RESOLUCIÓN GERENCIAL REGIONAL N.º 979 - 2022-GOREMAD-GRFFS

Puerto Maldonado, 10 OCT 2022

VISTOS:

La Opinión Legal N°128-2022-DEGV, de fecha 26 de julio del 2022, Informe Técnico N° 065-2022-GOREMAD-GRFFS-AC/JFAC de fecha 22 de abril del 2022, Informe Técnico N° 12-2022-CFFM-CIR de fecha 15 de febrero del 2022, Resolución Gerencial Regional N° 013-2022-GOREMAD-GRFFS de fecha 03 de febrero del 2022, y Expediente N° 13971 de fecha 02 de diciembre del 2021, seguido por el señor **CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS identificado con DNI N° 80045278** sobre concesión forestal con fines maderables por procedimiento abreviado y demás antecedentes del presente Expediente Administrativo Y;

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 66° de la Constitución Política del Perú, precisa: *"Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento."* Asimismo, respecto a política Ambiental, el articulo 67 del mismo cuerpo legal indica *"El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."*

Que, la **Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales**, dispone que los recursos naturales renovables o no renovables mantenidos en su fuente son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento y que los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural; es decir, el aprovechamiento de los recursos naturales se realiza únicamente a través de las modalidades y los procedimientos establecidos para cada caso;

Que la **Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en su articulo 1**, precisa: "*Artículo 1. Finalidad y objeto de la Ley La presente Ley tiene la finalidad de promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación; así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad. El objeto de la presente Ley es establecer el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre para lograr su finalidad. Toda persona tiene el deber de contribuir con la conservación de este patrimonio y de sus componentes respetando la legislación aplicable.*"

Que, el **inciso b), del artículo 45° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales** y su modificatorias, establece las funciones generales de los Gobiernos Regionales especificando: *"b) Función de planeamiento. - Diseñando políticas, prioridades, estrategias,*

programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases Descentralización y a la presente Ley."

Como primer punto, del acervo documentario se cuenta con la **solicitud de otorgamiento de área en concesión para productos forestales maderables** en el expediente N° 2898 de fecha 30 de marzo del 2021, por el administrado CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, emitiéndose informes de las áreas correspondientes, y posteriormente la **Resolución Gerencial Regional N° 1261-2022-GOREMAD-GRFFS de fecha 11 de noviembre del 2021**, resolviendo:

> ***"ARTÍCULO PRIMERO: DENEGAR*** *la solicitud de área para el otorgamiento de concesiones con fines maderables presentados por CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS con Exp. N°2898 de fecha 30 de marzo del 2021 y subsanada con exp. N° 9103 de fecha 09 de septiembre del 2021 [...]"*

Es así que posteriormente el solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS interpone **recurso de consideración** en el expediente N° 13971 de fecha 02 de diciembre del 2021, contra la resolución que resolvió denegar la solicitud de área para el otorgamiento de concesiones con fines maderables; por tanto, la **Resolución Gerencial Regional N° 013-2022-GOREMAD-GRFFS de fecha 03 de febrero del 2022**, consigue resolver:

> ***"ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR PROCEDENTE*** *el recurso de reconsideración presentado por el señor CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS identificado con DNI N° 80045278, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.*
> ***ARTÍCULO SEGUNDO: DEJAR SIN EFECTO*** *la Resolución Gerencial Regional N° 1261-2022-GOREMAD-GRFFS de fecha 11 de noviembre del 2021. [...]"*

Continuándose con el trámite correspondiente, se emitió el **Informe Técnico N° 12-2022-CFFM-CIR de fecha 15 de febrero del 2022**, señalando las siguientes conclusiones:

> *"5.4 La solicitud presentada por el Sr. CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS de otorgamiento de área para el aprovechamiento de productos forestales en concesiones forestales con fines maderables,* ***cumple con las condiciones y requisitos para ser concesionario, según numeral 6.2, 6.3 y 6.4, de la Resolución de Dirección Ejecutivas N°078-2017-SERFOR-DE, "Lineamientos para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables por procedimiento abreviado*** *[...]"*

En el análisis realizado es importante recalcar las **recomendaciones** hechas en el informe, como la siguiente:

> ***"Que la Gerencia Regional Forestal de Fauna Silvestre de MDD deberá dar en cumplimiento lo estipulado en el numeral literal d. del "Lineamiento para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables por***

procedimiento abreviado" d. Publicar las unidades ofertables antes mencionadas en los portales institucionales de la ARFFS y el SERFOR, información que debe ser actualizada permanentemente, a efectos que los interesados conozcan las áreas disponibles, del cual la GRFFS-MDD no hizo este literal del "Lineamiento para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables por procedimiento abreviado" [...]"

En esa misma línea, se toma las conclusiones presentadas mediante el **Informe Técnico N° 065-2022-GOREMAD-GRFFS-AC/JFAC de fecha 22 de abril del 2022**, que detalla lo siguiente:

7.1 El área superpuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, NO se pudo determinar si el área solicitada se encuentra en una de las categorías de la zonificación forestal, puesto que hasta la fecha no se cuenta con dicha zonificación.
7.2 El área propuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, NO presenta superposición con área naturales protegidas de administración natural, áreas de conservación regional, predios privados y comunidades campesinas y nativas. Incluido lo dispuesto en la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29763.
7.3 El área propuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, SI se encuentra superpuesto a una (01) concesión forestal con fines maderables, así como se detalla en el cuadro N° 03.
7.4 El área propuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, NO se superpone con otros derechos otorgados (Derechos Mineros) por autoridades sectoriales que resulten incompatibles con las actividades forestales.
7.5 El área superpuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, NO se superpone a solicitudes para el otorgamiento de títulos habilitantes.
7.6 El área propuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, SI se encuentra al 100% dentro de los bosques de producción permanente zona 3A-RM N°1351-2001-AG.
7.7 El área propuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, SI se ubica al interior de (03) UNIDADES DE APROVECHAMIENTO, reservadas para ser otorgadas mediante concurso público, así como se detalla en el cuadro N° 05.
7.8 El área propuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, NO se encuentra superpuesta con la zona de amortiguamiento de un área natural protegida.
7.9 El área propuesta para solicitud de área en materia de estudio del solicitante CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, NO se encuentra parcialmente dentro de los cuerpos de agua.

De lo mencionado en el Informe Técnico N° 12-2022-CFFM-CIR de fecha 15 de febrero del 2022, se puede colegir que el administrado CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, habría cumplido con presentar los requisitos para solicitud de contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales Diferentes a la Madera (castaña), todo ello en virtud del numeral 6.2.[1], 6.3.[2] y el 6.4.[3] de la Resolución de Dirección Ejecutiva N°078-2017-SERFOR-DE.

Empero, es imprescindible tener en cuenta que no son estos los únicos lineamientos que se debe de tomar en cuenta al momento de solicitar un área para el otorgamiento de concesiones con fines maderables, en la interpretación de la norma de manera deductiva; se cuenta con el **artículo 56[4] de la Ley N° 29763,** Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece que *"procede el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables en bosques de producción permanente establecidos en bosques primarios o secundarios, categoría I y categoría II, de acuerdo a la zonificación forestal, en tierras de dominio público, a través de concurso público (…) El reglamento establece los mecanismos para otorgar las concesiones de manera competitiva, equitativa y transparente, evitando prácticas monopólicas"* Se denota que en este artículo, la ley solo hace mención al otorgamiento de las concesiones con fines maderables a través de concurso público, por lo que en necesario remitirse al reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763.

De modo que, son vinculantes para el análisis:

- **Artículo 78[5] del Reglamento para la Gestión Forestal,** mismo que dispone *"La ARFFS propone al SERFOR el establecimiento de las unidades de aprovechamiento dentro del ámbito de los bosques de producción permanente, que serán puestas a disposición del público para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables. En caso que estas áreas se encuentren en zonas de amortiguamiento, el SERFOR solicita opinión técnica previa vinculante al SERNANP. Para el concurso público de las unidades de aprovechamiento señaladas en el artículo 56 de la Ley, se deben cumplir las condiciones señaladas en el artículo 81. Las unidades de aprovechamiento se aprueban mediante Resolución Ministerial del MINAGRI. Para efectos del concurso público, la ARFFS puede agrupar varias unidades de aprovechamiento en una unidad concursable."*
- **Artículo 80[6] del Reglamento para la Gestión Forestal,** el cual prescribe "las concesiones con fines maderables se otorgan a personas jurídicas mediante los siguientes procedimientos: a. Concurso Público. b. Procedimiento Abreviado […].
- **Artículo 82[7] del Reglamento para la Gestión Forestal,** menciona que "**el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables a través del procedimiento abreviado, procede en los siguientes casos: a. Unidades de aprovechamiento procedentes de concesiones forestales con fines maderables revertidas al estado a la fecha de vigencia**

[1] De las condiciones mínimas para ser concesionario.
[2] De los requisitos para solicitar la concesión.
[3] De los Criterios para acreditar la capacidad técnica y financiera.
[4] Artículo 56. Concesiones forestales con fines maderables.
[5] Articulo 78.- Unidades de Aprovechamiento para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables.
[6] Articulo 80.- Otorgamiento de concesiones con fines maderables.
[7] Articulo 82.- Procedimiento abreviado para concesiones forestales con fines maderables.

de la Ley. b. Unidades de aprovechamiento que no hayan sido otorgadas en concesión luego de haberse realizado un concurso público y siempre que se cuente con ZEE aprobada a la fecha de publicación de la Ley. c. Unidades de aprovechamiento que no hayan sido otorgadas en concesión luego de haberse efectuado dos concursos públicos".

De los artículos expuestos, es claro inferir que contienen requisitos indispensables que deben ser cumplidos al momento de producirse el acto administrativo, que en este caso es el otorgamiento de la concesión; estos requisitos no son solo de mero trámite, pues tienen importancia en el transfondo de la solicitud, lo estipulado en el artículo 82 del Reglamento para la Gestión Forestal es ratificado por los **NUMERALES 5.3.2 y 6.1 DE LA RESOLUCIÓN DE DIRECCIÓN EJECUTIVA N° 078-2017-SERFOR-DE LINEAMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES FORESTALES CON FINES MADERABLES POR PROCEDIMIENTO ABREVIADO**, el último que de manera textual menciona: "***Para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables, mediante el procedimiento abreviado, la ARFFS DEBE realizar, previamente, lo siguiente:*** *a. Identificar las unidades de aprovechamiento que pueden ser solicitadas para el otorgamiento de concesión. b. Verificar que las unidades de aprovechamiento se encuentren saneadas, tengan potencial y condiciones para ser otorgadas en concesión. En caso del saneamiento antes mencionado, la ARFFS coordina con instituciones públicas a efectos de mantener actualizada su información sobre derechos que se otorguen en los Bosques de Producción Permanente. c. Determinar si las unidades de aprovechamiento serán ofertadas de forma individual o agrupadas. En ambos casos se denomina unidad ofertable y es identificada con un código numérico. d. Publicar las unidades ofertables antes mencionadas en los portales institucionales de la ARFFS y el SERFOR, información que debe ser actualizada permanentemente, a efectos que los interesados conozcan las áreas disponibles*". En virtud a ello, la Gerencia Regional Forestal y Fauna Silvestre a la fecha no cuenta con unidades de aprovechamiento, las que según la Resolución de Dirección Ejecutiva deberían ser Unidades de aprovechamiento de concesiones forestales con fines maderables revertidas, unidades de aprovechamiento no otorgadas luego de un concurso público y siempre que se cuente con ZEE aprobada al 22 de julio del 2011 y unidades de aprovechamiento que no hayan sido otorgadas en concesión luego de haberse efectuado por lo menos dos concursos públicos; debe considerarse que aún no existe un procedimiento concluido sobre reversión de área de concesión con fines maderables, pues si bien existen concesiones forestales con fines maderables que se han declarados caducadas, la Gerencia Forestal y de Fauna Silvestre aún **no ha realizado el trámite exigido en el numeral 6.1 de la Resolución De Dirección Ejecutiva N° 078-2017-SERFOR-DE**; así como tampoco se ha realizado algún concurso público para el otorgamiento de estas áreas.

Es consecuente mencionar la regla de la tipicidad o nominatividad de los actos administrativos; **Moron Urbina**[8] recalca que se considera que todos los actos administrativos deben responder formalmente con la hipótesis legal prevista previamente, esto es, ser típicos; de este modo los actos administrativos aparecen como actos típicos, sujetos a esquemas previamente fijados por alguna norma expresa. De este modo, la administración no puede aplicar una clase o tipo de actos administrativos que no se encuentren previamente admitidos y

[8] Comentarios a la Ley del Procedimiento administrativo general, Juan Carlos Morón Urbina, Gaceta Jurídica S.A., 2020

disciplinados expresamente por normas generales (leyes o reglamentos), o que existiéndolo se cree una modalidad ad hoc o se genere un acto atípico. Como se puede apreciar, con esta regla se retira la posibilidad que la administración cree a su arbitrio alguna clase de actos administrativos, o sustituya categorías predispuestas, con otras distintas.

Asimismo, remitiéndonos al marco legislativo vinculante, la **Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General en su Artículo 3**, dispone los requisitos de validez de los actos administrativos, los cuales son la Competencia, Objeto, Finalidad Pública, Motivación, Procedimiento regular. El otorgar un título habilitante incumpliendo uno de estos requisitos recaería en nulidad; por lo que, en relación al requisito del procedimiento regular; la doctrina interpreta que las formalidades son el conjunto de exigencias adjetivas antes concurrentes o posteriores al acto administrativo. Dado el carácter no ritual con que se ha caracterizado al procedimiento, **las formalidades deben estar reiteradas en nuestro procedimiento, debiendo mantenerse únicamente las esenciales** y no las accidentales; **por ello su incumplimiento puede conllevar a diversos matices según el grado e trascendencia de la forma que se trate, tales como la nulidad si fueren trascendentes**, a la conservación, si fueren no trascendentes o incluso deben ser superadas por la propia administración dejando de ser obligatorias; en el derecho administrativo la existencia del procedimiento no solo busca proteger la certeza de la administración, sino sirve de garantía a los derechos de los administrados y a los intereses públicos (orden, legalidad, etc).

De lo expuesto, se colige que el otorgamiento de la concesión forestal con fines maderables por procedimiento abreviado iría en contra de lo estipulado legalmente, tanto en el REGLAMENTO PARA LA GESTIÓN FORESTAL APROBADO POR EL DECRETO SUPREMO Nº 018-2015-MINAGRI, como en la RESOLUCIÓN DE DIRECCIÓN EJECUTIVA N° 078-2017-SERFOR-DE LINEAMIENTOS PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES FORESTALES CON FINES MADERABLES POR PROCEDIMIENTO ABREVIADO; pues no se cumple con los puntos que establecen específicamente sobre que áreas procede el otorgamiento de dichas concesiones forestales.

Es también ineludible la aplicación de lo ordenado por la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, misma que tiene como principio fundamental al Principio de Legalidad; el que taxativamente menciona: "***Las autoridades administrativas 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*" ; Moron Urbina menciona que el principio de sujeción de la administración a la legislación, denominado modernamente como "vinculación positiva de la administración a la ley", exige que la certeza de validez de toda acción administrativa depende de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo de este, pueda derivársele como su cobertura o desarrollo necesario, el marco jurídico para la administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible. En el nivel formal, indica la necesidad que la actividad de los poderes públicos encuentre el propio fundamento en la ley, no puede haber aparato administrativo, ni atribución de poderes sin base en la ley. En el nivel sustancial, la administración no solo debe actuar dentro de los límites y con base a una disposición de ley, sino también en cumplimiento de una disciplina sustantiva requerida por la ley.

Por consiguiente, del análisis de los precedentes y de la revisión del expediente administrativo; el área solicitada por el administrado CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, fue presentada bajo los alcances de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, el TUPA de la

Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre, Reglamento Para La Gestión Forestal Aprobado Por El Decreto Supremo Nº018-2015-MINAGRI y la Resolución De Dirección Ejecutiva N° 078-2017-SERFOR-DE Lineamientos Para El Otorgamiento De Concesiones Forestales Con Fines Maderables Por Procedimiento Abreviado, la cual NO CUMPLE CON LAS CONDICIONES ESTIPULADAS, por lo tanto, se debe **DENEGAR LA SOLICITUD DE AREA PARA CONTRATO DE CONCESION FORESTAL CON FINES MADERABLES, todo ello en virtud del numeral 7.2.2**[9] de la Resolución de Dirección Ejecutiva N°078-2017-SERFOR-DE Lineamientos Para El Otorgamiento De Concesiones Forestales Con Fines Maderables Por Procedimiento Abreviado.

Asimismo, se EXHORTA al administrado CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS, que una vez publicadas las áreas de aprovechamiento conforme lo establece el numeral 5.3.2 de la Resolución De Dirección Ejecutiva N° 078-2017-SERFOR-DE Lineamientos Para El Otorgamiento De Concesiones Forestales Con Fines Maderables Por Procedimiento Abreviado, puede volver a presentar su solicitud para otorgamiento de Concesión forestal con fines maderables por procedimiento abreviado

Que, de acuerdo con el artículo IV. Principios del Procedimiento Administrativo del D.S. Nº 004-2019-JUS de la Ley del Procedimiento Administrativo General Nº 27444, señala en el numeral 1.2. **Principio de debido Procedimiento** *"Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo (...)".* De la misma manera el numeral 1.7. **Principio de Presunción de Veracidad** *"en la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario."*

Que, con Ordenanza Regional N.º 008-2019-RMDD/CR, publicado el 03 de diciembre del 2019 en su Artículo Primero. - **APROBAR,** la Modificación Parcial del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gobierno Regional de Madre de Dios, aprobado mediante Ordenanza Regional Nº 007-2012-GRMDD/CR y modificado con la Ordenanza Regional Nº 026-2012-GRMDD/CR, por **CREACIÓN de la GERENCIA REGIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**; en los siguientes extremos: a) Incorporar la denominación: GERENCIA REGIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE.

Que, mediante Resolución Ejecutiva Regional Nº073-2022-GOREMAD/GR, del 28 de febrero del 2022, resolvió designar al Ingeniero **JUNIORS ADOLFO ORREGO RODRIGUEZ**, en el puesto y funciones de la Gerencia Regional Forestal y Fauna Silvestre, del Gobierno Regional de Madre de Dios.

Que, por las facultades conferidas, enmarcadas en el párrafo que antecede y las consideraciones expuestas en la presente Resolución.

[9] Numeral 7.2.2. En caso que el resultado de la evaluación de la solicitud sea desfavorable, por presentarse observaciones no subsanables, la ARFFS debe emitir una resolución administrativa denegando la solicitud.

SE RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: DENEGAR la solicitud de área para contrato de concesión forestal con fines maderables por procedimiento abreviado, presentado por **CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS**.

ARTICULO SEGUNDO: NOTIFICAR al administrado **CESAR RIBELINO BERMUDEZ ROJAS identificado con DNI N° 80045278**, y a las instancias que correspondan para los fines legales pertinentes.

ARTICULO TERCERO: PONER DE CONOCIMIENTO a la **oficina de CATASTRO** de la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre-GRFFS, para que actualice su base de datos conforme lo dispuesto en el primer artículo de la presente Resolución.

ARTICULO CUARTO: DERIVAR el expediente completo al Área de Concesiones Con Fines Maderables de la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre-GRFFS para el ARCHIVO del Expediente, una vez notificado al administrado.

COMUNÍQUESE, REGÍSTRESE, CÚMPLASE, NOTIFÍQUESE

GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS
GERENCIA REGIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
Msc. Ing. Juniors Adolfo Orrego Rodriguez
GERENTE REGIONAL