

Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Derecho



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los
Recursos Naturales**

**TÍTULO: RESULTADO DE LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN
REALIZADA POR EL OSINFOR A PERMISOS FORESTALES CONCEDIDOS
POR EL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en
Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales**

Autor: Deyssi Sandibell Vallejo Gastelú

Asesor: Jean Pierre Araujo Meloni

Código de alumno: 20173502

RESUMEN

El presente trabajo de investigación busca analizar el resultado de la supervisión y fiscalización realizado por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre (OSINFOR), a los permisos forestales, tanto en predios privados así como en comunidades nativas, emitidos los años 2014 y 2015 por el Gobierno Regional de Loreto (GOREL). Se parte de la hipótesis que producto de las supervisiones y fiscalizaciones realizadas por el OSINFOR, se ha verificado la extracción, movilización y/o transporte de recursos forestales de procedencia ilegal, amparados en el uso de documentación otorgada por el GOREL. Para tal efecto, se realiza un análisis de gabinete, tanto de las supervisiones efectuadas así como de los procedimientos administrativos únicos instaurados por el OSINFOR respecto a dichos títulos habilitantes. Se concluye que producto de las funciones de supervisión y fiscalización del OSINFOR se ha logrado determinar la movilización de miles de metros cúbicos de madera provenientes de extracciones no autorizadas, lo cual, menoscaba el patrimonio forestal del Estado así como de los servicios ecosistémicos que nos brinda; hechos producidos a través del uso de Guías de Transporte Forestal amparadas en la aprobación del Plan de Manejo y Permiso forestal otorgados por el GOREL; en ese sentido, se advierte la deficiencia del GOREL en cuanto al cumplimiento de las competencias en materia forestal adquiridas, producto de la descentralización, ya que no se está logrando la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, pues se están aprobando los documentos de gestión sin que se ejecute correctamente los lineamientos establecidos por el ente rector.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO I: EL ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES: MARCO GENERAL	
1.1 Antecedentes	8
1.1.1 Rol Supervisor	9
1.1.2 Potestad sancionadora	12
1.2 Títulos habilitantes en materia forestal	15
CAPITULO II: GOBIERNO REGIONAL DE LORETO	
2.1 Proceso de descentralización – marco general	22
2.2 Descentralización de competencias forestales	24
CAPITULO III: SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN A PERMISOS FORESTALES REALIZADAS POR EL OSINFOR EN EL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO	
3.1 Análisis de las supervisiones efectuadas a los permisos forestales emitidos por el GORE Loreto, en los años 2014 y 2015	28
3.2 Análisis de la fiscalización efectuada producto de las supervisiones realizadas	31
CONCLUSIONES	36
RECOMENDACIONES	38
BIBLIOGRAFÍA	39

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política del Perú (1993) establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, por lo cual el Estado es soberano en su aprovechamiento. En ese sentido, el Estado puede fijar las condiciones de su utilización por los particulares a través de diversas modalidades, a fin que sean aprovechados de manera sostenible; es decir, asegurando que no se comprometa su existencia ni calidad para las futuras generaciones.

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), tiene competencia a nivel nacional, para realizar la supervisión y fiscalización de los derechos de aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre, en cualquiera de sus modalidades (permisos, autorizaciones y concesiones).

Es así que el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables, se realiza mediante concesiones, permisos y autorizaciones otorgados por el estado en bosques de producción en reserva, en bosques locales, en bosques en tierras de comunidades o de propiedad privada, en plantaciones forestales y en otras formaciones vegetales; las cuales están destinadas al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, por ello cuentan con un plan de manejo forestal elaborado de acuerdo a los términos de referencia aprobados por la autoridad forestal de acuerdo a cada tipo de modalidad de aprovechamiento.

En el presente trabajo se analizarán los hallazgos y/o resultados obtenidos producto del rol supervisor y fiscalizador realizado por el OSINFOR, a los permisos forestales aprobados durante los años 2014 y 2015 por el Gobierno Regional de Loreto.

El permiso forestal, es el acto de naturaleza administrativa mediante el cual la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre (que para el presente caso corresponde al Gobierno Regional de Loreto) otorga derechos para el aprovechamiento forestal con fines comerciales o industriales en tierras de propiedad privada, así como en tierras de comunidades nativas y campesinas (ya sea a baja, mediana o alta escala). Para efectos del presente análisis, nos centraremos en los permisos forestales otorgados en tierras de comunidades nativas o campesinas y a las otorgadas en predios privados.

De lo señalado precedentemente, para el caso materia de análisis, corresponde precisar que, en función de su rol supervisor, el OSINFOR realizó diligencias de supervisión a permisos forestales emitidos por el Gobierno Regional de Loreto durante los años 2014 y

2015, a fin de verificar la ejecución de lo consignado en el título habilitante otorgado; y, producto de ello, ejerce su función fiscalizadora a fin de determinar si los titulares de la referida modalidad de aprovechamiento (permiso forestal), han cumplido o no con lo establecido en su instrumento de gestión (Plan General de Manejo Forestal y/o Plan Operativo Anual) que le fuera aprobado, así como advertir las incongruencias entre lo hallado en campo con lo aprobado y consignado en el instrumento de gestión; ya que el OSINFOR no solo sanciona, sino también previene a fin que los titulares incurran en infracciones contra la ley forestal, así como comunica a las autoridad correspondientes sobre las incongruencias advertidas en campo, a fin que tomen conocimiento de los hechos y actúen de acuerdo a sus competencias y fines pertinentes.

Para el presente trabajo, se tomó como población de estudio a los permisos forestales (en predios privados y en comunidades nativas) otorgados durante los años 2014 y 2015 por el Gobierno Regional de Loreto, puesto que los referidos títulos habilitantes cuentan con un Plan Operativo Anual (POA), que se ejecuta por el periodo de un año; los cuales, en la mayoría de casos, han sido supervisados entre los años 2015 y 2016. Además, existe poca investigación respecto a los resultados del aprovechamiento maderable en permisos forestales, ya que la mayoría de investigaciones se ha realizado sobre concesiones forestales; por lo cual, es necesario analizar los resultados producto de las supervisiones y fiscalizaciones efectuadas en permisos forestales. Para ello, se trabajará con 63 POA's en predios privados y 64 POA's en comunidades nativas, ambos aprobados durante los años 2014 y 2015 por el Gobierno Regional de Loreto, correspondiente a permisos forestales; los cuales fueron supervisados por el OSINFOR.

Es así que, a partir del análisis de las evidencias halladas en las diligencias de supervisión, el OSINFOR ejerce su función fiscalizadora, con la finalidad, inicialmente de evaluar si existen indicios de la comisión de conductas antijurídicas tipificadas en la legislación forestal y de fauna silvestre, así como sus correspondientes reglamentos, y de corresponder, iniciar un Procedimiento Administrativo Único (PAU), el cual tiene por objeto determinar la responsabilidad o no del titular del permiso forestal, así como la sanción, declaración de caducidad o medida correctiva a imponerse; caso contrario, se procede al archivo del informe de supervisión.

En ese sentido, los objetivos del presente trabajo son: 1) Analizar el resultado de la supervisión y fiscalización realizada por el OSINFOR a los permisos forestales que fueron emitidos por el Gobierno Regional de Loreto en los años 2014 y 2015; y 2)

Analizar si el Gobierno Regional de Loreto, producto de la descentralización de funciones forestales, ha logrado cumplir con los objetivos de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables; así como, con los lineamientos establecidos para el adecuado aprovechamiento forestal.

Por ello, se empleará el resultado de dichas supervisiones y fiscalizaciones del OSINFOR, para que luego del correspondiente análisis se pueda determinar cuál ha sido el impacto de los mismos, pudiendo ser éstos: 1) Si producto del rol supervisor y fiscalizador del OSINFOR, se ha logrado verificar la extracción, movilización y/o transporte de recursos forestales de procedencia ilegal; los cuales provinieron de árboles distintos a los autorizados para aprovechamiento forestal; 2) Si el uso de la documentación otorgada por el Gobierno Regional de Loreto (Permiso forestal, Plan Operativo Anual y Guías de Transporte Forestal) ha amparado la movilización y/o comercio de recursos forestales extraídos sin autorización; 3) Si las comunicaciones de los resultados de la supervisión y fiscalización del OSINFOR, han logrado empoderar y fortalecer al Gobierno Regional de Loreto, en la implementación de las competencias en materia forestal adquiridas producto del proceso de descentralización de funciones del Estado.

En consecuencia, se analizarán los resultados obtenidos por el OSINFOR a través de las supervisiones efectuadas a permisos forestales emitidos por el Gobierno Regional Loreto durante los años 2014 y 2015; así como, se analizarán los resultados del proceso de fiscalización, a través del PAU instaurado por el OSINFOR, como consecuencia de indicios de infracción forestal, a raíz de las supervisiones efectuadas a los referidos títulos habilitantes.



CAPITULO I:
EL ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS
FORESTALES: MARCO GENERAL

1.1. ANTECEDENTES

Mediante el Decreto Legislativo N.º 1085, publicado el 28 de junio del 2008 en el diario oficial “El Peruano”, modificado por el Decreto legislativo N.º 1319, se creó el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, como un Organismo Público Ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personalidad jurídica de derecho público interno.

Respecto al ámbito de competencia del OSINFOR, se tiene que: “es la entidad encargada, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque” (Decreto Legislativo N.º 1085: 2008), derivados de los derechos otorgados por el Estado. Asimismo, cabe precisar que, el Reglamento de Organización y Funciones – ROF del OSINFOR, señala que: “El ámbito de actuación del OSINFOR no involucra a las Áreas Naturales Protegidas las cuales se rigen por su propia Ley, ni la evaluación, supervisión y fiscalización ambiental que corresponden al Organismo de Evaluación Ambiental – OEFA, de acuerdo al Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N.º 29325” (Decreto Supremo N.º 029-2017-PCM: 2017).

Además, el Reglamento de Organización y Funciones – ROF del OSINFOR señala que esta entidad tiene como funciones primordiales, entre otras (Decreto Supremo N.º 029-2017-PCM: 2017):

- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, así como las obligaciones y condiciones contenidas en ellos y en los planes de manejo respectivos.
- Declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes otorgados por la autoridad competente, en los casos de incumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos, planes de manejo forestal respectivos o legislación forestal vigente.
- Ejercer potestad sancionadora en su ámbito de competencia, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.

Por lo cual, de lo señalado precedentemente, se tiene que el OSINOR se encarga de supervisar y fiscalizar, a nivel nacional, el aprovechamiento sostenible y la conservación

de los recursos forestales, de la fauna silvestre y de los servicios ambientales que provienen del bosque, los cuales son otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes (concesiones, permisos y autorizaciones); ya sea aquellos emitidos bajo el amparo de la Ley N.º 27308 y su Reglamento aprobado mediante el Decreto Legislativo N.º 014-2001-AG (actualmente, ambos se encuentran derogados), así como de aquellos emitidos en virtud de la Ley N.º 29763 y sus reglamentos (los cuales se encuentran vigentes a partir del 01 de octubre de 2015).

Corresponde precisar que, para el desarrollo del presente trabajo, se abordará sobre los resultados del rol supervisor y fiscalizador del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre – OSINFOR, producto de las supervisiones realizadas a permisos forestales emitidos por el Gobierno Regional de Loreto durante los años 2014 y 2015.

1.1.1. Rol supervisor del OSINFOR

A través de las supervisiones realizadas por el OSINFOR se busca verificar *in situ* el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales que fueron aprobados al amparo del otorgamiento de títulos habilitantes, así como el cumplimiento de los derechos y obligaciones contenidos en ellos, y, que las actividades de aprovechamiento ejecutadas no transgredan la normativa forestal que se encuentre vigente; es decir, que se hayan realizado acorde a lo establecido en la legislación forestal.

Por lo cual, el rol de las supervisiones del OSINFOR es, entre otros: “Verificar el cumplimiento de los planes de manejo, criterios técnicos y normas emanadas para la sostenibilidad del desarrollo forestal y de fauna silvestre” (Decreto Supremo N.º 024-2010-PCM: 2010).

Cabe precisar que entre los años 2014 y 2015, aun se encontraba vigente el Decreto Supremo N.º 065-2009-PCM que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR; es así que dentro de su estructura orgánica se encontraban, entre otros, los Órganos de Línea, compuestos por dos direcciones:

- Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, que a su vez estaba conformada por dos unidades orgánicas:

- La Subdirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre; y,
 - La Subdirección de Regulación y Fiscalización de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre.
- Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre, que a su vez estaba conformada por dos unidades orgánicas:
- La Subdirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.
 - La Subdirección de Regulación y Fiscalización de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

Sin embargo, en virtud de la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N.º 1319, Decreto Legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal; así como, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria Final del referido Decreto Supremo, se realizó una nueva estructura orgánica del OSINFOR. Por lo cual, a través del Decreto Supremo N.º 029-2017-PCM se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones y el Organigrama del OSINFOR; es así que, actualmente dentro de los Órganos de Línea se encuentran:

- Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre, que cuenta con la siguiente estructura:
- Sub Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre.
 - Sub Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.
- Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre que cuenta con la siguiente estructura:

- Sub Dirección de Fiscalización de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre.
- Sub Dirección de Fiscalización de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

Cuadro N.º 01: Cuadro comparativo de los Órganos de Línea del OSINFOR

ROF 2009 (D.S. N.º 065-2009-PCM) Vigente hasta el 22/03/2017				ROF 2017 (D.S. N.º 029-2017-PCM) Vigente a partir del 23/03/2017			
ORGANOS DE LINEA				ORGANOS DE LINEA			
Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre		Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre		Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna silvestre		Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre	
Sub dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre	Sub dirección de Regulación y Fiscalización de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre	Sub dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre	Sub dirección de Regulación y Fiscalización de Permisos y Autorizaciones forestales y de Fauna Silvestre	Sub Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre	Sub Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre	Sub Dirección de Fiscalización de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre	Sub Dirección de Fiscalización de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, es necesario precisar que en el presente trabajo se analizará los resultados de las supervisiones efectuadas a permisos forestales emitidos durante los años 2014 y 2015 por el Gobierno Regional del Loreto; supervisiones que actualmente se encuentran bajo responsabilidad de la Sub Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre y tiene entre sus funciones:

- Ejecutar la supervisión a los permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre otorgados en tierras de dominio privado.
- Efectuar la supervisión a las inspecciones que realice la autoridad competente en áreas de permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre, otorgados en tierras de dominio privado para aprobar el plan de manejo, y de ser el caso participar en ellas, en el marco de la normativa vigente, debiendo informar en caso se determinen irregularidades.

- Evaluar los informes de ejecución del plan de manejo y demás documentación presentada por los titulares de permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre otorgados en tierras de dominio privado.

En ese sentido, se advierte que las supervisiones del OSINFOR, se realizan con el fin de verificar lo consignado en el instrumento de gestión aprobado; así como la correcta ejecución e implementación del aprovechamiento otorgado a los titulares; y, la congruencia con los resultados obtenidos por la autoridad forestal competente, previo al otorgamiento del título habilitante.

1.1.2. Potestad sancionadora del OSINFOR

El Estado faculta a la Administración Pública a aplicar sanciones a los administrados ante el incumplimiento de las normas impartidas por el Estado, así como por la realización de conductas establecidas previamente como infracciones; por lo cual, la potestad sancionadora tiene como fundamento principal, el poder coercitivo del Estado; que para la realización del presente trabajo, recae en el OSINFOR producto de las competencias que le fueron otorgadas a fin de fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, al amparo de títulos habilitantes otorgados por la autoridad forestal correspondiente.

Asimismo, la potestad sancionadora de la Administración, responde al *ius imperium* del Estado, ya que busca hacer respetar las normas y leyes que previamente fueron emitidas; es así que, ante un eventual incumplimiento (infracción) de las mismas, procede a sancionar conforme corresponda.

Además, se debe tener en cuenta que las autoridades administrativas deben actuar conforme a lo establecido en la Constitución, la Ley y diversa normativa emitida por el Estado, dentro de las facultades que le estén conferidas y para los fines de las mismas. Es así que, la autoridad administrativa no puede actuar de manera arbitraria y sin un fundamento legal. Además, nadie puede ser sancionado por acto u omisión que no esté previamente señalado en la ley.

Ahora bien, respecto a la potestad sancionadora del OSINFOR se tiene que:

Es competente para aplicar sanciones a los titulares de los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, por la comisión de conductas antijurídicas

tipificadas como infracciones y sancionadas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre siempre que estas se hayan originado por el incumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos habilitantes, en los planes de manejo forestal y de fauna silvestre, en los planes operativos anuales (Decreto Supremo N.º 024-2010-PCM: 2010).

Por otro lado, el 16 de julio del 2000 fue publicado en el diario oficial El Peruano, la Ley N.º 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y el 09 de abril del 2001, se publicó su Reglamento mediante el Decreto Supremo N.º 014-2001-AG, los cuales estuvieron vigentes hasta el 31 de setiembre del 2015¹.

Posteriormente, con fecha 01 de octubre del 2015, entraron en vigencia la Ley N.º 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como el Reglamento para la Gestión Forestal (aprobado mediante Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI), Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (aprobado mediante Decreto Supremo N.º 021-2015-MINAGRI), entre otros.

Es así que, en los citados cuerpos normativos se encuentran las conductas antijurídicas tipificadas como infracción a la legislación forestal, las cuales corresponden ser sancionadas; siendo el OSINFOR la autoridad competente para realizar tal función.

Actualmente, de acuerdo al nuevo organigrama² del OSINFOR, la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre, es la encargada de ejercer tal potestad sancionadora, ya que instruye (fase instructora) y resuelve (fase resolutoria) en primera instancia los procedimientos administrativos únicos, teniendo en cuenta, de acuerdo a su estructura interna, a la autoridad que le corresponde dirigir dichas fases.

Dentro de los Procedimientos Administrativos Únicos (PAU), la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre puede identificar la comisión de infracciones contra la legislación forestal y de fauna silvestre. Asimismo, puede sancionar por la

¹ Corresponde precisar que las aplicaciones de dichas normativas fueron interrumpidas con la aprobación del Decreto Legislativo N.º 1090 y su Reglamento que fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 002-2009-AG, publicados el 28 de junio de 2008 y 16 de enero de 2009 respectivamente. Sin embargo, a través de la Ley N.º 29376, publicada el 11 de junio de 2009, se suspendió la aplicación del Decreto Legislativo N.º 1090 y su Reglamento; asimismo, se restituyó el contenido de la Ley N.º 27308 y su respectivo Reglamento. Finalmente, el 19 de junio de 2009, se derogó el Decreto Legislativo N.º 1090 a través de la Ley N.º 29382.

² Aprobada mediante Decreto Supremo N.º 029-2017-PCM, de fecha 22 de marzo de 2017.

comisión de éstas e imponer la multa correspondiente, dictar medidas correctivas, declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento y/o archivar el PAU iniciado, según corresponda.

Por otro lado, la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre, está compuesta por dos sub direcciones, siendo éstas: la Sub Dirección de Fiscalización de Concesiones Forestales y la Sub Dirección de Fiscalización de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

En ese sentido, la evaluación de los resultados de las supervisiones (contenidos en el Informe de Supervisión) realizadas a permisos forestales; así como, de la documentación remitida por la autoridad forestal (que para el presente trabajo es el Gobierno Regional de Loreto), en base a la cual se aprobó el documento de gestión (Plan Operativo Anual y/o Plan de Manejo) y del otorgamiento del permiso forestal, se encuentran dentro de las funciones de la Sub Dirección de Fiscalización de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

Es así que, producto de dicha evaluación, si se advierte que el titular del derecho de aprovechamiento ha incurrido en la presunta comisión de conductas antijurídicas establecidas en la correspondiente ley forestal y de fauna silvestre, así como en su respectivo reglamento, se apertura un Procedimiento Administrativo Único. Además, dichos resultados de la supervisión son puestos a conocimiento de las autoridades correspondientes (autoridad forestal concedente del título habilitante, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, Ministerio Público, Servicio Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR, entre otros, según corresponda) a fin que actúen conforme a sus competencias.; asimismo, en caso de advertirse incongruencias entre lo consignado en la documentación remitida por la autoridad forestal con lo evidenciado en campo durante la supervisión del OSINFOR, corresponde poner en conocimiento de dichos hechos al órgano de control institucional de la autoridad forestal competente, a fin que realicen las acciones administrativas que les corresponda.

Dentro del PAU del OSINFOR se realizan las acciones e investigaciones necesarias a fin de determinar si el administrado ha cometido o no las infracciones que le fueron imputadas, esta etapa está a cargo de la referida Sub Dirección al ser la autoridad instructora; mientras que, la Dirección de Fiscalización es la encargada de emitir el

pronunciamiento de primera instancia; es decir, sancionar al administrado (así como caducar su permiso forestal, en caso corresponda) o archivar el procedimiento administrativo instaurado;

Es así que el OSINFOR es la autoridad competente para aplicar sanciones a los titulares de los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre – los cuales en el presente caso corresponderán a los permisos forestales emitidos por el Gobierno Regional de Loreto, durante los años 2014 y 2015 – por la comisión de conductas antijurídicas tipificadas como infracciones y sancionables según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que deriven del incumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos habilitantes, plan de manejo forestal y/o planes operativos anuales, entre otros; ejerciendo de esta forma su potestad sancionadora.

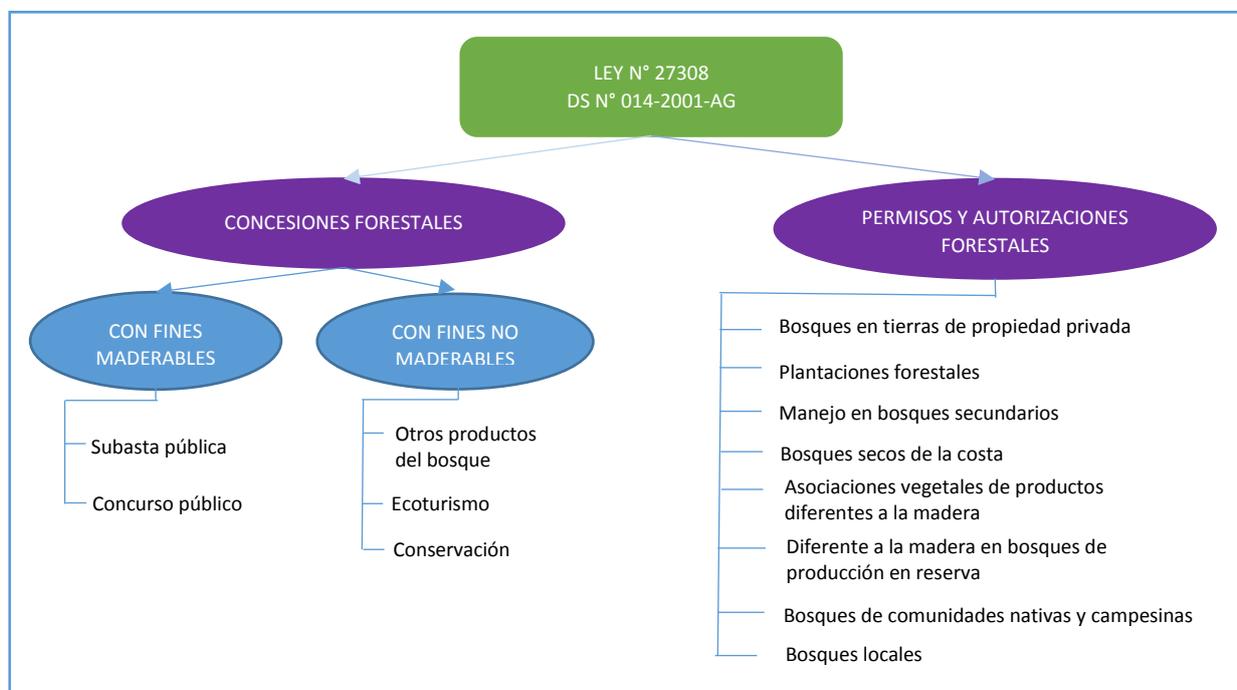
1.2 TITULOS HABILITANTES

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N.º 27308, así como su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-2001-AG (ambos actualmente derogados), establecían como modalidades de aprovechamiento forestal:

- Concesiones forestales con fines maderables:
 - Concesiones en subasta pública.
 - Concesiones en concurso público.
- Concesiones forestales con fines no maderables:
 - Concesiones para otros productos del bosque.
 - Concesiones para ecoturismo.
 - Concesiones para conservación.
- Permisos y Autorizaciones para aprovechamiento forestal:
 - Aprovechamiento en bosques en tierras de propiedad privada
 - Aprovechamiento en plantaciones forestales.
 - Manejo y aprovechamiento en bosques secundarios.
 - Aprovechamiento en bosques secos de la costa.
 - Aprovechamiento en asociaciones vegetales de productos forestales diferentes a la madera.

- Aprovechamiento de recursos forestales diferentes a la madera en bosques de producción en reserva.
- Aprovechamiento en bosques de comunidades nativas y campesinas.
- Aprovechamiento en bosques locales.

Figura 1: Título Habilitantes según la Ley Forestal N.º 27308 (derogada)



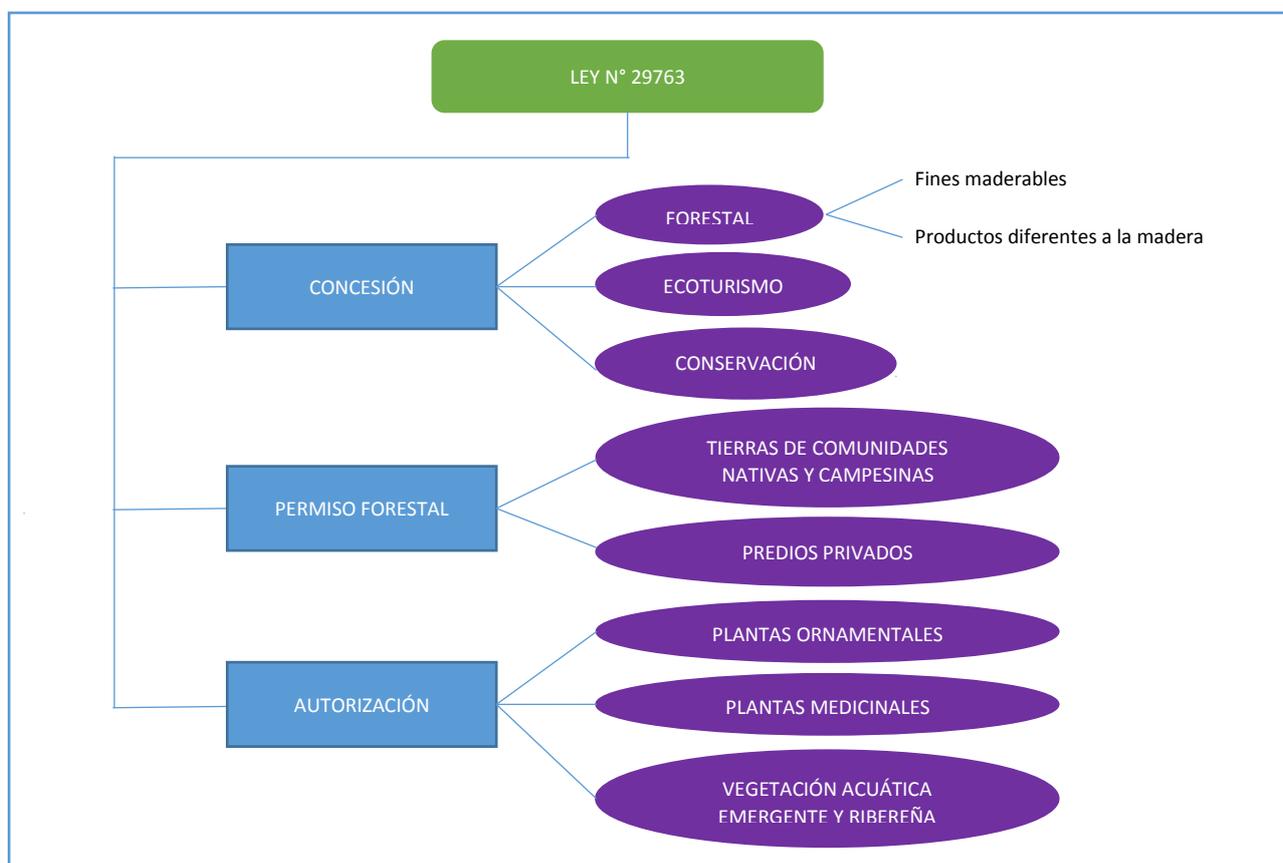
Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, a partir del 01 de octubre del 2015, entró en vigencia la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N.º 29763, así como, entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI, que establecen como títulos habilitantes forestales:

- Concesión forestal con fines maderables.
- Concesión forestal para productos forestales diferentes a la madera.
- Concesiones para ecoturismo.
- Concesiones para conservación.
- Permisos de aprovechamiento forestal en tierras de comunidades nativas y campesinas.
- Permisos de aprovechamiento forestal en predios privados que cuenten con bosques naturales de cualquier categoría o bosques secundarios.

- Autorizaciones para extracción de plantas ornamentales, plantas medicinales y vegetación acuática emergente y ribereña.

Figura 2: Título Habilitantes según la Ley Forestal N.º 27308



Fuente: Elaboración propia

De las figuras precedentes, se advierte que no existe una mayor variación en la clasificación de los títulos habilitantes; sin embargo, la nueva ley forestal, Ley N.º 29763, introduce niveles de planificación de manejo forestal (nivel alto, medio y bajo), así como nuevos tipos de planes de manejo forestal (Plan de Manejo Forestal Intermedio y Declaración de Manejo; conservando el Plan General de Manejo Forestal consignado en la Ley N.º 27308 y el Plan Operativo Anual, aunque éste con la entrada de la nueva ley pasó solo a denominarse Plan Operativo), pero teniendo en cuenta que éstas no fueron implementadas por las autoridades forestales competente, al menos hasta el 2016, no corresponde realizar mayor análisis en el presente trabajo de investigación.

Es así que, “los títulos habilitantes son actos de naturaleza administrativa mediante los cuales el Estado otorgado a los particulares el derecho de aprovechamiento de los recursos

forestales y de fauna silvestre y derecho a los beneficios económicos procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprenden de su manejo” (Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N.º 29763).

Cada tipo de título habilitante cuenta con su propio procedimiento y/o lineamiento, condiciones y limitaciones, de acuerdo a la intensidad de aprovechamiento, realidad de cada región y características específicas de cada tipo de bosque, a fin que el aprovechamiento que se realice sea sostenible y no afecte el patrimonio forestal nacional; por lo cual, deben de contar y cumplir con su plan de manejo, ya sea éste de corto (Plan Operativo Anual) o largo plazo (Plan General de Manejo Forestal).

Luego de la aprobación de plan de manejo, corresponde al OSINFOR realizar la supervisión de los títulos habilitantes, a fin de coadyuvar al desarrollo forestal sostenible, velar por el cumplimiento de la normativa aplicable, así como verificar el cumplimiento de las condiciones que regulan el otorgamiento de los mismos; y, a partir de los resultados obtenidos se procede a la fiscalización a través del procedimiento administrativo único del OSINFOR, destinado a investigar y determinar las responsabilidades administrativas de los titulares del derecho de aprovechamiento.

Para un aprovechamiento forestal sostenible se requiere que:

- Se cumplan los planes de manejo aprobados y que estos sean correctamente evaluados.
- Que el recurso forestal sea correctamente administrado.
- Que el tránsito de los recursos forestales provenga de aquellos obtenidos legalmente y que estén amparados en documentos de gestión legales.
- Que estén supervisados por el ente nacional competente, el cual podrá advertir incongruencias o inconsistentes entre la realidad del campo y lo consignados en el plan de manejo, así como en los documentos que amparen su movilización y transporte.

En el presente trabajo, se analizará sobre los permisos forestales otorgados a predios privados y en tierras de comunidades nativas y campesinas, durante los años 2014 y 2015 por el Gobierno Regional de Loreto, las cuales hayan sido sujetos a supervisión por parte del OSINFOR; a fin de determinar qué resultados se han obtenido sobre la implementación de los documentos de gestión presentados, así como las consecuencias

del aprovechamiento de los recursos forestales que les fueron autorizados bajo el amparo del referido título habilitante.

1.2.1 Permisos forestales: cuestiones básicas

a. Concepto

El permiso forestal, es un tipo de título habilitante; dicho acto administrativo es otorgado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, que para el presente trabajo recae en aquellos otorgados por el Gobierno Regional de Loreto. Asimismo, es necesario precisar que existe dos tipos de permisos forestales, los otorgados en predios privados y los otorgados en tierras de comunidades nativas y campesinas.

b. Acceso:

Se solicita el permiso de aprovechamiento a la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, ya que ésta es quien la otorga.

Previamente, el solicitante debe contar con la aprobación del plan de manejo forestal, cuya información será objeto de verificación

c. Plan de manejo forestal

Es el instrumento de gestión forestal que contiene las actividades a implementarse en campo, así como sirve de base para el seguimiento y control de las actividades de manejo forestal a ejecutarse dentro del área autorizada para aprovechamiento forestal, orientado a lograr la sostenibilidad de los recursos forestales.

d. Tipos de planes de manejo Forestal

Entre los planes de manejo forestal tenemos:

- ***Plan General de Manejo Forestal.***- Es el instrumento de planificación estratégica de largo plazo, la cual es formulada por todo el periodo de vigencia del permiso forestal otorgado, así como sobre toda el área a intervenir durante la vigencia del título habilitante.
- ***Plan Operativo Anual.***- Es el instrumento de planificación estratégica corto plazo, el cual tiene una vigencia anual; es decir, por año operativo.

Ahora bien, en la práctica, se tiene que para el caso de las comunidades nativas o campesinas, se les otorga el permiso forestal por más de 01 año, por lo cual, deben de contar con un Plan General de Manejo Forestal (PGMF) por todo el periodo solicitado, así como un Plan Operativo Anual (POA) el cual comprende las actividades a realizarse cada año.

En ese sentido, por ejemplo, si un titular obtiene un permiso forestal por 05 años, debe solicitar anualmente la aprobación del POA que le corresponda.

Por otro lado, el otorgamiento del permiso forestal en predios privados, es solo de forma anual. Es así que, en el caso que el titular de dicha área, quiera contar con un nuevo permiso, debe solicitar nuevamente el referido permiso a la autoridad forestal correspondiente.





**CAPITULO II:
DESCENTRALIZACIÓN:
GOBIERNO REGIONAL DE LORETO**

2.1 PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN – MARCO GENERAL

El proceso de descentralización se efectuó en el Perú con la finalidad del: “desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población” (Ley N.º 27783: 2002); asimismo, cabe precisar que en cuanto a los tres niveles de gobierno, se hace referencia al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

La Ley de Bases de la Descentralización, establece que los principios generales de la descentralización son (Ley N.º 27783: 2002):

- “a) Es permanente: Constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos los Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y al gobierno en su conjunto.
- b) Es dinámica: Es un proceso constante y continuo, se ejecuta en forma gradual por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macro regiones. Exige una constante sistematización, seguimiento y evaluación de los fines y objetivos, así como de los medios e instrumentos para su consolidación.
- c) Es irreversible: El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.
- d) Es democrático: Es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito, y la relación Estado y Sociedad, basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.
- e) Es integral: Abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.
- f) Es subsidiaria: Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.
- g) Es gradual: El proceso de descentralización se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.”

Es así que, el proceso de descentralización se debía realizar en forma progresiva, ordenada y por etapas; a fin que la asignación de competencias, funciones y recursos que se transfieran al nivel de gobierno más cercano a la población (gobierno regional y/o gobierno local), cuente con la capacidad efectiva para ejercerlas tanto a nivel político, económico, administrativo, social y ambiental.

Además, con la asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se busca evitar la duplicidad y superposición de funciones, ya que el nivel de gobierno más cercano a la población puede ejecutarlas con mayor eficiencia; por lo cual se debe tener en cuenta la capacidad de gestión efectiva con que cuenta el correspondiente nivel de gobierno. En ese sentido, también se les debe proporcionar los recursos financieros, técnicos, humanos y materiales a fin que se garantice la continuidad de los servicios que se transfieren.

Asimismo, dentro de las competencias de los gobiernos regionales, se tiene como una de sus competencias exclusivas, el de promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad, conforme se encuentra establecido en el literal n) del artículo 35° de la Ley de Bases de la Descentralización.

Cabe recordar que, conforme se señaló precedentemente, el proceso de descentralización se realizará en forma progresiva y ordenada, contando con etapas. Es así que, en la tercera etapa denominada “Transferencia y recepción de competencias sectoriales”, se encuentran las relacionadas a medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, entre otros.

Por otro lado, el inicio de transferencias de competencias a los gobiernos regionales y locales, se inició el 2003 con “los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional, en función de las capacidades de gestión de cada gobierno regional o local” (Ley N.º 27783: 2002).

Previamente al inicio de las transferencias de competencias, se debía debatir y aprobar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Nueva Ley Orgánica de Municipalidades, entre otras leyes.

2.2 DESCENTRALIZACIÓN DE COMPETENCIAS FORESTALES

Con fecha 08 de noviembre del 2002, se aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867; siendo publicada el 18 de noviembre del 2002 en el diario oficial “El Peruano.

La citada ley transfiere 185 funciones sectoriales a cada gobierno regional, siendo una de ellas las funciones en materia agraria, dentro de la cual se encuentran, entre otras: “Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción”, así como “Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional” (Ley N.º 27867: 2002).

La Defensoría del Pueblo, señala que el proceso de transferencia de competencias sectoriales se inició con la aprobación del Plan de Transferencias del 2004, que establecía la transferencia en los sectores productivos de Agricultura, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas y Producción (2009: 59); sin embargo, dichas competencias no pudieron ser transferidas, ya que recién el 15 de noviembre del 2004 se aprobó el Reglamento del Sistema de Acreditación.

Una vez concluido el proceso de transferencia de competencias establecidas en el Plan Anual 2004, se dio inicio al proceso de transferencia establecido en el Plan Anual 2005, el cual dispuso “continuar la transferencia en los sectores de Energía y Minas y Agricultura e iniciar la transferencia en los sectores de Salud y Transportes y Comunicaciones. De este modo, el referido plan consideró la transferencia en solo cuatro sectores” (Defensoría del Pueblo 2009: 63).

De la misma forma, en el Plan Anual 2006, se continuó con la transferencia de competencias en el sector Agricultura y el inicio en otros sectores. Sin embargo, en dicho año se promulgó el Decreto Supremo N.º 068- 2006-PCM, el cual dispuso que se debía culminar la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales hasta el 31 de diciembre de 2007. Y a través de diversos decretos supremos, se amplió dicho plazo hasta el 31 de diciembre de 2009, conforme se advierte del Decreto Supremo N.º 083-2008-PCM. “Las ampliaciones se debieron principalmente a la brevedad del plazo que se fijó

para culminar la transferencia de competencias, el cual no contempló la complejidad del proceso” (Defensoría del Pueblo 2009: 69).

2.2.1 Transferencia de competencias forestales al Gobierno Regional de Loreto

Es así que, en el marco de lo señalado precedentemente, a través de la Resolución Ministerial N.º 793-2009-AG, publicada con fecha 12 de noviembre del 2009, se resuelve “Declarar concluido el Proceso de Efectivización de la Transferencia de las Funciones Específicas consignadas en los literales ‘e’ y ‘q’, al Gobierno Regional del departamento de Loreto, establecidas en el artículo 51º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, consideradas en el Plan Anual de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Regionales y Locales del Año 2005”.

Corresponde precisar que las citadas funciones específicas transferidas al Gobierno Regional de Loreto son:

- Literal e: Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.
- Literal q: Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

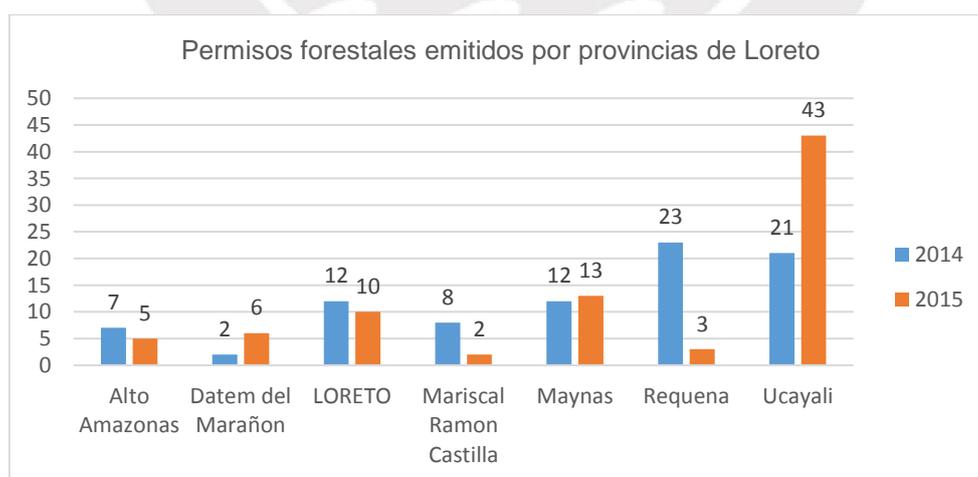
Cabe precisar que estas funciones en materia forestal, fueron asignadas inicialmente a la Dirección Regional de Agricultura; sin embargo, posteriormente, el Gobierno Regional de Loreto implementó en su propia estructura organizativa, así como en su Reglamento de Organización y Funciones, al Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, conforme se advierte de las Ordenanzas Regionales N.º 017-2009-GRL-CR y N.º 018-2009-GRL-CR.

El 13 de noviembre de 2015, el Gobierno Regional de Loreto publicó la Ordenanza Regional N.º 012-2015-GRL-CR a través de la cual se crea la Autoridad Regional Ambiental de Loreto, encargándose ésta de ejercer funciones en materia forestales, entre otras; la misma que contará con 08 sedes desconcentradas ubicadas en: Maynas, Yurimaguas, Contamana, Requena, Nauta, Caballococha, Datem del Marañón, San Lorenzo y Putumayo-San Antonio del Estrecho.

Ahora bien, producto de las solicitudes efectuadas ante el Gobierno Regional de Loreto, ya sea por comunidades campesinas o titulares de predios privados, a fin que dicha entidad otorgue la aprobación del Plan de Manejo presentado por los interesados y su consecuente permiso forestal; la referida autoridad debió de realizar procedimientos administrativos previos, como por ejemplo: verificar que no exista superposición del área solicita con otros derechos concedidos, así como realizar inspecciones oculares previas a fin de verificar la correlación entre la información contenida en el documento de gestión presentado (POA y/o PGMF), evidenciar la existencia de censo forestal dentro del área, entre otros; y, producto de dichas actuaciones, la autoridad forestal emitió la resolución que apruebe el documento de gestión y posteriormente el título habilitante solicitado. Sin embargo, corresponde tenerse en cuenta, que dichos procedimientos administrativos, no siempre fueron ejecutados para la tramitación de todas las solicitudes, ya que en algunos casos se otorgó la aprobación del plan de manejo y su respectivo permiso forestal, al amparo del artículo 32° de la Ley de Procedimiento Administrativo General – Ley N.º 27444.

Teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, el Gobierno Regional de Loreto ha emitido 167³ permisos forestales maderables durante los años 2014 y 2015, a favor de comunidades nativas así como en predios privados, que fueron otorgados, en su mayoría, en las provincias de: Alto Amazonas, Datem del Marañón, Loreto, Maynas, Mariscal Ramón Castillas, Requena, Ucayali.

Figura N.º 03: Permisos forestales emitidos en el departamento de Loreto



Elaboración propia
Fuente: Gobierno Regional de Loreto

³ Datos obtenidos del Gobierno Regional de Loreto, producto de la Solicitud de acceso a la información pública de fecha 17/11/2017.



**CAPITULO III:
SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL OSINFOR A PERMISOS
FORESTALES EMITIDOS POR EL GOBIERNO REGIONAL DE
LORETO**

Los permisos forestales en predios privados cuentan necesariamente con la aprobación de un Plan Operativo Anual (POA), cuya vigencia es de un año para realizar las actividades de aprovechamiento forestal con fines industriales y/o comerciales.

En caso de los permisos forestales en comunidades nativas, su vigencia no es necesariamente por un año, sino ésta puede ser concedida por más tiempo dependiendo de las características con las que cuenta el área solicitada para el aprovechamiento forestal, siendo necesario contar con la aprobación de un Plan General de Manejo Forestal (PGMF) por todo el periodo concedido; sin embargo, para ejecutar las actividades de aprovechamiento, debe contar con un POA por cada año otorgado, el cual se aprueba anualmente a solicitud del titular.

3.1 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LAS SUPERVISIONES EFECTUADAS A LOS PLANES OPERATIVOS ANUALES EMITIDOS POR EL GOBIERNO REGIONAL DE LORETO EN LOS AÑOS 2014 Y 2015, CORRESPONDIENTE A PERMISOS FORESTALES.

Teniendo en cuenta lo señalado precedentemente, de los permisos forestales emitidos por el Gobierno Regional de Loreto, ya sea a favor de comunidades nativas o en predios privados, los cuales hayan contado con la aprobación de su Plan Operativo Anual (POA) durante los años 2014 y 2015, se tiene que la referida autoridad forestal ha remitido 161 expedientes⁴ al OSINFOR, correspondiendo 85 a predios privados y 76 a comunidades nativas.

De los expedientes remitidos, el OSINFOR ha efectuado la supervisión de 69 POA's aprobados en predios privados, correspondiendo 29 a los otorgados en el año 2014 y 40 a los emitidos en el 2015. Mientras que, para el caso de comunidades ha realizado la supervisión de 58 POA's, de los cuales 34 corresponden a los emitidos en el 2014 y 24 del 2015.

En ese sentido, se tiene que el OSINFOR (hasta el 01 de setiembre de 2017) ha realizado la supervisión de 127 supervisiones a los POA's aprobados en los años 2014 y 2015, por el Gobierno Regional de Loreto, correspondiente a permisos forestales. (ver Cuadro N.º 02).

⁴ Dato obtenido del SIGO_{SFC}, con información registrada al 31/08/2017.

Cuadro N.º 02: Supervisiones de POA's en permisos forestales aprobados por el GOREL

Permiso Forestal	Año de aprobación del POA	N.º POA supervisados
Predios privados	2014	29
	2015	34
Comunidades Nativas	2014	40
	2015	24
TOTAL	2014 - 2015	127

Fuente: SIGO_{SFC} (Información registrada al 01/09/2017)

De las 127 supervisiones realizadas por el OSINFOR, se ha evidenciado en campo que 59 POA's cuentan con la inexistencia de 20 a más árboles, conforme a los códigos y coordenadas declaradas en el documento de gestión aprobado (ver Cuadro N.º 03)

Cuadro N.º 03: Supervisiones de POA's con inexistencia de especies

Permiso Forestal	Año de aprobación del POA	N.º POA supervisados	N.º POA con inexistencia de 20 a más árboles
Predios privados	2014	29	17
	2015	34	11
Comunidades Nativas	2014	40	21
	2015	24	10
TOTAL	2014 - 2015	127	59

Fuente: SIGO_{SFC} (Información registrada al 01/09/2017)

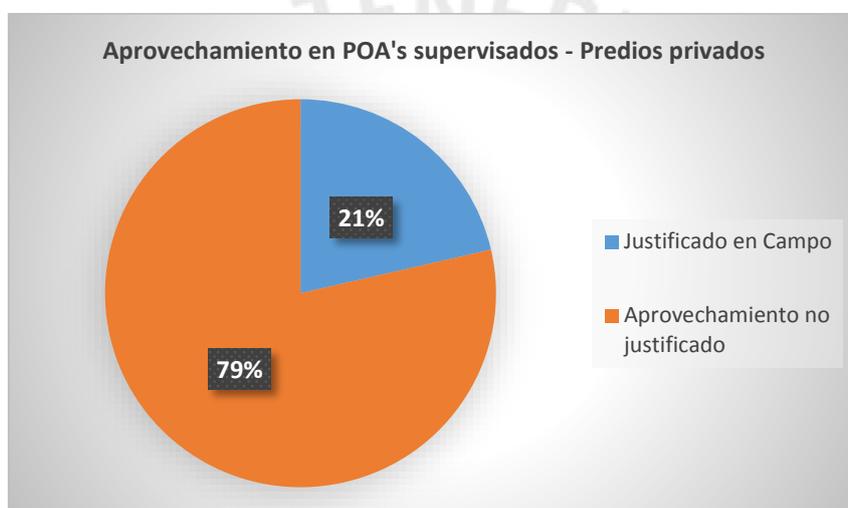
Es así que, respecto a los POA's aprobados en predios privados, se supervisaron 5,982 árboles maderables que representan 39,723.518m³ (consignado en su documento de gestión aprobado), de los cuales, según la información remitida (Balance de extracción, Forma 20 y/o Guías de Transporte Forestal) por el Gobierno Regional de Loreto, se ha movilizad 18,186.66m³; sin embargo 13,442.226m³ no se encontraron justificados en campo.

Asimismo, en caso de comunidades nativas se supervisaron 10,139 árboles con un volumen total ascendente a 165,381.769m³, de los cuales, según la información remitida por el Gobierno Regional de Loreto, se movilizó 72,407.693m³; no obstante, 53,920.712m³ movilizad no se encontraban justificados en campo.

Además, durante las supervisiones efectuadas, se ha evidenciado en algunos POA's (tanto en predios privados como en comunidades nativas) que no existen los árboles programados a supervisar ni de las otras especies autorizadas, así como la inexistencia de viales de aprovechamiento; sin embargo, de la documentación remitida por el Gobierno

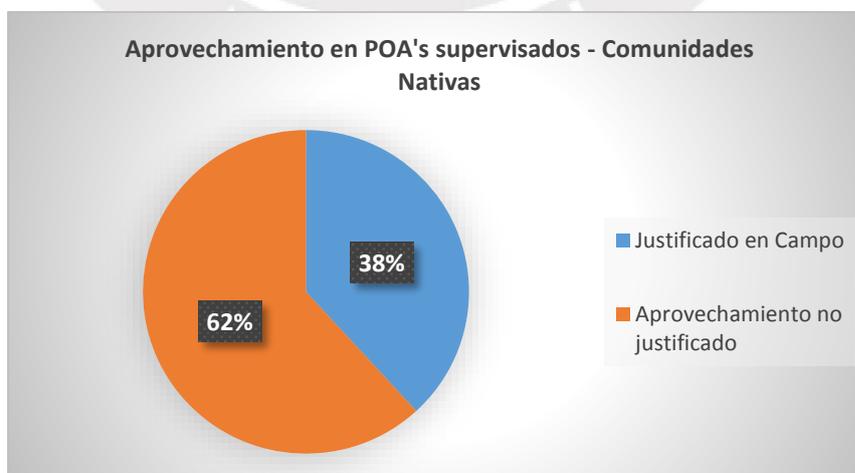
Regional de Loreto, sí reportaban movilización. En ese sentido, de los 63 permisos forestales en predios privados emitidos durante los años 2014 y 2015 por la citada autoridad forestal, se registró la movilización de 21,155.473m³; sin embargo, de la supervisión realizada por el OSINFOR se evidenció el aprovechamiento injustificado de 16,630.037m³, que representa el 79% (ver Figura N.º 4); mientras que, de los 64 POA's aprobados durante los años de estudio en comunidades nativas, se registró la movilización de 207,054.051m³ de madera, de los 128,014.012m³ (representa el 62%) no existía evidencias de su aprovechamiento producto de los individuos declarados en su documento de gestión aprobado (ver Figura N.º 5).

Figura N.º 4: Aprovechamiento en POA's supervisados – Predios Privados



Elaboración propia
Fuente: SIGO_{SFC}

Figura N.º 5: Aprovechamiento en POA's supervisados – Comunidades Nativas



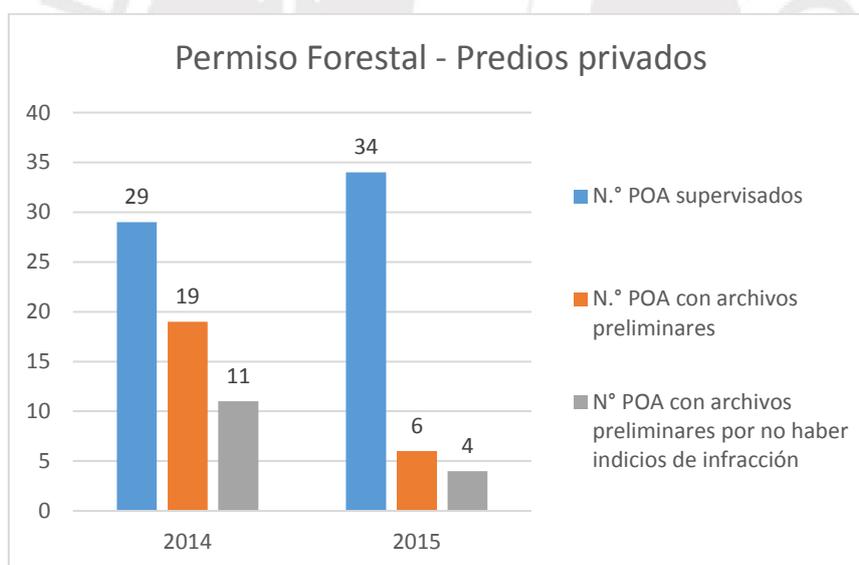
Elaboración propia
Fuente: SIGO_{SFC}

3.2 ANÁLISIS DE LA FISCALIZACIÓN EFECTUADA PRODUCTO DE LAS SUPERVISIONES REALIZADAS

Las 127 supervisiones realizadas por el OSINFOR, fueron remitidas al área legal correspondiente⁵, a fin que se proceda con la evaluación legal respectiva.

Es así que, se archivaron preliminarmente (no resultó necesario iniciar un procedimiento administrativo único) 30 supervisiones, siendo que 19 de ellas carecen de indicios de haber incurrido en infracciones tipificadas en la legislación forestal y de fauna silvestre; mientras que la diferencia (11 supervisiones), a pesar de contar con evidencias de la comisión de conductas antijurídicas previstas en la legislación forestal y de fauna silvestre, no resultaban ser competencia del OSINFOR o los titulares del permiso forestal se encontraban fallecidos, entre otros.

Figura N.º 06: Supervisiones archivadas – Predios Privados

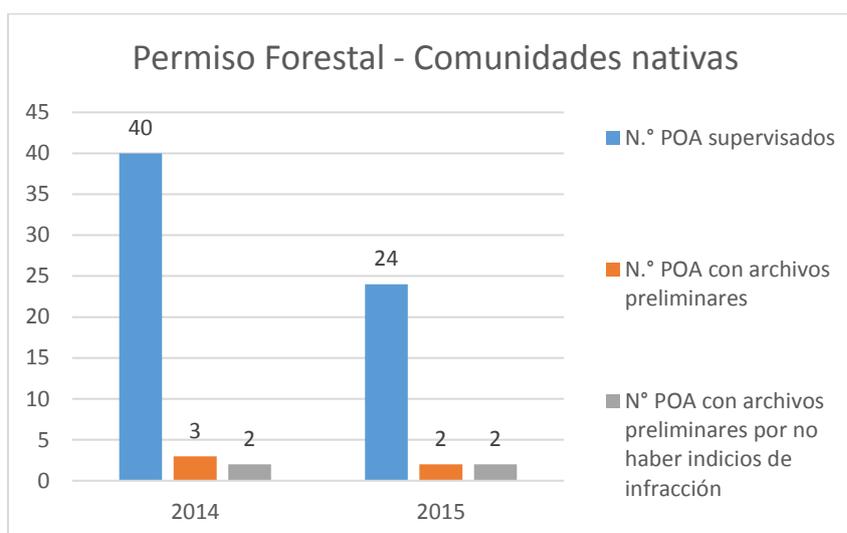


Elaboración propia

Fuente: SIGO_{SFC} (Información registrada al 01/09/2017)

⁵ Ya sea a la Sub Dirección de Regulación y Fiscalización de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre, o a la actual Sub Dirección de Fiscalización de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

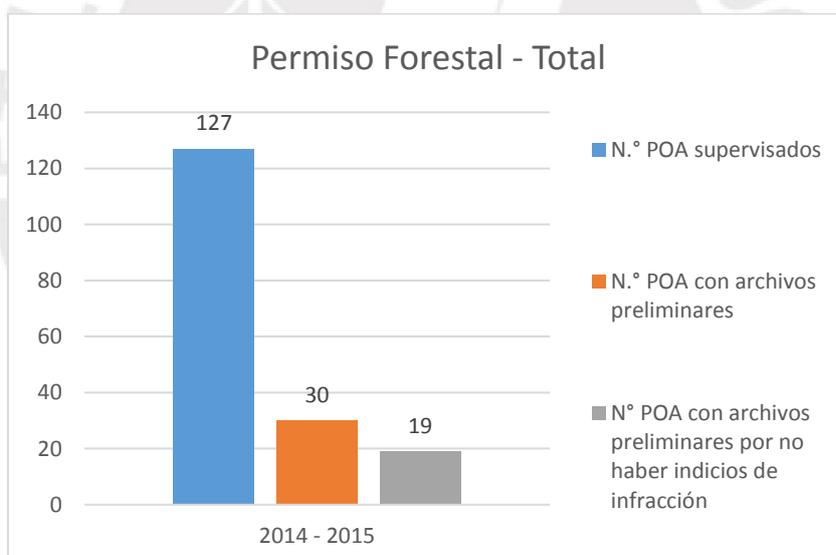
Figura N.º 07: Supervisiones archivadas – Comunidades Nativas



Elaboración propia

Fuente: SIGO_{SFC} (Información registrada al 01/09/2017)

Figura N.º 08: Supervisiones archivadas – Consolidado



Elaboración propia

Fuente: SIGO_{SFC} (Información registrada al 01/09/2017)

Por otro lado, se iniciaron 90 Procedimientos Administrativo Único (PAU), ya que los hechos advertidos en la supervisión realizada en campo, permitieron colegir que se habrían cometido infracciones tipificadas en la legislación forestal y de fauna silvestre, así como en su correspondiente reglamento.

De los procedimientos administrativos iniciados, 54 recayeron en titulares de comunidades nativas, resaltando que el mayor número corresponde a los POA's

aprobados en el año 2014. Situación que difiere de los 36 PAU's instaurados contra predios privados, ya que el mayor número de procedimientos administrativos iniciados corresponden a los planes operativos anuales emitidos el 2015. (Ver Cuadro N.º 04)

Además, de los procedimientos iniciados, se advierte que casi en su totalidad corresponden a infracciones relacionadas a la extracción y movilización de individuos no autorizados, es decir por extraer madera de individuos que no se corresponderían a los consignados en su documento de gestión aprobado, ya que en campo no se evidenció su aprovechamiento; así como por el empleo de los documentos otorgados por la autoridad forestal (POA, Permiso forestal, GTF) para movilizar dichos productos; así también, se iniciaron PAU'S por el incumplimiento de las condiciones establecidas en su permiso forestal, aunque la frecuencia de dicha infracción no predominó.

Ahora bien, de los 90 procedimientos instaurados, sólo 55 fueron concluidos hasta el 01 de setiembre de 2017; de los cuales, en 54 casos se emitió la resolución directoral de primera instancia, mediante la cual se los sanciona por haberse acreditado la comisión de infracciones tipificadas en la legislación forestal y de fauna silvestre, así como en su respectivo reglamento; mientras que 01 fue archivado al haberse desvirtuado las imputaciones formuladas. (Ver Cuadro N.º 04)

Cuadro N.º 04: Resultado del Procedimiento Administrativo Único

Permiso Forestal	Año de aprobación del POA	Nº POA que iniciaron PAU	N.º POA que concluyeron PAU	Nº POA con PAU archivados	Nº POA cuyo PAU dispuso sanción y/o caducidad
Predios Privados	2014	10	10	0	10
	2015	26	12	1	11
Comunidades Nativas	2014	36	29	0	29
	2015	18	4	0	4
TOTAL	2014 – 2015	90	55	1	54

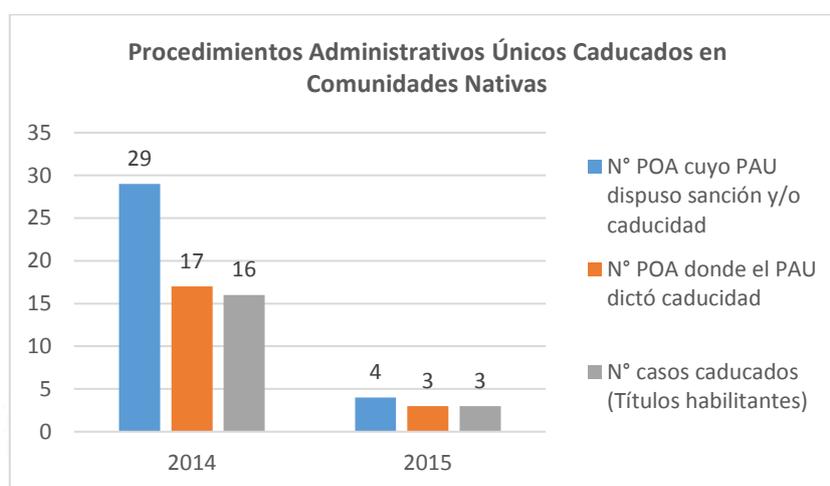
Fuente: SIGO_{SFC} (Información registrada al 01/09/2017)

Del cuadro precedente, se advierte que los procedimientos administrativos únicos iniciados sobre POA's aprobados en el 2014 correspondiente a predios privados (10 casos), han sido resueltos en su integridad; y con relación a los del 2015, 11 fueron sancionados y 01 archivado; quedando aún 14 procedimientos administrativos pendientes de emitirse pronunciamiento de primera instancia.

Asimismo, respecto a comunidades nativas, se advierte gran avance en los casos iniciados provenientes de los POA's aprobados en el 2014, puesto que 29 fueron concluidos y

sancionados; además sobre 17 de ellos se dictó caducidad del título habilitante (Figura N° 09), recayendo sobre 16 permisos forestales aprobados (cabe precisar que se evaluó dos planes operativos anuales sobre un mismo permiso forestal) y con ello se extinguió el derecho del titular a efectuar aprovechamiento forestal (extracción, movilización, transporte, entre otros) bajo el amparo del permiso forestal otorgado, ya que aún contaban con vigencia. En cambio, respecto a los POA's emitidos el 2015, sobre los cuales se inició PAU, se advierte que solo 04 concluyeron en primera instancia, siendo sancionados y de éstos 03 fueron caducados, recayendo en 03 títulos habilitantes.

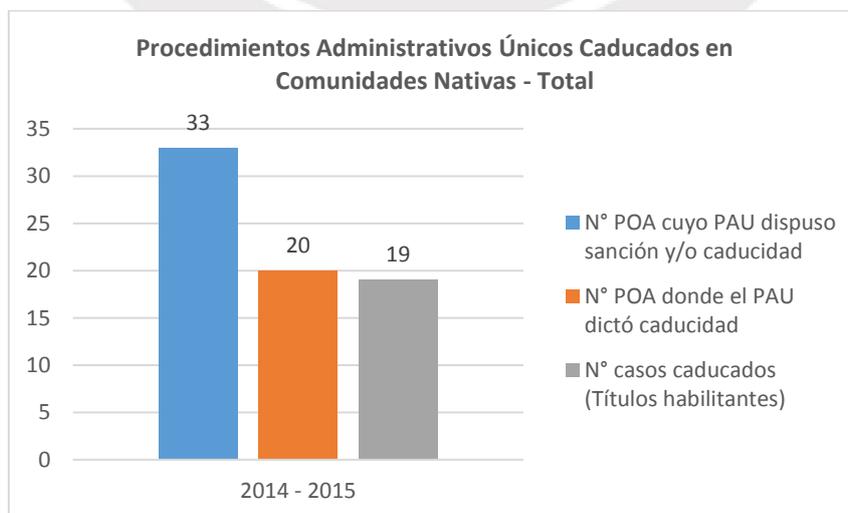
Figura N.º 09: Procedimientos Administrativos Únicos Caducados en Comunidades Nativas



Elaboración propia

Fuente: SIGO_{SFC} (Información registrada al 01/09/2017)

Figura N.º 10: Procedimientos Administrativos Únicos Caducados en Comunidades Nativas – Consolidado



Elaboración propia

Fuente: SIGO_{SFC} (Información registrada al 01/09/2017)

Finalmente, de los Procedimientos Administrativos Únicos que concluyeron, en los cuales se resolvieron sancionar al titular del derecho de aprovechamiento y en consecuencia imponerles una sanción pecuniaria, fueron producto de haberse acreditado la extracción y movilización de individuos distintos a los autorizados y aprobados en su documento de gestión.



CONCLUSIONES

De la presente investigación, se advierte una deficiencia en la gestión del Gobierno Regional de Loreto, respecto a la aprobación de los planes de manejo y en consecuencia el otorgamiento de permisos forestales, tanto en comunidades nativas como en predios privados, puesto que no se viene cumpliendo los objetivos de la descentralización de competencias forestales en cuanto a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, ya que se están aprobando los referidos documentos sin que se ejecute correctamente los lineamientos establecidos por el ente rector.

Además, ante el hecho que se otorguen los citados documentos bajo el amparo del artículo 32° de la Ley de Procedimiento Administrativo General – Ley N.º 27444, sin que posteriormente el propio Gobierno Regional de Loreto realice la fiscalización correspondiente del acto administrativo aprobado, permite que se pueda realizar el aprovechamiento de volúmenes maderables empleando los documentos otorgados por la autoridad forestal de forma inescrupulosa, ya que en dichas áreas no se constató la existencia del recurso forestal declarado.

Asimismo, también se ha evidenciado que las inspecciones oculares realizadas por la autoridad forestal no han sido del todo eficientes y veraces, ya que producto de las supervisiones del OSINFOR se ha evidenciado, en algunos casos, que dichas inspecciones no guardan congruencia con lo verificado en campo por el OSINFOR.

Se tiene que producto de las supervisiones y de los procedimientos instaurados por el OSINFOR, se ha logrado determinar la movilización de miles de metros cúbicos de madera provenientes de extracciones no autorizadas, lo cual, menoscaba el patrimonio forestal del Estado así como de los servicios medioambientales que brinda.

Además, se ha comunicado de éstas irregularidades a la autoridad regional así como a su Órgano de Control Institucional a fin que actúen conforme a sus atribuciones; sin embargo, no se ha evidenciado una acción rápida ni administrativa frente a la recurrente deficiencia en la procedimiento para la aprobación de los planes de manejo y permisos forestales.

El trabajo por hacer en el área forestal, a fin de reducir las extracciones y movilizaciones no autorizadas, aun es grande en nuestro país; sin embargo, aunando esfuerzos

institucionales, se pueden lograr mayores y mejores resultados a mediano plazo. Puesto que las acciones realizadas por el OSINFOR han permitido que no se extraiga más madera de las que pueden haberse movilizadas; sin embargo, se necesita de mayor presupuesto para que se pueda realizar más supervisiones anuales así como contar con más profesionales para tal fin.



RECOMENDACIONES

- Se debe gestar un apoyo institucional entre el Gobierno Regional de Loreto y el OSINFOR, a fin que éste último pueda participar en las inspecciones oculares de la primera.
- Se debe realizar capacitaciones a los técnicos y/o responsables de realizar las inspecciones oculares, a fin de que cuenten con los conocimientos necesarios para que realicen una eficiente supervisión previa, cómo distinguir sin las especies en campo corresponden a las declaradas en el documento de gestión presentado, como realizar la toma de las medidas dasométricas (diámetro y altura) de los individuos solicitados a aprovechar, entre otros.
- OSINFOR debe realizar supervisiones tempranas a los POA's emitidos, a fin que se pueda verificar si en las áreas aprobadas existen los recursos declarados por los titulares de los títulos habilitantes, y así se pueda tomar medidas rápidas y eficientes, como por ejemplo, caducar el permiso forestal en caso de no existir los árboles declarados en el censo forestal; así también, verificar si las especies aun en pie coinciden con lo declarado en el documento de gestión y en caso de diferir se les pueda recomendar a los titulares la reformulación de sus POA's antes que inicien con sus labores de extracción.
- Debe exigirse a los titulares de derechos de aprovechamiento, la ejecución de la técnica de trazabilidad a fin que se pueda verificar si los recursos forestales movilizados han procedido de las especies y árboles aprobados para tal fin.

BIBLIOGRAFÍA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2000 *Ley N.º 27308*. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, 28 de junio.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 *Ley N.º 27783*. Ley de Bases de la Descentralización. Lima, 17 de julio.

2002 *Ley N.º 27867*. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima, 18 de noviembre.

Consulta: 11 de mayo de 2017.

<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Documentos/Leyes%20Org%C3%A1nicas/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DE%20GOBIERNOS%20REGIONALES.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2008 *Decreto Legislativo N.º 1085*. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR. Lima, 28 de junio.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2011 *Ley N.º 29763*. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima, 21 de julio.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2017 *Decreto Legislativo N.º 1319*. Decreto Legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal. Lima, 04 de enero.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2009 “Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales”. *Series de informes defensoriales*. Informe N.º 141. Lima.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2010 “La política forestal y la amazonía peruana: avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad”. *Series de informes defensoriales*. Informe N.º 151. Lima.

DOUROJEANNI, Marc

2013 “Loreto sostenible al 2021”. Primera edición. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, pp. 96-97, 123, 137-139, 237, 287-289

ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY

2012 *La máquina lavadora: Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú*. Consulta: 18 de junio de 2017.

https://content.eia-global.org/assets/2012/04/La_Maquina_Lavadora.pdf

GOBIERNO REGIONAL DE LORETO

2014 *Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Loreto*. Consulta: 11 de mayo de 2017.

http://aplicaciones02.regionloreto.gob.pe/sisdoc/sites/default/files/normativa_regional/reglamento_de_organizacion_y_funciones_del_goreloreto-modificado.pdf

2017 Solicitud de acceso a la información de fecha 17/11/2017.

IBERICO, Jorge

2014 “Desarrollo del sector forestal”. *Revista Moneda*. Lima. Número 158, pp. 32

MINISTERIO DE AGRICULTURA

2007 *Decreto Supremo N.º 011-2007-AG*. Lima, 21 de febrero. Consulta: 11 de mayo.

<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per70229.pdf>

MINISTERIO DE AGRICULTURA

2001 *Decreto Supremo N.º 014-2001-AG*. Lima, 06 de abril.

MINISTERIO DE AGRICULTURA

2009 *Resolución Ministerial N.º 0793-2009-AG*. Lima, 12 de noviembre.

RESOLUCIÓN MINISTERIAL N.º 0793-2009-AG

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO

2015 *Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI*. Lima, 29 de octubre.

ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE RECURSOS FORESTALES Y FAUNA SILVESTRE (OSINFOR)

2016 *Resultados de las supervisiones y fiscalizaciones efectuadas por el OSINFOR en el marco del Operativo Internacional “Operación Amazonas 2015”*. Primera edición. Lima.

ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE RECURSOS FORESTALES Y FAUNA SILVESTRE (OSINFOR)

2015 *Resultados de las supervisiones y fiscalizaciones efectuadas por el OSINFOR en el marco del Operativo Internacional “Operación Amazonas 2014”*. Primera edición. Lima.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2009 *Decreto Supremo N.º 065-2009-PCM*. Lima, 07 de octubre. Consulta: 09 de setiembre de 2017.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2010 *Decreto Supremo N.º 024-2010-PCM*. Lima, 13 de febrero.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2017 *Decreto Supremo N.º 029-2017-PCM*. Lima, 22 de marzo.

REVISTA DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

2017 “Mesa temática de investigación: Recursos naturales”. *Retos Perú 2021: Formalización, innovación y desarrollo sostenible*. Lima, número 90, pp. 43-35.

SOLIS, David

2016 “Impacto de la supervisión de las concesiones forestales maderables en el cumplimiento de la Ley Forestal en el Perú”. *Revista De Investigación Económica*. Lima, número 89, pp. 49-59.