultivo y la ganadería. Esto, sin duda, es controversial en tanto que la LFFS señala que la protección de los bosques es primordial; sin embargo, nos encontramos ante una situación irregular generada por un error en la clasificación de suelos de estos predios; no por parte del privado, sino de la autoridad que ostenta la obligación de proteger este componente ambiental.

En atención a los párrafos precedentes, se concluye que, a 1997, la normativa forestal sí estipulaba la necesidad de obtener un permiso para talar árboles con diversos fines. En el caso particular del desbosque de predios adjudicados cubiertos con árboles, no establecía la posibilidad de denegar el permiso, al ostentar estos la previa clasificación de aptitud agrícola. La única condición era realizar el pago del valor de los recursos forestales extraídos, de corresponder.

El Reglamento de la nueva LFFS (art. 3.58 y 125) mantuvo la obligatoriedad de solicitar permiso forestal para el aprovechamiento forestal con fines comerciales o industriales en bosques en tierra de propiedad privada, debiendo contar con un Plan de Manejo Forestal y pagar un derecho de desbosque. En contraste, el Reglamento vigente a 2012 y 2013 sujetó el otorgamiento del permiso de desbosque con fines agrícolas a la previa autorización de cambio de uso de suelo (art. 3.7). No debiendo implementar Plan de Manejo, pero sí pagar el derecho de desbosque.

En suma, conforme a la normativa forestal vigente a 2012 y 2013, TAMSHI SAC, como empresa titular de predios con aptitud agropecuaria ubicados en selva y ceja de selva, se encontraba obligada a obtener el permiso de desbosque, previo pago de los derechos calculados en el marco de la aprobación de su autorización de cambio de uso de suelo. No existiendo posibilidad alguna de que tale los árboles en su propiedad sin, al menos, contar

con un permiso para el aprovechamiento sostenible del bosque, considerando la titularidad estatal de todos los recursos forestales.

#### **V.6. Clasificación de Uso de Tierras por su capacidad de Uso mayor del Fundo Tamshiyacu**

Sobre este punto es preciso manifestar que, en el marco del procedimiento de certificación ambiental, se solicitó a TAMSHI SAC que realice la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor de los predios del Fundo. Esta fue aprobada, en 2016, mediante Resolución Directoral N° 617-2016-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, siendo los resultados obtenidos los siguiente:

**Gráfico 13**

*Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor del Fundo Tamshiyacu*

<b>Categoría</b>	<b>% Superficie</b>
Cultivo en Limpio	11.91%
Cultivo Permanente	62.15%
Pastoreo	0%
<b>Forestal</b>	<b>25.94%</b>
Protección	0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Expediente con Código Único de Trámite N°  
00167414-2016-MINAGRI

De los resultados obtenidos, se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) Es cierto que, efectivamente, en 1997 se adjudicaron tierras con capacidad de uso mayor forestal para uso agropecuario, vulnerando la

normativa forestal aplicable, así como el Decreto Legislativo N° 838 bajo el cual se efectuaron las adjudicaciones.

- b) En tanto un 75.06% del predio del Fundo Tamshiyacu no es de uso mayor forestal, no es posible sostener que todo terreno con presencia de árboles es de aptitud forestal. Sin embargo, aun cuando no sea suelo con CUM forestal, contempla la presencia de recursos forestales, cuyo aprovechamiento es regulado por el Estado.

A efectos del presente informe, se concluye que la adjudicación errónea de dichos predios se realizó a causa de la inexistencia de estudios de suelos que determinaran su clasificación; siendo que esto fue conocido recién en 2016, tras solicitarle a TAMSHI SAC que realice dicho estudio como paso previo para la obtención del PAMA.

Al parecer, no era práctica común solicitarle al administrado que realice esta clase de estudios, sino que, pese a lo indicado en el artículo 26 del reglamento de la Ley N° 22175, el Estado era quien asumía enteramente esta función. Esto se visibiliza en el Dictamen de Insistencia para la aprobación de los Proyectos de Ley N° 649/2021-CR, 894/2021-CR y 2315/2021CR, en cuyo texto se manifiesta que los Gobiernos Regionales presentan un avance menor al 20% en zonificación forestal (2022, p.33), siendo el CTCUM uno de los documentos base para su definición (2022, p. 11).

Por todo lo anterior, se colige que la responsabilidad de identificar la aptitud de las tierras objeto de adjudicación, a 1997, era del Estado, específicamente, de las Direcciones Regionales Agrarias; por ende, la negligencia debe ser asumida por las autoridades a cargo, en su momento, que aprobaron la transferencia de tales predios, vulnerando los principios de legalidad, verdad material y ejercicio legítimo del poder establecidos en el artículo 1 de la Ley N° 27444 (“Ley del Procedimiento Administrativo General”). No es lógico trasladar esta responsabilidad a los adquirentes, ya que, si bien en la zona predomina la cobertura boscosa, la actividad agrícola no es totalmente incompatible con ella, siendo estos suelos totalmente fértiles. En todo caso, debió establecerse como

requisito previo que los solicitantes debían presentar un estudio de clasificación de los suelos que deseaban adquirir en el marco de la adjudicación gratuita ofrecida por el Estado<sup>37</sup>. En su defecto, al no contar con certeza de la aptitud del suelo, por la falta de información, no debieron consignar que se trataba de terrenos agrícolas en los títulos de propiedad que se inscribieron en SUNARP.

Asimismo, no es coherente afirmar que la actividad agrícola solo era posible de realizar por los primeros adquirentes, ya que el uso agropecuario se asignó al terreno, no al titular de este. Igualmente, dicha clasificación por uso mayor de la tierra no eximía a los adjudicatarios a tramitar los permisos que la legislación forestal imponía en su momento.

La problemática descrita supra se expone con la promulgación y publicación del Decreto Supremo N° 019-2012-AG en cuyo artículo 40 se ordenó a todos aquellos actores del sector agrario que se encontraban en operación o que habían iniciado actividad con anterioridad a su entrada en vigencia adecuarse a la normativa ambiental.

A raíz de la problemática expuesta y de la continuación de las actividades de agricultura intensiva, a pesar de los cuestionamientos gubernamentales, se han planteado los proyectos de Ley comentados en este informe. Sin embargo, no existe consenso sobre la postura que debe adoptar el Estado sobre esta situación. Mientras el texto de estos proyectos propone que no es necesario que quienes se encuentren realizando actividad agraria en la zona, al amparo de un título, presenten autorización de cambio de uso de suelo, diversas organizaciones, entre ellas la SPDA, muestran su total desacuerdo.

De aprobarse, se convalidarían los errores incurridos por el MINAGRI al clasificar los suelos de la zona selva y ceja de selva. Sin embargo, es

---

<sup>37</sup> El art. 283 del Reglamento de la Ley N° 27308 sí establecía como requisito para la suscripción de los contratos de adjudicación de tierras con aptitud agropecuaria en las regiones de selva y ceja de selva, que el solicitante haya cumplido con presentar la propuesta de ordenamiento del predio, la que era evaluada y aprobada por el INRENA; y que formaba parte del contrato de adjudicación.

importante que una norma de tal envergadura considere que esta convalidación no aplica para aquellos predios que mantienen su cobertura forestal.

## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

- a) La normativa forestal vigente entre 1997 y 2013 no admitía actividad agraria en las tierras de aptitud forestal, sobre estos últimos solo es posible otorgar derechos de aprovechamiento forestal, sujetos a la aprobación e implementación de un Plan de Manejo Forestal.
- b) El procedimiento de certificación ambiental preventiva es aplicable, en lo que resulte compatible, al procedimiento de certificación de instrumentos de gestión ambiental correctivos.
- c) La legislación establece como requisito obtener la certificación ambiental como paso previo al inicio de la ejecución de un proyecto de inversión. En el caso de las inversiones desarrolladas en selva y ceja de selva se debe prever la existencia de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, el permiso de desbosque y/o la autorización de cambio de uso de suelo, de corresponder.
- d) La aplicación de un IGA correctivo en el sector agrario requiere reconocer, necesariamente, la conexión entre la ejecución de actividades físicas sobre el suelo y el área total intervenida dentro del límite temporal establecido por el Reglamento de Gestión Ambiental en el Sector Agrario. Así, el criterio de inicio de actividad debe analizarse respecto de aquellas áreas, descartando todo componente empresarial complementario destinado a lograr el objeto social de la entidad siempre que no genere, directamente, un impacto ambiental negativo.
- e) Las comunicaciones emitidas por la DGAAA, desde la aprobación de los Términos de Referencia Común, constituyen acto administrativo al aprobar, al modificar y/o confirmar las obligaciones del administrado bajo el ámbito del procedimiento de certificación ambiental.

- f) El derecho de propiedad, tanto de los beneficiarios de la adjudicación como de los titulares sucesivos gozaba de todos los atributos contemplados en el Código Civil, siendo su única limitante las obligaciones contenidas en la legislación forestal, a raíz de la naturaleza y ubicación de los bienes adjudicados.
- g) La legislación forestal vigente a 2013 era la Ley N° 27308 y su Reglamento. Dichas normas prohibían el cambio de uso en suelos con aptitud forestal a uso agropecuario. Al haber sido clasificados como predios de aptitud agrícola, el desarrollo de la actividad agraria era compatible, pero se encontraba sujeta a la obtención de la autorización de cambio de uso de suelo, considerando la existencia de masa boscosa.
- h) TAMSHI SAC requería autorización de cambio de uso de suelo en tanto que los predios del Fundo eran considerados como de aptitud agrícola, ya que el art. 286 del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre vigente contemplaba, específicamente, ese supuesto de hecho. El otorgamiento de la autorización aunaba el permiso de desbosque correspondiente, siendo prioritaria la eliminación de la masa boscosa en predios agropecuarios.
- i) Todos los predios con aptitud agropecuaria que se encuentren compuestos con masa boscosa y que se ubiquen en la Selva y Ceja de Selva debían desarrollar, preferentemente, actividades forestales o agroforestales.
- j) Todo es posible, así que también lo es “convalidar”<sup>38</sup> los títulos otorgados al amparo del D.L. N° 838. Sin embargo, es necesario establecer un límite temporal inmutable para esto, ya que, caso contrario, estaríamos

---

<sup>38</sup> La resolución que otorgó la adjudicación es válida; por ende, a nivel jurídico, no se requiere esta validación. El problema radica en el sustento técnico que conllevó a indicar que se trataba de predios agrícolas y que, al parecer, fue equivocado. El objetivo, en esencia, es legitimar las acciones realizadas al amparo de este acto válido, considerando la importancia de la protección ambiental en este momento.

ante un escenario en el cual se desprotegería totalmente a esta importante zona ambiental. Además, se debe considerar la naturaleza del predio adjudicado y los componentes que lo integran.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Legislación**

Ministerio de Agricultura y Alimentación. (1975, 01 de enero). Decreto Supremo 0062. Reglamento de Calificación de Tierras por su capacidad de Uso Mayor.

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://faolex.fao.org/docs/pdf/per18182.pdf>

Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. (1975, 13 de mayo). Decreto Ley 21147. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/21147.pdf>

Ministerio de Agricultura y Alimentación. (1977, 31 de marzo). Decreto Supremo 161. Reglamento del D. L. N° 21147 sobre extracción y transformación forestal.

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://faolex.fao.org/docs/pdf/per9165.pdf>

Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. (1978, 09 de mayo). Decreto Ley 22175. Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H717355>

Ministerio de Agricultura y Alimentación. (1979, 25 de enero). Decreto Supremo 003. Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H719118>

Presidencia de la República de Perú. (1991, 30 de julio). Decreto Legislativo 653. Ley del de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H751347>

Presidencia de la República de Perú. (1991, 12 de setiembre). Decreto Legislativo 667. Ley del Registro de Predios Rurales.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H751788>

Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. (1992, 27 de noviembre). Decreto Ley 25902. Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H756876>

Congreso de la República de Perú. (1995, 17 de julio). Ley 26505. Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H767745>

Presidencia de la República de Perú. (1996, 15 de agosto). Decreto Legislativo 838. Facultan al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H660021>

Ministerio de Agricultura. (1996, 30 de octubre). Decreto Supremo 018. Aprueban el Reglamento del D. Leg. N° 838, mediante el cual se facultó al Ministerio para adjudicar gratuitamente predios rústicos en zonas de economía deprimida.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H772637>

Congreso de la República de Perú. (2000, 15 de julio). Ley 27308. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H792936>

Ministerio de Agricultura. (2001, 06 de abril). Decreto Supremo 014. Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H664414>

Congreso de la República de Perú. (2001, 10 de abril). Ley 27446. Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H806054>

Congreso de la República de Perú. (2004, 04 de junio). Ley 28245. Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H867664>

Ministerio de Energía y Minas. (2008, 18 de enero). Decreto Supremo 005. Por la cual reestructura el Registro de Empresas Especializadas de Contratistas Mineros.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H957843>

Ministerio de Agricultura. (2008, 10 de diciembre). Decreto Supremo N° 031. Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura.

Ministerio del Ambiente. (2009, 24 de setiembre). Decreto Supremo 019. Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H994582>

Ministerio de Agricultura. (2010, 16 de diciembre). Resolución Ministerial 0765. Aprueban la “Guía para la Elaboración de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental en el Sector Agrario”.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1021718>

Congreso de la República de Perú. (2011, 21 de julio). Ley 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1035931>

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2011, 30 de noviembre). Decreto Supremo 021. Reglamento de los servicios turísticos que prestan los centros de turismo termal y/o similares.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1044443>

Ministerio de Agricultura. (2012, 13 de noviembre). Decreto Supremo 019. Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1067213>

Ministerio de Energía y Minas. (2012, 29 de octubre). Decreto Supremo 043. Establecen disposiciones complementarias a Decretos Legislativos N° 1100 y N° 1105 e incorporan modificaciones al marco normativo minero.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1066270>

Ministerio de Agricultura y Riego. (2015, 19 de junio). Decreto Supremo 008. Reglamento para la Gestión Forestal.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1130667>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019, 25 de enero). Decreto Supremo 004. Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958>

Ministerio del Ambiente (2010, 15 de octubre). Decreto Supremo 010. Disposiciones para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo para las infraestructuras de residuos sólidos.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1258255>

Comisión Agraria del Congreso de la República. (2022, 23 de octubre). Dictamen de insistencia ante las observaciones del presidente de la república a la autógrafa recaído en el proyecto de ley 649/2021-cr, 894/2021-cr y 2315/2021-cr con texto sustitutorio de la "Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal.

### **Decisiones Administrativas y Jurisdiccionales**

Expediente CUT N° 167414-2016 (2016). Ministerio de Agricultura y Riego.

Resolución N° 096538-3-2008 (2008, 08 de agosto). Tribunal Fiscal (Casalino Mannarelli).

[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu\\_fisc/jurisprude/acuer\\_sala/2008/resolucion/2008\\_3\\_09538.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu_fisc/jurisprude/acuer_sala/2008/resolucion/2008_3_09538.pdf)

Resolución de Dirección General N° 0140-2019 (2019, 31 de mayo). Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (Roxana Orrego Moya).

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/marcolegal/normaslegales/resol-direccion-general/2019/mayo/rdg140-2019-minagri-dvdia-dgaaa.pdf>

Resolución Viceministerial N° 0019-2019 (2019, 12 de agosto). Ministerio de Agricultura y Riego (Jorge Luis Montenegro Chavesta).

[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/358342/R.\\_V.\\_N\\_0019-2019-MINAGRI-DVDIAR.pdf?v=1567718405](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/358342/R._V._N_0019-2019-MINAGRI-DVDIAR.pdf?v=1567718405)

Resolución N° 144-2021 (2021, 11 de mayo). Tribunal de Fiscalización Ambiental Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios (Herbert Eduardo Tassano Velaochaga).

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1927253/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20144-2021-OEFA/TFA-SE.pdf?v=1622781959>

### **Doctrina**

Ccopa A., Sara. (2004). *El dominio público, su desafectación* [Tesis de Maestría en Derecho con mención en Derecho Civil, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/83>

Che Piu Deza, H. y Galván, O. (2015). *La transformación del bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana*. DAR.

Dammert B., J. (2014). *Cambio de uso de suelos por agricultura a gran escala en la Amazonía Andina. El caso de la palma aceitera*. Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina-USAID.

Dirección General de Eficiencia Energética. (s.f.). AGROINDUSTRIA. Guía de Orientación del Uso Eficiente de la Energía y de Diagnóstico.

[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/11\\_%20guia%20agroindustria%20DGEE.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.minem.gob.pe/minem/archivos/11_%20guia%20agroindustria%20DGEE.pdf)

Fernández S., José. (2013). El derecho de Superficie como modalidad del derecho de propiedad. *Centros de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ-DAD)*, Cuaderno de Trabajo del CICAJ N.º 5.

<https://departamento.pucp.edu.pe/derecho/cicaj/publicaciones/el-derecho-real-de-superficie-como-modalidad-del-derecho-de-propiedad/>

Huapaya T., Ramón. (2014). El régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el ordenamiento jurídico peruano. *Revista de Derecho Administrativo – RDA*, (14), 327-339.

INTE-PUCP. (2016). *Lecciones Aprendidas. Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra en la iniciativa para la conservación de la Amazonía Andina (ICAA)*.

Muñiz, Forsyth, Ramírez, Pérez-Taimán & Luna-Victoria abogados. (1998). *Informe sobre la Agroindustria en el Perú*.

[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/direccionesyoficinas/dgca/informe\\_agroindustria\\_peru.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/direccionesyoficinas/dgca/informe_agroindustria_peru.pdf)

Palomar, A y Fuertes, J. (s.f.). *Informes del procedimiento administrativo*. Vlex.

<https://vlex.es/vid/informes-380391522>

Pineda Pastrana, O. (2011). *Análisis de cambio de uso de suelo mediante percepción remota en el Municipio de Valle de Santiago* [Tesis de maestría en Geomática, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C.].

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://centrogeo.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1012/41/1/21-2011-Tesis-Pineda%20Pastrana%2C%20Oliva-Maestra%20en%20Geom%C3%A1tica.pdf

Segura Urrunaga, F. (2020). *El Estado y la agroindustria en la Amazonía: análisis del caso Tamshiyacu, Loreto*. [Tesis para optar el grado de Magister en Desarrollo Ambiental, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Institucional de la PUCP.

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/16427>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2022). Opinión legal. Autógrafa denominada “Ley que Modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba Disposiciones Complementarias orientadas a promover la Zonificación Forestal”.

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2022/08/SPDA\_Informe-legal-PL-649\_2021-CR-y-894\_2021-CR\_agosto2022.pdf

Superintendencia Nacional de Bienes Estatales (s.f.) Preguntas Frecuentes SBN.

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.sbn.gob.pe/documentos\_web/capacitacion/balotario\_preguntas/preguntas\_frecuentes\_SBN.pdf

### **Página Web**

TAMSHI (s.f.). Fundo TAMSHI. *TAMSHI: Hogar del Cacao más Fino de Perú*. <https://www.tamshicacao.com/es/hogar>

Real Academia Española. (s.f.). Uso. En *Diccionario de la lengua española*.  
Recuperado el 08 de julio, 2023, de <https://www.rae.es/drae2001/uso>



# Resolución Viceministerial

Nro. **0019**-2019-MINAGRI-DVDIAR

Lima, **12 AGO. 2019**

## VISTOS:

El Oficio N° 653-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA y los Informes N° 0037-2019-MINAGRI-DVDIAR/DGAAA-DGAA-JJEA y N° 025-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-DMVL, de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios, en adelante la DGAAA, así como el Informe Legal N° 803-2019-MINAGRI-SG/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

## CONSIDERANDO:

Que, conforme a los artículos 67 y 68 de la Constitución Política del Perú, el estado determina la política nacional del ambiente, y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas;

Que, el artículo I de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, establece que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país;

Que, el artículo 25 de la Ley N° 28611 define a los estudios de impacto ambiental (EIA), como los instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluir un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad;

Que, asimismo, el numeral 26.1 del artículo 26 de la citada Ley señala que la autoridad ambiental competente puede establecer y aprobar los PAMA, para facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, debiendo asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas, a través de objetivos de desempeño ambiental explícito, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda. Los informes sustentatorios de la definición de plazos y medidas de adecuación, los informes de seguimiento y avances en el cumplimiento del PAMA, tienen carácter público y deben estar a disposición de cualquier persona interesada;

Que, la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante SEIA), tiene por finalidad la creación de dicho sistema, como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas



expresadas por medio del proyecto de inversión; el establecimiento de un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas y alcances de las evaluaciones del impacto ambiental de proyectos de inversión; y el establecimiento de los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental;

Que, conforme a los artículos 2 y 3 de la Ley N° 27446, modificados con Decreto Legislativo N° 1078, quedan comprendidos en su ámbito de aplicación las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos. No puede iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos precedentemente, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente;

Que, de acuerdo al artículo 3 de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la finalidad del mencionado sistema es orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;

Que, el artículo 17 de la citada Ley refiere que las autoridades sectoriales ejercen las funciones ambientales sobre la base de sus leyes correspondientes, de conformidad con la Política Ambiental Nacional y las políticas sectoriales, en el marco de los principios contenidos en la propia Ley;

Que, sobre este punto, el artículo 9 del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG, establece que los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientadores para la ejecución y cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente y de la Política Agraria con el objetivo de prevenir, controlar y mitigar los impactos que los proyectos de inversión y las actividades vinculadas al Sector Agrario puedan ocasionar en el ambiente, asegurando la protección y uso sostenible de los recursos naturales renovables bajo su competencia;

Que, el numeral 9.4 del citado artículo dispone también que los titulares y/o proponentes de proyectos de inversión y actividades bajo competencia del Sector Agrario, se encuentran obligados a presentar Declaración Ambiental para Actividades en Curso, en adelante DAAC, o PAMA, para actividades en curso, de acuerdo a la escala de la actividad y al impacto negativo que pueda estar causando sobre el ambiente o los recursos naturales renovables (agua, suelo, flora y fauna);

Que, el artículo 40 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG señala asimismo que los titulares de actividades bajo competencia y administración del Sector Agrario que se encuentren en operación o se hayan iniciado con anterioridad a la





# Resolución Viceministerial

Nro. **0019**-2019-MINAGRI-DVDIAR

Lima, **12 AGO. 2019**

vigencia del Reglamento (15 de noviembre de 2012) deben adecuarse a las nuevas exigencias ambientales. Para estos efectos, las actividades en curso son clasificadas por la autoridad competente del Sector Agrario, de acuerdo a lo siguiente: a) DAAC, cuando no generen impactos ambientales negativos significativos; y, b) PAMA, cuando generen impactos ambientales negativos significativos;

Que, de otro lado, el artículo 5 del mencionado Reglamento, concordante con el artículo 64 del Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, refiere que el MINAGRI, a través de la DGAAA, es la autoridad ambiental competente responsable de la gestión ambiental y de dirigir el proceso de evaluación ambiental de proyectos o actividades de competencia del Sector Agrario, y aquellos relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables en el ámbito de competencia y en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; así como ejecutar directamente o a través de terceros, el monitoreo, vigilancia, seguimiento y auditoría ambiental de proyectos y actividades bajo la competencia del Sector Agrario. La DGAAA es la responsable de los procesos de toma de decisiones y los procedimientos administrativos a su cargo, debiendo disponer toda actuación que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio del debido procedimiento;

Que, es así que, con fecha 20 de diciembre de 2016, Cacao del Perú Norte S.A.C. (hoy TAMSHI S.A.C.), solicitó a la DGAAA la evaluación y aprobación del PAMA del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar, ubicado en el distrito de Fernando Lores, provincia de Maynas, departamento de Loreto;

Que, con Resolución de Dirección General N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, notificada el 31 de mayo de 2019, la DGAAA denegó la solicitud de aprobación del PAMA del Fundo Tamshiyacu - Zona Jaguar, ubicado en el distrito de Fernando Lores, provincia de Maynas, departamento de Loreto, presentada por TAMSHI S.A.C, sobre la base de los siguientes fundamentos, contenidos en el Informe N° 0037-2019-MINAGRI-DVDIAR/DGAAA-DGAA-JJEA de la Dirección de Gestión Ambiental Agraria, en adelante DGAA:

- a) Observación relacionada a la acreditación de inicio de actividades antes de la vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG. Se verificó que la empresa TAMSHI S.A.C. inició sus actividades después del 15 de noviembre de 2012, fecha de entrada en vigencia de dicho Reglamento, no resultándole aplicable, por tanto, el artículo 40 del mismo, dado que el mencionado artículo faculta la presentación del PAMA sólo a los titulares que ya venían desarrollando actividades a la fecha de entrada en vigencia del Reglamento. La DGAA consideró también que la documentación e información presentada por TAMSHI S.A.C. no acreditó el inicio de sus actividades con fecha anterior al año 2013.



b) Observación relacionada a contar con la autorización emitida por la autoridad competente, que acredite que la empresa realizó el cambio de uso de suelos forestales a áreas agrícolas:

- Conforme a los artículos 37 y 38 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios. En caso de predios privados cuya cobertura vegetal actual contenga masa boscosa, el cambio de uso requiere autorización de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, sustentado en un estudio técnico de microzonificación. Estas disposiciones guardan similitud con el artículo 26 de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que se encontraba vigente en el año 2013.
- Asimismo, el artículo 124 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, señala que toda actividad con fines agropecuarios en predios privados con cobertura forestal, requiere una autorización de cambio de uso. Dicha autorización en el caso de predios privados otorga al solicitante el derecho de realizar el desbosque correspondiente en las tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente. El Estado promueve la conservación de los bosques primarios.
- En este extremo, se verificó que la empresa TAMSHI S.A.C. no cumplió con presentar la autorización de cambio de uso de suelo correspondiente al Fundo Tamshiyacu. De igual manera, la DGAA no consideró válidos los argumentos de la empresa respecto a que no le correspondía dicha autorización, al tratarse de terrenos donde ya se venían desarrollando actividades agrícolas debido a que, anteriormente a su adquisición por parte de TAMSHI S.A.C., habían sido adjudicados por la Dirección Regional Agraria de Loreto a la "Asociación Agro – Ganadera Fernando Lores", en el marco del Decreto Legislativo N° 838, que facultó al entonces Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada por la violencia terrorista.

Que, con escrito recibido el 21 de junio de 2019, TAMSHI S.A.C. interpone recurso de apelación contra la Resolución de Dirección General N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, manifestando, entre otros puntos, lo siguiente:

- a) Que, la empresa ha acreditado que inició actividades con anterioridad a la vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2012-AG.





# Resolución Viceministerial

Nro. **0019** -2019-MINAGRI-DVDIAR

Lima, **12 A60. 2019**

- b) Que, la normativa ambiental no ha desarrollado qué tipo de actuaciones califican como inicio de operaciones o inicio de actividades para efectos de la aplicación del artículo 40 de dicho Reglamento.
- c) Que, la DGAAA, desde el año 2013, había entendido que TAMSHI S.A.C. cumplía con el requisito establecido en el Reglamento aprobado con Decreto Supremo N° 019-2012-AG, referido al inicio de actividades antes de su entrada en vigencia. De lo contrario no habría remitido las Cartas N° 984 y 1247-13-MINAGRI-DGAAA-114912-13, ni los Informes N° 1081-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13, N° 1376-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/REA-114912-13, N° 1380-13-MINAGRI-DGAAA-DGAA/WSG-148537-13 y N° 276-14-MINAGRI-DGAAA-DGAA/TAW-148537-13, documentos con los cuales indicó que la compañía debía presentar un PAMA como mecanismo de adecuación ambiental.
- d) Que, la Ficha de Registro Único de Contribuyentes (RUC) perteneciente a TAMSHI S.A.C. confirma que la mencionada empresa inició actividades el 01 de abril de 2011. Sin embargo, la Resolución apelada ha citado el mencionado documento sin haberse pronunciado sobre el mismo, de modo que la empresa desconoce el criterio o valoración que se atribuyó a dicho documento.
- e) Que, existe evidencia que demuestra que TAMSHI S.A.C. realizó actividades preparativas para viabilizar su proyecto de forma previa al 15 de noviembre de 2012, encontrándose la intervención progresiva de áreas correspondientes a 3.15 y 5.15 hectáreas en el Fundo Tamshiyacu, reconocida en la propia Resolución de Dirección General N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA.
- f) Que, es imposible señalar que la empresa inicia actividades cuando empieza a realizar intervenciones en la tierra, por cuanto toda la etapa previa pre operativa implica actividades como negociaciones para adquirir las tierras, búsqueda de plantones, contratación de personal, contabilidad, auditores y otras actividades para emprender el proyecto.
- g) Que, los estados financieros de TAMSHI S.A.C. de los años 2012 y 2013 demuestran que existió actividad de la compañía con anterioridad al 15 de noviembre de 2012, sobre lo cual no se pronunció la Resolución apelada.
- h) Que, la DGAAA no se ha pronunciado sobre la información complementaria presentada por TAMSHI S.A.C. en su segundo levantamiento de observaciones, dentro del cual subsanó el error involuntario de declarar como fecha de inicio de actividades el año 2013.
- i) Que, conforme al Principio de Presunción de Veracidad contenido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, en adelante TUO de la



Ley N° 27444, la DGAAA se encontraba obligada a presumir que la información contenida en su segundo levantamiento de observaciones respondía a la verdad de los hechos, y su decisión final debía comprender dicha información.

- j) Que, la Resolución apelada contiene un análisis incompleto y sesgado, en la medida que incluye a su conveniencia citas con afirmaciones de su primer levantamiento de observaciones, a sabiendas que las mismas fueron posteriormente precisadas.
- k) Que, la DGAAA no considera como inicio de actividad la intervención en 3.15 ó 5.15 hectáreas del Fundo Tamshiyacu, lo que no responde a ningún lineamiento normativo, dado que la legislación no exige que para que se lleve a cabo una adecuación ambiental el proyecto deba ejecutarse completamente.
- l) Que, la Resolución apelada ha señalado que, en el período 2001 al 2012, la pérdida de cobertura boscosa corresponde a 31 hectáreas, lo que hace presumir que no hubo actividad de avance en el ámbito analizado. Sin embargo, no existe disposición en la normativa ambiental peruana que permita a las autoridades administrativas realizar presunciones de no actividad en función del nivel de cobertura boscosa, presunción que ha sido arbitrariamente aplicada por la DGAAA.
- m) Que, la Resolución apelada contraviene los Principios de Predictibilidad, Confianza Legítima y Seguridad Jurídica, debido a que se ha apartado injustificadamente del criterio desarrollado por la propia DGAAA en documentos anteriormente remitidos a la administrada, concluyendo sorpresivamente que no procede la aprobación de un PAMA, atentando contra la estabilidad de sus decisiones, y generándose una situación de incertidumbre jurídica para los inversionistas.
- n) Que, la Resolución apelada también vulnera los Principios de Buena Fe Procedimental, Razonabilidad y Verdad Material establecidos en el TUO de la Ley N° 27444, ya que la DGAAA ha actuado contra sus propios actos, no ha guardado la debida proporción entre el fin público y los hechos acontecidos, y no ha verificado correctamente los hechos y pruebas que sustentan su decisión.
- o) Que, la Resolución apelada es nula, dado que ha incurrido en las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444.
- p) Que, las tierras adquiridas por TAMSHI S.A.C. no requieren autorización de cambio de uso de suelo, al haber sido otorgadas inicialmente bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 838, que facultó al entonces Ministerio de Agricultura a adjudicar predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada por delitos de terrorismo.





# Resolución Viceministerial

Nro. 0019 -2019-MINAGRI-DVDIAR

Lima, **12 AGO. 2019**

- q) Que, existen diversos pronunciamientos de las autoridades competentes que reconocen que TAMSHI S.A.C. no requiere obtener la autorización de cambio de uso de suelo, como la propia DGAAA y el Gobierno Regional de Loreto.
- r) Que, los argumentos de la DGAAA para cambiar de criterios respecto a la autorización de cambios de uso de suelo carecen de sustento legal, dado que, al haber sido las tierras otorgadas en el marco del Decreto Legislativo N° 838, no fueron materia de contrato, sino se entregaron a título gratuito, siendo también de libre disponibilidad, lo que implica que son de aptitud agraria y que pertenecen a la clasificación para cultivo en limpio (A), permanente (C) y pastoreo (P) por su capacidad de uso mayor.
- s) Que, no existe en la normativa ambiental alguna disposición que impida que los posteriores adquirentes puedan verse favorecidos con los regímenes especiales otorgados a determinados terrenos.
- t) Que, conforme a las normas del Código Civil, los terrenos adquiridos por TAMSHI S.A.C. no tenían cargas ni gravámenes inscritos en Registros Públicos. Por tanto fueron adquiridos con absoluta buena fe a partir de la libre disponibilidad que tenían.
- u) Que, la interpretación realizada respecto a la autorización de cambio de uso de suelo contraviene el derecho a la libertad contractual y el derecho a la igualdad ante la Ley establecidos en la Constitución Política del Perú.
- v) Que, la Oficina General de Asesoría Jurídica del MINAGRI carece de competencia para modificar los criterios establecidos por un órgano distinto como es la DGAAA, pudiendo tan sólo efectuar recomendaciones o formular opiniones legales. En todo caso, TAMSHI S.A.C. no fue notificada con el cambio de criterio realizado.
- w) Que, la Resolución apelada ha sido emitida en forma extemporánea, al haberse vencido el plazo legal para la aprobación del PAMA, vulnerando, de esta forma, los principios de legalidad y debido procedimiento.

Que, sobre lo expresado por la empresa recurrente en su escrito de apelación, debe precisarse que, conforme al artículo 64 y al literal d) del artículo 65 del Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, la DGAAA es el órgano encargado de implementar acciones en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables de competencia, en concordancia con los lineamientos de las Políticas Nacionales Agraria y Ambiental, así como promover la gestión eficiente del recurso suelo para uso agrario. Entre sus funciones se encuentra aprobar los instrumentos de gestión ambiental del Sector;



Que, más aún, conforme se manifestó precedentemente, la DGAAA es el órgano responsable de los procesos de toma de decisiones y procedimientos administrativos vinculados al Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG, estando facultada a disponer cualquier actuación necesaria para el cumplimiento de sus funciones, lo cual incluye basarse en la información proporcionada por otros órganos técnicos del MINAGRI a efectos de confirmar las afirmaciones realizadas por los administrados en los procedimientos administrativos que gestionan y determinar la correcta aplicación de las normas ambientales del sector;

Que, teniendo en cuenta ello, el Informe N° 0037-2019-MINAGRI-DVDIAR/DGAAA-DGAA-JJEA, elaborado por la DGAA, que sustenta la denegatoria del PAMA solicitado por TAMSHI S.A.C., hace referencia al Informe N° 13-2014-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-CMPE-159081-2014, de la Dirección de Evaluación de los Recursos Naturales (en adelante DERN) del MINAGRI, en el cual se señala que durante los años 2011 y 2012, en el área del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar, se evidenció únicamente la intervención de áreas correspondientes a 3.15 y 5.15 hectáreas, del total de 2,701.10 hectáreas solicitadas por TAMSHI S.A.C.;

Que, la mencionada información es concordante con lo estipulado en el Informe Técnico N° 168-2019-SERFOR-DGIOFFS-DCZO, del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante SERFOR), que establece que, en el período 2001-2012, la pérdida de cobertura boscosa corresponde a 31 hectáreas, lo que hace presumir que no hubo actividad de avance en el ámbito analizado. Sin embargo, para el año 2013, se evidencia una afectación de gran impacto respecto a la pérdida de cobertura boscosa, con una superficie aproximada de 1504 hectáreas de bosques; en el año 2014, el avance de la pérdida se incrementa en aproximadamente 453 hectáreas, y en los años 2015 a 2017, la pérdida anual se muestra decreciente;

Que, la DGAAA, en base a la información proporcionada, determina que, más que el inicio de una actividad agraria previa al año 2013, se evidencia el inicio de una deforestación a gran escala, en un área de 1504 hectáreas que llegó a incrementarse hasta 1954 hectáreas en el año 2014;

Que, esta situación queda confirmada con lo expresado por la DGAAA en su Informe N° 0025-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-DMVL, en el cual precisa que el inicio de actividades no puede sino encontrarse determinado por la naturaleza de la actividad en la que se funda la solicitud de evaluación del PAMA del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar, esto es, la instalación de 2282.43 hectáreas netas de plantaciones de cacao, bajo un sistema de explotación agroforestal, en una superficie total de 2701.10 hectáreas. Vale decir que no basta con acreditar la existencia de pequeñas áreas de cultivos, como lo señala la empresa recurrente, sino que, a la fecha que se indica como inicio de actividades, la empresa desarrollaba actividad de cultivo de árbol de cacao a escala industrial;





# Resolución Viceministerial

Nro. **0019**-2019-MINAGRI-DVDIAR

Lima, **12 AGO. 2019**

Que, como puede apreciarse, la DGAAA ha evaluado el expediente y determinado que el inicio de actividades por parte de TAMSHI S.A.C. en el Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar se produjo luego de la vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG. Cabe indicar que, en la citada evaluación, la DGAAA sí ha considerado los argumentos presentados por la empresa recurrente en el procedimiento administrativo, los cuales incluso se citan en la Resolución apelada y en su informe de sustento. El análisis de la DGAAA también ha comprendido determinar, como órgano técnico competente, si las actuaciones previas realizadas por la empresa y detalladas en el expediente constituirían inicio de actividades, concluyendo que no se acreditó dicho inicio;

Que, en cuanto a documentos previos emitidos por la DGAAA y citados por la administrada, en los cuales se establecía que TAMSHI S.A.C. debía presentar el PAMA del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar como instrumento de gestión ambiental aplicable, debe tenerse en cuenta lo estipulado por la DGAAA en la Resolución apelada, sobre el Principio de Legalidad, establecido en el sub numeral 1.1 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, por el cual las autoridades deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas;

Que, en efecto, conforme lo expresado en el Informe N° 0025-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-DMVL, por el Principio de Legalidad, las autoridades de la Administración Pública no pueden actuar de manera autoritaria, sin respetar los instrumentos legales. El Principio de legalidad se convierte entonces en la columna vertebral de la actuación administrativa, e implica necesariamente que dicha actuación se sustente en normas jurídicas, cualquiera sea su fuente;

Que, aplicado este principio a los hechos materia de evaluación, al haber la DGAAA comprobado la no aplicación del artículo 40 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG a la solicitud de la empresa recurrente, un pronunciamiento distinto a la denegatoria de su solicitud deviene en ilegal, ya que contraviene expresamente la normativa ambiental del sector agrario;

Que, similar argumento debe tenerse en cuenta sobre la afirmación de la empresa recurrente respecto a la existencia de diversos pronunciamientos que reconocen que TAMSHI no requiere autorización de cambio de uso de suelo;

Que, sobre lo expuesto por la administrada en relación a la presentación de su Ficha de Registro Único del Contribuyente (RUC) y de sus estados financieros, si bien es cierto son documentos que podrían generar indicios de actividades previas, deben estar sustentados en otros elementos que generen convicción del inicio de actividades agrícolas, más aún si la DGAAA cuenta con la información proporcionada por la DERN y el SERFOR, que evidencian, con el uso de imágenes satelitales, intervención a gran escala a partir del año 2013;



Que, cabe precisar asimismo que la Resolución apelada no ha vulnerado el Principio de Veracidad contenido en el TUO de la Ley N° 27444, dado que, si bien la Administración tiene por verdaderas las declaraciones y documentos presentados por los administrados, este principio admite prueba en contrario, estando facultada la DGAAA a verificar las afirmaciones formuladas por la empresa recurrente, como efectivamente hizo en su evaluación;

Que, de igual manera, la DGAAA no ha vulnerado los Principios de Predictibilidad o Confianza Legítima, Seguridad Jurídica, Buena Fe Procedimental, Razonabilidad y Verdad Material, ya que se ha sometido al ordenamiento jurídico vigente, determinando, luego de analizados los hechos materia del expediente, la no aprobación del PAMA del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar, fundamentando las razones de su decisión. También ha revisado en el expediente las consecuencias de las actividades realizadas por TAMSHI S.A.C. a nivel ambiental en el citado Fundo;

Que, en cuanto a la autorización de cambio de uso de suelo, como se ha manifestado precedentemente, conforme a la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como al Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, la administrada debió presentar la autorización de cambio de uso de suelo del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar. Es decir, la normativa forestal vigente exige que toda actividad con fines agropecuarios en predios privados con cobertura forestal, gestionen una autorización de cambio de uso;

Que, respecto al Decreto Legislativo N° 838, este dispositivo legal facultaba al entonces Ministerio de Agricultura a adjudicar gratuitamente, en las zonas de economía deprimida y durante un plazo determinado, los predios rústicos de libre disponibilidad del Estado en favor de las personas naturales, comunidades campesinas y comunidades nativas que se ubiquen en áreas de población desplazada por la violencia terrorista. La finalidad de este dispositivo era apoyar a las poblaciones desplazadas por la violencia terrorista de las zonas de economía deprimida de la Sierra, Ceja de Selva y Selva, promoviendo su progresivo retorno, reinserción y asentamiento sostenible, en condiciones adecuadas;

Que, considerando la finalidad del Decreto Legislativo N° 838, no es posible extender los derechos que fueron conferidos a personas naturales y comunidades en condiciones específicas, a posteriores propietarios que no están dentro de su alcance, por el solo hecho de haber adquirido la propiedad, más aún si se tiene en cuenta que la naturaleza de la actividad agrícola desarrollada por los titulares primigenios corresponde a una agricultura a pequeña escala que no guarda relación con la actividad agroindustrial materia de la presentación del PAMA;

Que, cabe indicar que lo manifestado por la empresa recurrente en relación a las disposiciones del Código Civil no desvirtúan lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 838, que concedió la adjudicación de predios a las personas y comunidades especificadas en la





# Resolución Viceministerial

Nro. 0019-2019-MINAGRI-DVDIAR

Lima, **12 AGO. 2019**

norma, ni tampoco exonera a la administrada de la obligación de contar con el requisito de autorización de cambio de uso de suelo, según la normativa vigente;

Que, en relación a las afirmaciones de la empresa TAMSHI S.A.C. acerca que la Resolución apelada adolece de vicio de nulidad, los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444 establecen que son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: a) La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias; y, b) El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14 del propio Texto Único Ordenado;

Que, en este extremo, la Resolución apelada no adolece de vicio de nulidad alguno, dado que ha sido emitida en el marco de la normativa vigente, y contando con todos sus requisitos de validez, en cuanto a competencia, objeto, finalidad pública, motivación y procedimiento regular;

Que, es preciso mencionar también que el numeral 199.4 del artículo 199 del TUO de la Ley N° 27444 refiere que, aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos. En este sentido, a pesar que los plazos de atención del procedimiento de evaluación del PAMA vencieron, la DGAAA mantenía la obligación de resolver el mismo, como efectivamente lo hizo;

Que, de otro lado, de acuerdo al artículo 33 del Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, la Oficina General de Asesoría Jurídica del MINAGRI es el órgano encargado de asesorar y emitir opinión de carácter jurídico a la Alta Dirección y a los órganos del Ministerio. Teniendo en cuenta ello, la Oficina General de Asesoría Jurídica brinda asesoramiento a la DGAAA sobre determinados aspectos legales consultados, formulando recomendaciones y opiniones, las cuales, como en el caso de la autorización del cambio de uso de suelo de tierras otorgadas en el marco del Decreto Legislativo N° 838, la DGAAA ha adoptado;

Que, como puede apreciarse de lo anteriormente descrito, los argumentos presentados por la empresa recurrente en su escrito de apelación no han logrado desvirtuar los fundamentos de la Resolución apelada, motivo por el cual debe declararse infundado el recurso de apelación interpuesto por TAMSHI S.A.C. contra la Resolución de Dirección General N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, que deniega su solicitud de aprobación del PAMA del Fundo Tamshiyacu – Zona Jaguar, ubicado en el distrito de Fernando Lores, provincia de Maynas, departamento de Loreto;

Que, finalmente, el Principio del Debido Procedimiento regulado en el subnumeral 1.2 del numeral 1 del TUO de la Ley N° 27444, establece el derecho del administrado a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda. En el presente caso, al haber la



empresa recurrente expuesto oportunamente sus argumentos en la presente apelación, no resulta factible el otorgamiento de uso de la palabra;

Con la visación de la Oficina General de Asesoría Jurídica; y,

De conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; el Decreto Legislativo N° 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, modificado por Ley N° 30048; el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2014-MINAGRI, y sus modificatorias; y el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.-** Declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por TAMSHI S.A.C. contra la Resolución de Dirección General N° 0140-2019-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA, por los fundamentos expuestos en la presente Resolución Viceministerial.

**Artículo 2.-** Disponer la notificación de la presente Resolución Viceministerial a la empresa recurrente, así como a la DGAAA.

**Artículo 3.-** Disponer la publicación de la presente Resolución Viceministerial en el Portal Institucional del Ministerio de Agricultura y Riego ([www.gob.pe/minagri](http://www.gob.pe/minagri)).

**Regístrese y comuníquese**



**JORGE LUIS MONTENEGRO CHAVESTA**  
Viceministro de Desarrollo e Infraestructura  
Agraria y Riego  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO