

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS



Fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos
habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales
maderables en el Perú

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO**

AUTORA

Livia Meza Pua

ASESOR

Carlos Enrique Castillo Rafael

Lima, Perú

2024

METADATOS COMPLEMENTARIOS

Datos del autor

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	
Número de Orcid (opcional)	

Datos del asesor

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	
Número de Orcid (obligatorio)	

Datos del Jurado

Datos del presidente del jurado

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos del segundo miembro

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos del tercer miembro

Nombres	
Apellidos	
Tipo de documento de identidad	
Número del documento de identidad	

Datos de la obra

Materia*	
Campo del conocimiento OCDE Consultar el listado:	
Idioma (Normal ISO 639-3)	
Tipo de trabajo de investigación	
País de publicación	
Recurso del cual forma parte (opcional)	
Nombre del grado	
Grado académico o título profesional	
Nombre del programa	
Código del programa Consultar el listado:	

*Ingresar las palabras clave o términos del lenguaje natural (no controladas por un vocabulario o tesoro).

	SUSTENTACIÓN DE TESIS	CÓDIGO GC-REG-05
		Página: 1 de 1

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS
N.º 002-2024-UCSS-FDCP-JE

Los miembros del JURADO EVALUADOR que suscriben, reunidos el viernes 15 de marzo de 2024, a horas 09:30 am, en forma presencial, para evaluar la SUSTENTACIÓN Y DEFENSA DE LA TESIS titulada “Fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables en el Perú”, para optar el Título Profesional de Abogado, presentada por la graduada,

Livia Meza Pua

Con el asesoramiento del profesor Carlos Enrique Castillo Rafael.

Sustentada la tesis, oídas las respuestas y absueltas las observaciones formuladas, se declara:

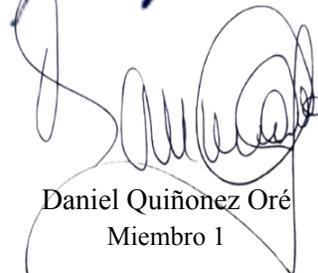
APROBADO				DESAPROBADO
Sobresaliente	Muy bien	Bien	Aprobado	...
19

En consecuencia, de conformidad con la DIRECTIVA 002-2020-UCSS-FDCP de la Facultad, queda en condiciones de ser calificada como EXPEDITA para obtener el Título Profesional de Abogado.

Siendo las 11:00 am, se dio por concluido el presente acto público.



Edgar Odón Cruz Acuña
Presidente



Daniel Quiñonez Oré
Miembro 1



Carlos Enrique Castillo Rafael
Miembro 2

Anexo 2

CARTA DE CONFORMIDAD DEL ASESOR(A) DE TESIS
CON INFORME DE EVALUACIÓN DEL SOFTWARE ANTIPLAGIO

Ciudad, 09 de abril de 2024

Señor

Mtro. Edgar Odón Cruz Acuña

Decano (e.) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCSS

Reciba un cordial saludo.

Sirva el presente para informar que la tesis, bajo mi asesoría, con título: *Fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables en el Perú*, presentado por **Livia Meza Pua**, (código de estudiante 2014100513 y DNI N° 47560952), para optar el título profesional de Abogado, ha sido revisado en su totalidad por mi persona y **CONSIDERO** que el mismo se encuentra **APTO** para ser sustentado ante el Jurado Evaluador.

Asimismo, para garantizar la originalidad del documento en mención, se le ha sometido a los mecanismos de control y procedimientos antiplagio previstos en la normativa interna de la Universidad, **cuyo resultado alcanzó un porcentaje de similitud de 7 %** (Siete por ciento).* Por tanto, en mi condición de asesor, firmo la presente carta en señal de conformidad y adjunto el informe de similitud del Sistema Antiplagio Turnitin, como evidencia de lo informado.

Sin otro particular, me despido de usted. Atentamente,



Mg. Carlos Castillo Rafael

DNI N° 07618054

ORCID: 0000-0003-1365-2430

Facultad de Derecho y Ciencia Política de la UCSS

* De conformidad con el artículo 8°, del Capítulo 3 del Reglamento de Control Antiplagio e Integridad Académica para trabajos para optar grados y títulos, aplicación del software antiplagio en la UCSS, se establece lo siguiente: *Artículo 8°. Criterios de evaluación de originalidad de los trabajos y aplicación de filtros*
El porcentaje de similitud aceptado en el informe del software antiplagio para trabajos para optar grados académicos y títulos profesionales, será máximo de veinte por ciento (20%) de su contenido, siempre y cuando no implique copia o indicio de copia.

Dedicatoria

A mis familiares por su
incondicional apoyo.

Agradecimiento

A mis docentes y a la UCSS por
su enseñanza y darme la
oportunidad de superación
profesional.

Resumen

La presente tesis, titulada “Fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables en el Perú” tiene por objetivo principal analizar la deficiencia en la fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables. La metodología empleada es el enfoque cualitativo con documental, alcance descriptivo y método dogmático jurídico. En el aspecto teórico se analizó diversas fuentes, tanto primarias como secundarias respecto al problema materia de estudio, con criterios de fiabilidad y relevancia, los que permitieron desarrollo dogmático jurídico con mayor detalle. En ese sentido, el presente trabajo aborda un problema real acaecido en la región Loreto, por lo tanto, es menester determinar los factores, y las posibles soluciones o aportes a la problemática. Ello servirá para adoptar los mecanismos, medidas y/o políticas de protección, prevención, control y fiscalización forestal, con la finalidad de frenar esta actividad ilícita que fundamentalmente ocasiona un grave daño al ecosistema forestal, al medio ambiente, al patrimonio forestal de la nación y al desarrollo económico regional.

Palabras clave: gestión administrativa, recursos naturales maderables, títulos habilitantes, administración forestal, fiscalización y supervisión.

Abstract

The present thesis, entitled "Administrative oversight in the granting of titles enabling the use of natural timber resources in Peru" has as main objective to analyze the deficiency in the administrative control in the granting of authorizations for the use of the natural resources maderables. The methodology used is the qualitative approach with documentary, descriptive scope and legal dogmatic method. In the theoretical aspect, various sources, both primary and secondary, were analyzed with criteria of reliability and relevance, which allowed legal dogmatic development in greater detail. In this sense, this paper addresses a real problem that occurred in the Loreto region, therefore, it is necessary to determine the factors and possible solutions or contributions to the problem. This will certainly help to adopt mechanisms, measures and/or policies for forest protection, prevention, control and supervision to curb this illegal activity, which fundamentally causes serious damage to the forest ecosystem, the environment, the national forest heritage and the economic development of the region.

Keywords: Administrative management, natural timber resources, enabling titles, forestry administration, control and supervision.

Índice General

Dedicatoria.....	2
Agradecimiento.....	3
Resumen.....	4
Abstract.....	5
Índice General.....	6
Introducción.....	10
CAPÍTULO I:	12
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	12
1.1. Situación problemática	12
1.2. Problema de investigación.....	12
1.2.1. Problema principal.....	12
1.2.2. Problemas específicos.....	13
1.3. Objetivos	13
1.3.1. Objetivo principal	13
1.3.2. Objetivos específicos	13
1.4.1. Hipótesis principal.....	13
1.4.2. Hipótesis específicas.....	14
1.5. Justificación	14
1.5.1. Justificación teórica	14
1.5.2. Justificación práctica	14
1.5.3. Justificación personal	14
1.6. Diseño metodológico.....	15
1.7. Principios de investigación	15
1.7.1. Principio de Participación en la Gestión Forestal.....	15
1.7.2. Principio de Consulta Previa libre e informada.....	15
1.8. Los enfoques de los que parte esta investigación.....	15
1.8.1. Enfoque de Gestión Forestal.....	15
1.8.2. Enfoque intercultural	16
1.8.3. Enfoque Constitucional	17
1.8.4. Enfoque Administrativo	17
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	18
2.1. Antecedentes de la investigación.....	18
2.1.1. Antecedentes internacionales	18
2.2. Bases conceptuales.....	19

2.2.1. El procedimiento administrativo sancionador	19
2.2.2. Sanción administrativa	22
2.3. Derecho forestal.....	24
2.3.1. El Manejo Forestal en el Perú.....	24
2.3.2. El plan de manejo forestal en la legislación	26
2.3.3. Regulación legal en materia forestal	28
2.4. El sistema forestal dentro de la normativa vigente en Alto Amazonas	33
2.5. Marco Jurídico Internacional	34
2.6. El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables.....	35
2.6.1. Contrato de cesión de uso	35
2.6.2. Concesiones	35
2.6.3. Otras modalidades	36
2.6.4. Criterios para tener cuenta al otorgar derechos sobre los recursos forestales	37
2.7. Títulos habilitantes y actos administrativos.....	37
2.7.1. Nociones básicas de permisos forestales	39
2.7.2. Otorgamiento de Títulos Habilitante Forestales	41
2.7.3. Afectación de la ineficacia de la gestión administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales forestales	41
CAPITULO III:.....	43
AUTORIDADES COMPETENTES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUPERVISION Y FISCALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES MADERABLES	43
3.1. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR	43
3.1.1. Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR	44
3.1.2 Gerencia de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto - GDFFSL	45
3.1.3. Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre	45
3.1.4. Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre – UGFFS	48
3.2. Análisis comparativo de entidades nacionales con modalidades de fiscalización similar	49
3.3. Legislación Comparada de actividades similares a las del OSINFOR.....	51
3.3.1. Costa Rica.....	51
3.3.2. Brasil.....	51
3.3.3. Colombia	52
CAPITULO IV:	54

GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVAS DEL OTORGAMIENTO DE LOS TÍTULOS HABITANTES.....	54
4.1. Gestión de la actividad administrativa de fiscalización.....	54
4.2. La actividad administrativa de fiscalización en el sector forestal	55
4.3. Relación de la actividad de fiscalización con la potestad sancionadora de la administración pública	55
CAPITULO V:.....	58
ANÁLISIS DE LA DEFICIENCIA EN LA FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES MADERABLES	58
5.1. Análisis de la deficiencia en la fiscalización de la Gestión Administrativa.....	58
5.2. Factores de la deficiencia de la gestión administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales forestales	58
5.2.1. Resolución Directoral N° 00047-2022-OSINFOR/08.2	59
5.2.2. Resolución Directoral N° 00478-2022-OSINFOR/08.2	60
5.2.3. Afectación de la deficiencia de la gestión administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales forestales.....	62
5.3. Análisis de deficiencias a partir de informes de control relacionados a la gestión administrativa, periodo 2016-2018	63
5.3.1. Identificación de debilidades- riesgos de las Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre -ATFFS	67
5.4. Sanciones Administrativas y su aporte ante la ineficacia de la gestión administrativa.....	68
CAPITULO VI: MARCO METODOLÓGICO.....	70
6.1. Tipo de investigación.....	70
6.2. Enfoque de investigación	70
6.3. Alcance de la investigación	70
6.4. Método de investigación	70
6.5. Técnicas y herramientas de recolección de datos.....	71
Conclusiones	72
Recomendaciones	74
Referencias.....	75

Índice de Figuras

FIGURA 1	26
FIGURA 2	27
FIGURA 3	27
FIGURA 4	31
FIGURA 5	38
FIGURA 6	39
FIGURA 7	67

Índice de Tabla

TABLA 1	26
TABLA 2	50
TABLA 3	52
TABLA 4	64

Introducción

Los recursos forestales maderables desempeñan un papel fundamental en la economía y el desarrollo sostenible de muchas regiones del mundo; siendo así, el planeta cuenta con 4,060 millones de hectáreas de cobertura boscosa, dando a conocer que los bosques se encuentran dispersadas, siendo las zonas tropicales las que cuentan con mayor extensión de bosque. Pero existe una problemática que atenta contra los recursos forestales, esta es la deforestación. En la actualidad hemos perdido más de 178 millones de hectáreas de cobertura boscosa, dicha problemática se repite desde hace más de 30 años, siguiendo un ritmo acelerado y descontrolado.

En la actualidad, dentro de la jurisdicción nacional, especialmente en la provincia de Alto Amazonas-Yurimaguas en la región de Loreto, nos encontramos con abundantes recursos forestales, recursos que están siendo aprovechados, en su mayoría, de manera descontrolada e ilícita. Sin embargo, el aprovechamiento de estos recursos requiere de una gestión administrativa eficiente y responsable para garantizar su conservación y explotación sostenible.

La presente tesis se enfoca en analizar la deficiencia en la fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables. Tiene por objetivo principal analizar si existe la deficiencia en la fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables en la provincia de Alto Amazonas-Yurimaguas. En esta tesis se trata de examinar si la gestión administrativa en esta área es ineficaz, lo que podría estar generando problemas de sobreexplotación y degradación de los bosques, así como la proliferación de actividades de tala ilegal y desbosques.

El desarrollo de este estudio se encuentra estructurado en seis capítulos. En el capítulo I, se presenta el planteamiento del problema, la hipótesis de investigación, la justificación de la relevancia del estudio, los objetivos propuestos, así como el marco teórico. Se analizan diversas fuentes, tanto primarias como secundarias respecto al problema materia de estudio, con criterios de fiabilidad y relevancia, los que permitieron desarrollo dogmático jurídico con mayor detalle.

En el capítulo II, se desarrolla las bases teóricas sobre títulos habilitantes, otorgamientos se centra en la gestión administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables en la misma provincia. Se examina cómo se lleva a cabo el proceso de adquisición de permisos y autorizaciones para la explotación forestal, identificando posibles deficiencias en los procedimientos y controles. En el capítulo III se estudia el desempeño de las autoridades competentes en el cumplimiento de la supervisión y fiscalización administrativa sobre el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables.

En el capítulo IV, se realiza un breve análisis de la gestión de fiscalización administrativas del otorgamiento de los títulos habitantes. Se evalúa cómo estas normativas influyen en la gestión administrativa de los títulos habilitantes y en la conservación de los recursos maderables. En el capítulo V, se analiza la deficiencia en la fiscalización de la gestión administrativa específicamente en la provincia de Alto Amazonas-Yurimaguas. El capítulo VI se analiza refiere el marco metodológico que guía la investigación: enfoque cualitativo, diseño documental, alcance descriptivo y método dogmático jurídico.

Finalmente, se presenta la conclusión de la investigación, donde se arriba a la determinación de que la gestión administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables en la provincia de Alto Amazonas-Yurimaguas es deficiente. Se identifican las principales limitaciones y se destacan las áreas en las que se requiere mejorar la gestión para asegurar el uso sostenible y responsable de estos recursos.

Esta tesis busca contribuir al debate y la reflexión sobre la importancia de una gestión administrativa efectiva en la aprobación y otorgamiento de títulos habilitantes en la región, con el fin de impulsar acciones que promuevan la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible de la provincia de Alto Amazonas-Yurimaguas en el futuro.

CAPÍTULO I:

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Situación problemática

Hoy en día nuestras autoridades no toman en cuenta el tema forestal como problemática de alta escala, (como otros rubros gubernamentales que si llegan a ser priorizados como un problema de alta escala), causal del cambio climático por la disminución de la cobertura boscosa en nuestro país. Mediante la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento aprobado por el Congreso de la República el 21 de julio de 2011, el Estado peruano trata de conseguir avances positivos respecto a la tala indiscriminada dentro de su territorio. Ante ello, la actual normativa, tiene como finalidad conservar promover, proteger el incremento del uso sostenible del patrimonio forestal, siendo integro su mantenimiento y mejora de los servicios del ecosistema forestal en armonía con el interés social, ambiental y económico, para disminuir la deforestación.

Ahora bien, no solo la actividad de la tala ilegal conlleva a que el fenómeno de la deforestación siga incrementándose, sino que existe el mecanismo o lineamiento para la aprobación y otorgamiento de títulos habilitantes, (permisos forestales maderables o no maderables), y cómo son utilizados para amparar producto forestal de procedencia ilegal. En la actualidad, hay mucha incertidumbre con el tema político que implica contratar personal incapaz, generando que los permisos forestales no sean evaluados conforme a los lineamientos del Servicio Nacional Forestal – SERFOR. Este accionar conlleva a que se cometa el delito por brindar información falsa en informes, por parte de los mismos funcionarios de Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS). La presente investigación busca determinar qué tan ineficaz es el personal de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, al aprobar y otorgar los títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables o no maderables, dentro de la jurisdicción de Alto Amazonas.

1.2. Problema de investigación

1.2.1. Problema principal

- ¿Es deficiente la fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables, por parte de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas?

1.2.2. Problemas específicos

- ¿Los funcionarios forestales incumplen el marco normativo al otorgar los títulos habilitantes que permite el aprovechamiento legal de los especímenes forestal de la jurisdicción de la provincia de Alto Amazonas?
- ¿La Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas cuenta con profesionales capacitados y especializados para evaluarla o aprobar los títulos habilitantes dentro de la jurisdicción?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo principal

- Determinar la ineficacia de la gestión administrativa en la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, al aprobar y otorgar los títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos forestales maderables.

1.3.2. Objetivos específicos

- Analizar cómo la administración forestal incumple el marco normativo al otorgar los títulos habilitantes que permite el aprovechamiento legal de los especímenes forestal de la jurisdicción de la provincia de alto Amazonas.
- Evaluar si la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas cuentan con profesionales capacitados y especializados para evaluarla o aprobar los titulo habilitantes dentro de la jurisdicción.

1.4. Hipótesis

1.4.1. Hipótesis principal

- Es deficiente la fiscalización administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables, por parte de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas a causa del desconocimiento en la Dirección Regional de Manejo Forestal del Gobierno de la Región Alta Amazonas, la falta de un sistema de información en línea, la falta de control forestal por parte de las

autoridades, el bajo nivel de funcionamiento de las autoridades de control forestal y las políticas deficiente en la fiscalización administrativa para la protección forestal.

1.4.2. Hipótesis específicas

- Los funcionarios forestales si incumplen el marco normativo al otorgar los títulos habilitantes que permite el aprovechamiento legal de los especímenes forestal de la jurisdicción de la provincia de Alto Amazonas
- La Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas cuenta con profesionales capacitados y especializados para evaluarla o aprobar los títulos habilitantes dentro de la jurisdicción.

1.5. Justificación

En razón a que la justificación viene a ser los fundamentos o razones por los que se realiza una investigación, para efectos de la presente investigación dichas razones o motivos son como sigue:

1.5.1. Justificación teórica

A nivel teórico, la presente investigación se justifica en la necesidad de recolectar información relevante y actualizada sobre en el interés académico teórico por analizar cómo se tramita un título habilitante amparado en el principio de legalidad bajo los lineamientos de la SERFOR.

1.5.2. Justificación práctica

A nivel práctico, la investigación propuesta radica en el reconocimiento de la importancia de las actividades de inspección administrativa y su integración en las propuestas desarrolladas en el marco de gestión para implementar estrategias, prácticas, servicios y mayores beneficios para los administradores y ciudadanos en los campos económico, social y ambiental, y más allá de la aplicación. de leyes, violaciones y sanciones.

1.5.3. Justificación personal

A nivel personal, las razones personales que han motivado la elección del tema de investigación están vinculadas con mi pertenencia al pueblo amazónico del Perú, mi origen de

nacimiento y raíces familiares descende de la comunidad nativa Shawi, distrito de Balsapuerto, provincia de Alto Amazonas, región de Loreto.

1.6. Diseño metodológico

La investigación es de enfoque cualitativo, alcance descriptivo y diseño documental. El método de investigación es el dogmático – jurídico y de tipo básico.

1.7. Los principios de esta investigación

1.7.1. Principio de Participación en la Gestión Forestal

Este principio otorga a toda persona el derecho y el deber de participar responsablemente en los procesos para la toma de decisiones respecto a la definición, aplicación y seguimiento de las políticas, gestión y medidas relativas a los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Se busca garantizar la participación efectiva de todos los actores interesados, incluyendo a las comunidades nativas y campesinas, tanto a nivel individual como colectivo.

1.7.2. Principio de Consulta Previa libre e informada

La aplicación de la Ley de consulta previa respeta el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa libre e informada con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de la medida propuesta de acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

1.8. Los enfoques de los que parte esta investigación

En la presente investigación el análisis está definido entendiendo por enfoque a los presupuestos y perspectivas teóricos previos desde los cuales se efectuará el análisis del tema de investigación. Los enfoques considerados son: enfoque de la gestión forestal, enfoque intercultural, enfoque constitucional y enfoque administrativo.

1.8.1. Enfoque de Gestión Forestal

El enfoque de la gestión forestal, permite estudiar con detenimiento el tema de la gestión forestal y la gestión administrativa, el cual está conformado por varios temas y subtemas, (tal como la aprobación de los títulos habilitantes), los cuales tiene como objetivo la

articulación, coordinación colaboración y cooperación para el buen manejo de los recursos forestales dentro del país. Este enfoque permite evaluar si, en la actualidad, nuestro país viene sufriendo de una mala praxis o no respecto a la gestión forestal siguiendo los lineamientos que SERFOR plasma como regla principal, realidad que se prolonga con el tiempo y se evidenciaría con la pérdida anual de enormes extensiones de bosques valiosos siendo amparados con permisos mal elaborados a raíz de la corrupción y el dinero. El enfoque analiza si las expectativas que se espera de las entidades correspondientes llegan o no a materializarse en resultados positivos, que faciliten el aprovechamiento de los recursos forestales dentro del país. También el enfoque contribuye a determinar el nivel de eficacia por parte de la autoridad encargado de otorgar los permisos forestales, el cual vendría generando problemas para sostener el sistema económico de la sociedad, siendo causa principal la corrupción.

1.8.2. Enfoque intercultural

Como sostiene Tubino la interculturalidad no es sólo un problema sino también una posibilidad de convivencia digna basada en el reconocimiento de la diversidad. Por tanto, los conceptos de dignidad y derechos humanos no son de naturaleza universal. Pero deben serlo. Para ello, se deben cruzar las culturas. Comprender la construcción dialógica de la universalidad de los derechos humanos como un imperativo ético y social primario nos permite replantear nuestra concepción de ciudadanía. Esto se hace esencialmente en un espacio de deliberación pública que lamentablemente hoy ha sido colonizado por el logo centrismo, el lenguaje y la cultura hegemónica. Descolonizar estos espacios para hacerlos inclusivos de la diversidad es una tarea abierta. Para ello, son necesarias “políticas de reconocimiento intercultural”, siempre que se combinen con políticas redistributivas y de representación política que sean a la vez igualitarias y transformadoras. Esto es parte de lo que hace que el interculturalismo sea una posibilidad (2015, p. 10).

Siguiendo líneas anteriores, el enfoque intercultural permite construir las bases de una sociedad más plural, inclusiva y participativa dentro del sector forestal al tomar en cuenta de forma prioritaria el tema cultural de las poblaciones afectadas con la problemática forestal en el Alto Amazonas, donde se encuentran seis comunidades nativas, como por ejemplo, las comunidades de Shawi, Cocama, Cocamilla, Shapro y Aguajun, cuya protección se ve sumamente amenazada por la tala indiscriminada y la mala gestión de los títulos habilitantes, lo cual pone en peligro su mundo de vida. De manera que el llamado “blanqueo de la madera” no sólo es un problema legal, sino que involucra y supone una forma de entender la relación

con el ecosistema, además de evitar riesgos y pérdidas del patrimonio forestal, y especialmente cultural del Alto Amazonas, a mediano y largo plazo.

1.8.3. Enfoque Constitucional

En particular, debemos recordar que el estado de derecho del Perú es un modelo de Estado de derecho socialdemócrata en el que no hay constitución es una colección de textos con buenas intenciones o simplemente declaraciones carentes de sustancia de contenido. Por tanto, la protección de los derechos fundamentales se basa en la verificación. Las garantías abstractas de libertad jurídica no son suficientes para garantizar esto; en la mayoría de los casos, todas las personas disfrutan de la libertad material efectiva. El Estado actúa y vela porque no se vulneren derechos constitucionales viola, pero también participa en su implementación, también exige que la gente los respeta (Landa Arroyo, 2018, p. 144).

El enfoque constitucional, permite aplicar lo establecido en el artículo 2 inciso 22 de la Constitución Política del Perú de 1993, donde se establece que toda persona humana tiene el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Convirtiéndose, este derecho fundamental, en un criterio fundamental para el desarrollo de esta tesis. Este enfoque resalta la importancia del medio ambiente como fuente necesaria para el desarrollo de la vida humana, con su flora y su fauna, los recursos naturales, patrimonio de la nación, que son elementos imprescindibles para satisfacer los requerimientos del hombre, como satisfacer sus necesidades básica de alimento, vivienda, salud, energía, etc, así como garantizar el bienestar de las futuras generaciones.

1.8.4. Enfoque Administrativo

El enfoque administrativo permite de manera sistemática comprender e interpretar como se aprueba y se otorga un título habilitante sin vulnerar el principio al debido proceso y el buen manejo de los recursos forestales. El derecho administrativo es el conjunto de normas, principios, instituciones que regulan y dan cuenta de la naturaleza y modos de la actuación de la administración pública y sobre todo su interrelación con los ciudadanos. En esta investigación, el enfoque administrativo se relaciona con los titulares habilitados el cual son los siguientes: en tierras de dominio público, tierras de dominio privado y en tierras de dominio público o privado. Dicha autorización es una manifestación del derecho administrativo mediante el cual este enfoque verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales administrativas, tanto en el rol del servidor público como en el vaso del administrado.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes de la investigación

2.1.1. Antecedentes internacionales

López (2016), en su tesis “La eficacia de las sanciones administrativas de la superintendencia del medio ambiente” tuvo como objetivo verificar si las sanciones administrativas impuestas por las autoridades ambientales (en adelante, la autoridad de control o SMA) son eficaces para los fines de la agencia; es decir, en relación con proteger el medio ambiente y la salud de las personas, y promover el cumplimiento de la normativa medioambiental. En este sentido, a partir de los datos recabados se concluyó que las sanciones administrativas impuestas por las autoridades reguladoras son efectivas.

Asimismo, Guacho (2017), en su tesis “Las Multas como Pena accesoria del Delito y el Principio de Proporcionalidad”, los métodos utilizados para determinar la eficacia incluyen la definición del concepto de validez, análisis crítico básico, también determina el método de las sanciones administrativas, aprobado por la autoridad reguladora; así como análisis de auditoría, procedimientos penales, sanciones administrativas e infractoras. Al respecto, con base en los datos recabados el autor concluyó que son válidas las sanciones administrativas que determine la autoridad de control sobre el cumplimiento de la legislación ambiental

Sin embargo, aún no está claro si estas medidas serán efectivas. El autor cree que es posible mejorar el sistema administrativo mediante sanciones a través de las diversas alternativas y sugerencias que surgen y analiza críticamente la investigación que has realizado e incluye opiniones en teoría y experiencia del derecho comparado.

Gonzales (2015), en su tesis “La Regla de Hotelling para la Gestión Óptima de Recursos Naturales No Renovables”, analiza la cuestión de la escasez de recursos naturales no renovables, debido a que es importante porque estos recursos son una de las principales fuentes de crecimiento económico y, por lo tanto, su agotamiento puede afectar el crecimiento económico. Utilizando las reglas de Hotelling, fue posible analizar la mejor manera de explotar un recurso, evitar el agotamiento de las reservas y maximizar los beneficios para el propietario del recurso.

2.1.2. Antecedentes nacionales

Fernández Torres (2019), en su tesis de titulación “El Principio de Proporcionalidad en la Imposición de Multas por parte del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre en el

marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763” se centra en analizar la proporción de multas impuestas por el SERFOR de acuerdo a la Ley N° 29763. Tiene como objetivo analizar la proporción de sanciones de acuerdo con las leyes anteriores basadas en normas sobre el importe de las multas por conductas que violan las disposiciones de los mismos actos regulatorios.

Paredes (2017) en su tesis de grado “Deficiente Aplicación de La Ley Contra el Tráfico Ilegal de Productos Maderables Forestales en la Región Puno, Periodo 2016” realizó un estudio en la región Puno, su presentó el objetivo de comprobar si ya existen la la existencia de la capacidad para prevenir el tráfico ilegal de madera, en particular de los recursos que contienen especímenes legalmente protegidos, y determinar la finalización de la tarea del operador y guardabosques, la entidad responsable de la supervisión de sus procedimientos sancionadores y análisis de su relación con las sanciones.

Como metodología que hace posible su implementacióntrabajo empleando el autor empleó métodos cuantitativos, utilizando como técnica la encuesta estructurada. Las conclusiones arribadas son: los funcionarios no entienden las leyes que ayudan a prevenir el tráfico de drogas y recursos madereros, principalmente especies en peligro de extinción.

Durán (2016), en su tesis “Efecto de transferencia de funciones en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos forestales en la región Ucayali, en el periodo 2010-2014” tuvo como objetivo verificar que la entrega de funciones y el desarrollo compatible del aprovechamiento de productos forestales en la Provincia de Ucayali Período 2010-2014.

Los objetivos establecidos se basan en el razonamiento e implementación del ejercicio de las competencias delegadas. Ahora bien, como metodología, hay un proceso conocida como transferencia de capacidades de gestión de recursos forestales de las autoridades forestales y la autoridad regional reconocida para ejercer funciones delegadas. Los resultados obtenidos le llevaron a concluir que se deben mejorar sus habilidades de gestión y planificación para realizar plenamente sus responsabilidades.

2.2. Bases conceptuales

2.2.1. El procedimiento administrativo sancionador

Los procedimientos administrativos sancionadores, como su nombre indica, son procedimientos que facultan a los departamentos de la administración pública para imponer

sanciones a los infractores. Esta facultad está estipulada en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAD), artículo 247° que señala: “las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.”

2.2.1.1. Principios administrativos del procedimiento administrativo sancionador

a. El principio de proporcionalidad en el derecho administrativo

El principio de proporcionalidad es considerado como sinónimo del principio de razonabilidad. La Ley N°27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS N° 248°menciona el principio de razonabilidad o proporcionalidad es relevante en el momento de decidir, como consecuencia del procedimiento previo.

Como sostiene Nieto este principio guía todas las fases de la práctica del procedimiento sancionador administrativo. Este principio opera en dos niveles: a nivel normativo, de tal manera que las disposiciones generales han de cuidarse de que las sanciones que asignen a las infracciones sean proporcionales a éstas; y las sanciones impuestas son proporcionales a la infracción concreta del administrado. Este principio recorre cada etapa o eslabón de todo el proceso y la cadena de sanciones

En este sentido, teniendo en cuenta la naturaleza del derecho penal estatal, que otorga a la administración estatal la facultad de imponer sanciones administrativas, es necesario limitarlas y, por tanto, regularlas. Peña (2016) señala que la implementación de sanciones estatales, según el principio de proporcionalidad, se limita a conductas excesivas.

b. Principio de concurso de infracciones

Según este principio, un infractor puede cometer múltiples delitos con sus acciones, posiblemente más de una vez. A diferencia del *nom bis in idem*, el principio de infracción simultánea regula que una infracción puede dar lugar a más de una presunción administrativamente reprobable (Morón, 2011).

En este sentido, la actuación del administrador puede constituir más de una infracción administrativa, según lo define la Ley N° 27444, Ley General de Procedimiento Administrativo General, en el texto aprobado por el Decreto Supremo núm. 004-2019-JUS, artículo 6, como

se mencionó anteriormente, las infracciones más graves se tendrán en cuenta para la determinación de las sanciones.

c. Principio de debido procedimiento

Como señaló el Tribunal Constitucional, el principio de equidad procesal es estrictamente aplicable no sólo en el ámbito judicial, sino también en el administrativo, donde las autoridades administrativas deben cumplir con los principios y derechos establecidos en el artículo 139 de la Constitución Política peruana (Sentencia del Expediente N° 03891-2011, Tribunal Constitucional, 2012).

Por lo tanto, según Landa (2012) el debido proceso es un derecho humano con alcance procesal y universal que alcanza a todas las ramas del derecho y abarca la protección de un conjunto de principios suficientes para satisfacer la pretensión y con ello promover un juicio justo. Como derecho humano, el debido proceso también es un derecho fundamental, por lo tanto, se encuentra estipulado en el inciso 3 del artículo 139, de la Constitución Política del Perú, que protegen la observancia obligatoria de este principio estableciendo procedimientos.

En este sentido, las garantías judiciales están previstas en el artículo 248, apartado 2, del texto de la Orden Conjunta de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que establece que nadie podrá aplicar sanciones sin coordinación. Se ha desarrollado un procedimiento que respeta las etapas de investigación y sanciones seguidas en el procedimiento administrativo sancionador.

d. Principio de legalidad

Podemos distinguir el principio de legalidad de la Constitución Política del Perú. El artículo 2, apartado 24, d, establece que nadie puede ser considerado penalmente responsable si el acto no fue descubierto por la ley en el momento de su comisión. Al igual que con otros principios, el propósito de este principio es regular la implementación de los poderes sancionadores estatales.

Por otra parte, el principio de legalidad en materia de sanciones administrativas se distingue claramente en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el texto aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, lo que demuestra que a la administración estatal sólo se le pueden otorgar facultades sancionatorias por ley, por lo que también tiene la posibilidad de aplicar sanciones administrativas y no puede recurrir a la privación de libertad. Asimismo, como lo expresa el Tribunal **Constitucional**, el principio de legalidad tiene en cuenta una doble garantía; la primera es la esencia material, de sanciones penales y administrativas determinadas por las normas de clasificación de infracciones y sanciones penales; todo esto se basa en la certeza de leyes y regularidades anteriores; otra garantía tiene un carácter formal, que indica que la ley debe ser así, el efecto se refiere al estado adecuado para determinar las sanciones (Expediente N° 00197-2010-PA/TC, Tribunal Constitucional. 2010).

2.2.2. Sanción administrativa

Las personas que en su calidad de administrados violen las normas del sistema de justicia administrativa y realicen actividades ilegales están sujetas a sanción administrativa, cualquiera que sea su naturaleza.

En este sentido, las sanciones administrativas sólo pueden ser aplicadas por autoridades administrativas estatales que ejercen la facultad de imponer sanciones de conformidad con la ley; por lo tanto, no es posible aplicar sanciones administrativas a las entidades que integran el sector privado. La autoridad de la administración estatal para determinar las sanciones se define generalmente mediante la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, pero cada organismo estatal también puede regular sus propias sanciones con sus propias normas especiales, las cuales también pueden ser apoyadas por el Ministerio Público en materia penal.

La implementación de sanciones administrativas estatales también requiere la intervención de una variedad de sanciones, incluidas sanciones antimonopolio e incluso financieras.

Dependiendo de su finalidad, las sanciones podrán ser:

- Sanciones administrativas aplicadas a la legítima defensa: estas sanciones se aplican a las personas de la administración pública que tengan derecho. La administración estatal gestiona el objeto de su organización. Las cuestiones disciplinarias son un ejemplo obvio.
- Sanciones administrativas para la protección del orden público: El objetivo de estas sanciones administrativas es proteger el sistema de justicia administrativa y respetar el buen funcionamiento de la administración estatal.

Dependiendo del contenido, las sanciones administrativas podrán ser:

- Sanciones administrativas individuales: son sanciones que limitan el ejercicio de derechos o facultades. Por ejemplo, el cierre de una institución o una moción de censura.
- Sanciones administrativas materiales: dichas sanciones se caracterizan por su carácter económico. Por ejemplo, podemos distinguir entre multa y decomiso.

Finalmente, las sanciones administrativas se pueden clasificar según órdenes administrativas:

- La sanción administrativa más importante es una multa. Por ejemplo, pagar una multa.
- Sanciones adicionales: Sanciones administrativas que se imponen además de la sanción básica, es decir, una multa, podemos distinguir, por ejemplo, el decomiso de vehículos.

2.3. Derecho forestal

Como sostiene Gallardo (2014) el derecho forestal es una rama especial del derecho ambiental público y puede definirse como un conjunto de principios y normas legales destinados a proteger, conservar, incrementar, gestionar y utilizar de manera sostenible los ecosistemas forestales (pp. 15).

La legislación forestal estipula que una persona debe obtener recursos forestales, ya sea persona natural o jurídica, pero primero deberá contar con alguno de los siguientes instrumentos jurídicos: concesión, licencia o autorización forestal.

Concesión. La concesión concreta el derecho de uso (dependiendo del tipo de concesión): madera, uso de productos forestales no maderables, ecoturismo. En todos los casos, las actividades de conservación se llevan a cabo de acuerdo con los planes de manejo aprobados por el Servicio Forestal. Por tanto, como veremos más adelante, existen dos tipos de concesiones forestales, así, dependiendo de cuál sea la actividad principal que se pretende realizar: por usos maderables y no maderables.

Permiso Forestal. Son titulares de derechos sobre la tierra, como propietarios individuales de las tierras otorgadas por el Estado a comunidades indígenas con calificaciones forestales. Para transferir los derechos de uso de tierras forestales, se debe obtener una licencia forestal antes de poder utilizarlas, ya sea con fines comerciales o industriales. También se conceden permisos sobre bosques secundarios, bosques nativos de la Amazonia o Sierra, y plantaciones. Asimismo, podrán expedirse licencias para desarrollos forestales, ya sean madereros o forestales. No maderables, bosques en terrenos protegidos y actividades ecoturísticas en propiedad pública o privada.

2.3.1. El Manejo Forestal en el Perú

La Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre da un paso importante al establecer una unidad de manejo forestal, la cual deberá contar con un Comité de Manejo Forestal representativo y supervisor. El Comité de Gestión será responsable de velar por la correcta aplicación de los planes de manejo en los bosques de producción de cada unidad de manejo forestal y controlar la idoneidad de las licitaciones.

La definición de manejo forestal en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308, se encuentra en su artículo 58: componentes del Plan de Manejo Forestal Una herramienta dinámica y flexible para la gestión y control de las actividades de gestión forestal. Su concepción y diseño debe permitir determinar previamente las actividades y operaciones necesarias para lograr un uso sostenible. Tanto el plan de manejo como su informe de implementación constituyen documentos públicos de libre acceso.

Al respecto, SERFOR (2016) expresa lo siguiente:

Al Manejo forestal es el instrumento de gestión forestal que constituye la herramienta dinámica y flexible para la implementación, seguimiento y control de las actividades de manejo forestal orientada a lograr la sostenibilidad del ecosistema Tiene carácter de declaración jurada, y su veracidad es responsabilidad del titular y el regente, según corresponda. (p.26)

En el artículo 49 de la Ley N° 29763 se entiende por manejo forestal a las actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas de vegetación silvestre, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente. El manejo es promover y realizar el uso sostenible del bosque natural a través de una planificación adecuada que garantice la sostenibilidad del recurso

Según el informe de la Organización para la Alimentación y la Agricultura- FAO (2016) respecto al estado actual del marco legal e institucional para el manejo forestal en el Perú, señala lo siguiente:

La legislación forestal del Perú es diversa y está compuesta por decretos, reglamentos y resoluciones, promulgados con el propósito de regular las actividades y promover el manejo forestal, el manejo forestal sostenible (p. 93). Es en este sentido que el artículo 13 Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre nos dice: “Créase el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, como pliego presupuestal adscrito al Ministerio de Agricultura. (p. 94)

Es en este sentido que los Decretos N° 21147 y N° 27308 sostienen que los recursos forestales son propiedad nacional y se otorgan a particulares. Se utiliza de diferentes maneras, por ejemplo, licencia, Autorizaciones, contratos y franquicias. Este modelo está completamente

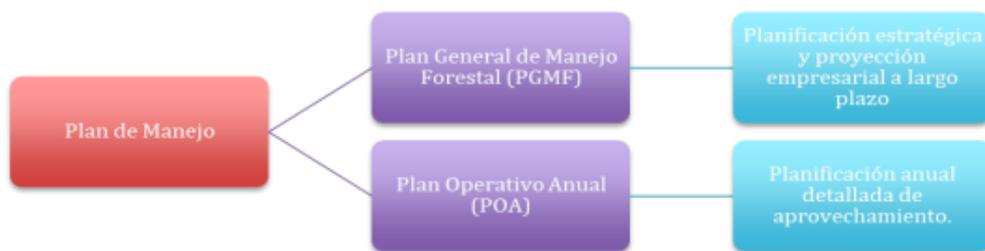
enmarcado en el texto constitucional, que reconoce la propiedad estatal de los recursos naturales.

Por otro lado, según el informe de la Organización para la Alimentación y la Agricultura FAO (2016), los objetivos de gestión forestal varían según el propósito y los métodos de división del bosque público o privado, los permisos forestales, como el permiso de tala para investigación y docencia, así como acuerdos sobre uso, renovación y protección de bosques.

2.3.2. El plan de manejo forestal en la legislación

Figura 1

Plan de manejo



Nota. El gráfico representa el plan de manejo de la forestación según la legislación peruana.
Elaboración propia

Tabla 1

Comparación de leyes forestales

Ley N° 27308	Ley N° 29763
Manejo forestal	Manejo forestal dependiendo del impacto de la actividad y recurso.
Basada en una gestión centralista.	Gestión descentralizada.
Pocas opciones para pequeños usuarios del bosque.	Nuevas opciones para pequeños usuarios del bosque.
MFC=Permisos	

Nota. La tabla realiza un análisis de las leyes forestales. Fuente: Elaboración propia

Figura 2

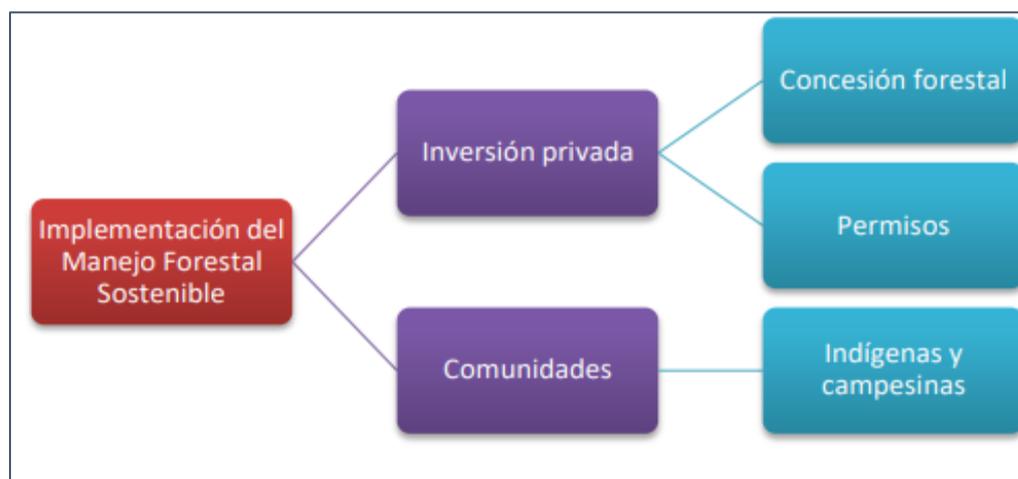
Diferencia de leyes forestales



Nota. Fuente: Elaboración propia

Figura 3

Implementación del manejo forestal



Nota. Fuente: Elaboración propia

2.3.3. Regulación legal en materia forestal

El Decreto Supremo N° 014-2001-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, tiene como principal objetivo promover las actividades forestales mediante el manejo sustentable. Asimismo, en su artículo final, vigésimo cuarto, liquida los comités de reforestación que venían funcionando y establece concesiones forestales con la esperanza de iniciar un manejo forestal sustentable, pero que hasta entonces no se había ofrecido a los vecinos de la zona condiciones mínimas para el desarrollo económico exitoso de los bosques e inversionistas privados nacionales o extranjeros. En el Tratado de Libre Comercio (TLC-2009), firmado entre China, Estados Unidos y Perú, en el Anexo 18.3.4, Perú se compromete a imponer sanciones civiles y penales a quien proporcione información falsa en planes de manejo, planes operativos anuales, lineamientos forestales, tala ilegal, transporte de madera desde áreas no autorizadas y comercio ilegal de vida silvestre.

2.3.3.1. Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento

La Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre prescribe en su sexta disposición complementaria y final lo siguiente:

Se ha creado un nuevo marco legal que tiene por objeto regular, promover y controlar las actividades forestales y de vida silvestre y promover la conservación, protección, mejoramiento y aprovechamiento sustentable del patrimonio forestal y de vida silvestre en el territorio nacional.

La disposición plasmada en la ley mencionada tiene como prioridad las necesidades particulares que se manifiestan en la región selva. En nuestra normativa el asunto ambiental no es tratado a cabalidad en comparación con las diversas legislaciones de Latinoamérica; es por tal motivo que el legislador trata de resolver aquellos problemas existentes en el ecosistema. Como consecuencia de ello, las autoridades competentes en temas forestales han tenido que adecuar la norma en un contexto muy distinto provocando alteración al momento de interpretarse y aplicarse.

Ante ello, la presente ley se ocupa de tratar, planificar, zonificar, el ordenamiento y la información vinculante con relación a la gestión forestal y de fauna silvestre, para así poder conservar, proteger el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal. Es por ello que

mediante el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, se inicia a reformular todo el sistema forestal y de fauna silvestre, encontrando un control más ordenado por medio de sus autoridades competentes que conformaría para cumplir las finalidades propuestas por la Ley mencionada. Posteriormente, hoy en día contamos con un sistema más actualizado orientado a controlar todo el mecanismo de la trazabilidad, y ante ello fiscalizar el mecanismo de producción con los patrimonios forestales. Por tanto, es mediante esta normativa que se procede a modificar ciertos puntos y ciertas funciones que se señala en la Ley N° 29763, tratando de garantizar el cumplimiento que se ejerce ante la potestad sancionadora logrando controlar de esa manera la trazabilidad.

2.3.3.2. Constitución Política del Perú

La aplicación de la Ley N° 29763, en concordancia con la Constitución Política del Perú, forma parte de un único fin, que es precisamente conservar y proteger los recursos forestales y la fauna silvestre. Al respecto, Pérez (2022) menciona que la pérdida de los recursos naturales vulnera claramente a la carta magna, ya que limita el derecho de las personas a gozar de un ambiente adecuado. Por ende, el Estado debe tutelar la conservación de la diversidad biológica, siendo necesario el empleo de medidas mucho más efectivas para evitar que se pierdan los recursos y que lo único importante sean las ganancias económicas a favor de terceros (p. 23).

Además de ello, la Constitución en el capítulo II, artículos 66, 67, 68 y 69 señala la importancia de los recursos naturales, los que se encuentran protegidos por el Estado, ya que éste establece las formas en las cuales serán utilizados a través de terceras personas (particulares), para ello es necesario cumplir con ciertos parámetros a fin de entregar permisos y/o autorizaciones en estricto cumplimiento de la norma legal, esto a fin de promover eficientemente el desarrollo sostenible, el cuidado y la preservación de estos recursos en beneficio de la población en general.

2.3.3.3. TUO Ley 27444, Ley Procedimientos Administrativos General

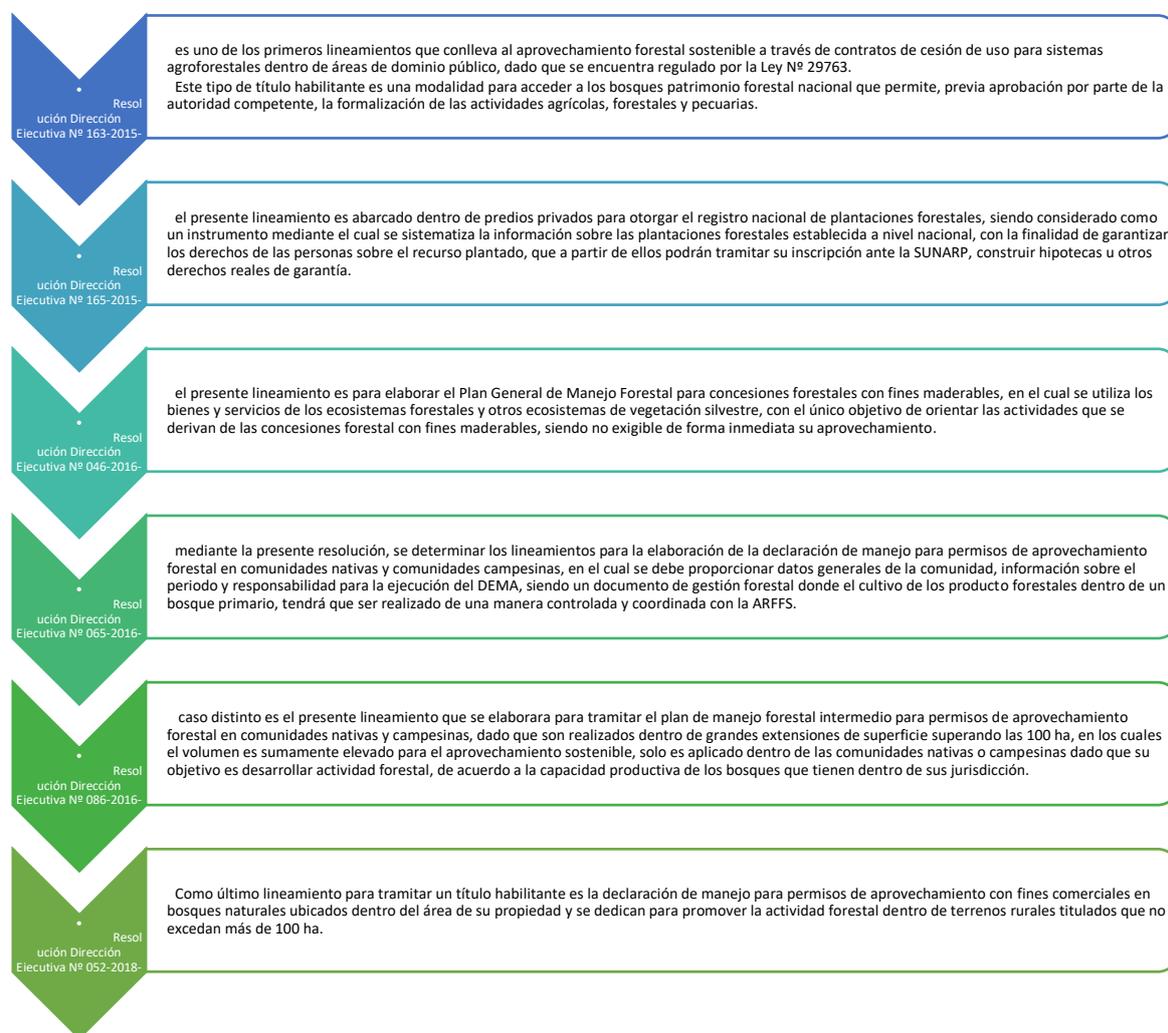
La presente ley cumple un rol importante para garantizar el trámite administrativo dispuesto a ejecutarse a través de las autoridades competentes. Todo el mecanismo de la trazabilidad mediante conducto administrativo es amparado por los artículos que contiene la presente ley. Es por ello que los títulos habilitantes son considerados como actuaciones de la

Administración Pública, conllevando que se respete la norma y garantizando los derechos e interés de los administrados con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico general.

En tal sentido, al ejecutarse una solicitud para el desarrollo de un título habilitante dentro de la ARFFS, se tendrá que proceder de acuerdo al marco normativo y los lineamientos que se pasará a señalar a continuación.

Figura 4

Lineamientos forestales



Nota. Fuente: Elaboración propia

2.3.3.4. Ordenanza Regional N° 04-2022-GRL-CR

La aprobación y modificación parcial del Reglamento de Organización y Funciones – ROF del Gobierno Regional de Loreto, aprobado mediante Ordenanza Regional N° 022-2017-GRL-CR, crea la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, la misma que en su artículo 182° señala:

Es el órgano de línea del Gobierno Regional de Loreto que se constituye en la Autoridad Regional, encargado de definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer las funciones en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, en el marco de la normatividad vigente dentro del ámbito del departamento de Loreto, depende jerárquicamente

de la Gerencia General Regional y tiene como máximo jerárquico al Gerente Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre.

2.3.3.4. Código Penal

En el Código Penal reconoce los delitos ambientales, que se efectúan mediante acciones u omisiones que vulneran la esencia del medio ambiente, transgrediendo de tal manera el ordenamiento jurídico con una clara amenaza para los recursos naturales (Mamani Dávila, 2021, p. 23). El Código Penal, cuenta con ciertos artículos que regulan hechos delictivos dentro del ámbito forestal. Los delitos ambientales más frecuentes en el departamento de Loreto son los siguientes:

Delitos contra los bosques o formaciones boscosas, el accionar de destruir, quemar, dañar o talar, bosques primarios o bosques protegidos dentro del territorio peruano, sin contar con un permiso, licencia o autorización por la autoridad competente, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años, con prestaciones de servicios comunitarios (art. 310).

Tráfico ilegal de producto forestales maderables, considerado que de manera dolosa se realiza los verbos reguladores de adquirir, almacenar, acopiar, transformar, transportar, ocultar, custodiar, comercializar, embarcar, desembarcar, importar, exportar o reexportar, cuando cuyo origen ilícito presume o conoce siendo reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años y días multas (art. 310-A).

Ahora bien, teniendo en cuenta cuales son los delitos contra los bosques, debemos considerar los delitos que abarca a los funcionarios y a los titulares o representantes legales de los permisos forestales de acuerdo a su categoría. De esta manera, podemos darnos cuenta la realidad de los funcionarios o los administrados, conllevando a identificar la ineficacia de la entidad competente en administrar los recursos forestales. No obstante, vale la pena afirmar que no se cuenta con un porcentaje actualizado sobre cuantos funcionarios o administrados fueron denunciados por este accionar dentro de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, donde se demostraría si en realidad la entidad cumple o no con los lineamientos que suscribe SERFOR.

Entonces, el accionar entre el funcionario y administrado al margen de la ley, conllevaría al delito de responsabilidad de funcionarios públicos por otorgamiento ilegales de derechos. Este delito se consuma cuando el funcionario público que, sin observar leyes,

reglamentos, estándares ambientales vigentes, incumpliendo gravemente sus obligaciones funcionales, autoriza el otorgamiento, renovación o cancelación de autorización, licencia, concesiones y permisos u otro derecho habilitante, tendrá una pena no menor de cuatro ni mayor de siete años (Código Penal, art. 314). Además, se destaca el delito de responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas (art. 314-A), consumado desde la actividad que desempeña (arts. 23-27).

Por lo expuesto, nos encontramos frente al delito de responsabilidad por información falsa contenida en informes. Este se produce cuando los administrados conocen o presumen la falsedad o la inexactitud, cuando suscriba, realice, inserte o haga insertar al procedimiento administrativo, estudios, evaluaciones, auditorías ambientales, planes de manejo forestales, solicitudes u otro documento de gestión forestal exigido conforme a ley, son reprimidos con una pena no menor de cuatro ni mayor de siete (art. 314). Habitualmente, el referido delito es considerado cuando el administrado presente sus expedientes para la aprobación del plan de manejo o permiso forestal, o también cuando solicitan el canje de las guías de transporte forestal para la trazabilidad del producto forestal maderable, que es muy común en la provincia de Yurimaguas.

2.4. El sistema forestal dentro de la normativa vigente en Alto Amazonas

Sobre el marco normativo a partir del cual se supervisa la trazabilidad del producto forestal amparada de un permiso forestal legal y autorizado, nos enfocamos en la manera de cómo viene siendo utilizada las leyes, normas y directivas que amparan el desarrollo sostenible del patrimonio forestal maderable en la provincia de Yurimaguas; contamos con una Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre teniendo como jurisdicción de toda la provincia de Alto Amazonas, una superficie de cobertura boscosa de 15,700 km², conteniendo diversas variedades de especímenes forestales como de fauna silvestre. Las funciones mencionadas en líneas anteriores con relación a las Unidades de Gestión, buscan garantizar el trámite de los títulos habilitantes mediante una gestión administrativa y forestal adecuada, cumpliendo con la normativa y los lineamientos otorgado por la SERFOR.

Ante ello, de acuerdo al Sistema de información gerencial del osinfor - SIGO – OSINFOR, podemos encontrar el porcentaje de títulos habilitantes que hoy en día cuentan con irregularidades de acuerdo a su aprobación por parte de un personal técnico de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, conllevando a cierto punto

referenciados donde se puede determinar la responsabilidad de ciertos factores importantes que descubre OSINFOR al supervisar los títulos habilitantes. Esto conlleva a considerar lo que se encuentra prescrito en la Resolución Dirección Ejecutiva N° 065-2016-SERFOR y Resolución Dirección Ejecutiva N° 086-2016-SERFOR-DE, resoluciones sobre lineamientos para la aprobación de los títulos habilitantes tanto como plan de manejo en comunidades nativas y el permiso forestal para aprovechamiento de escala intermedia, vienen siendo desobedecidas por parte de la entidad forestal competente que aprueba los respectivos “Permisos Forestales”, tal como se puede observar en el SIGO-OSINFOR.

También contamos con la Resolución Dirección Ejecutiva N° 052-2018-SERFOR-DE, lineamiento para la aprobación de este permiso se debe realizar una supervisión al 100% tal y como indica la presente resolución, pero cuando sucedía inspecciones dentro de ellos, se encontraba irregularidades (informes de supervisión de OSINFOR) que no garantizaba celeridad a los informes técnicos aprobados por los especialistas forestales de la UGFFSAA. Cabe mencionar, que los informes de aprobación realizados por las autoridades de la entidad mencionada, en la actualidad son reservados, debido a que existe una investigación por parte de la actual gestión que viene enmarcando la UGFFSAA y la SERFOR Loreto.

Entonces, para poder entender como se viene visualizando la ineficacia en cuanto a la aprobación de los títulos habilitantes por parte de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, se trabaja con los datos que emite la plataforma virtual de OSINFOR; así pues, contamos con 42 títulos habilitantes, sean privadas o en comunidades nativas en alerta roja, que venían ingresando información falsa ante la autoridad competente, con la única finalidad de amparar el producto forestal ilegal, con documentos legales.

Ahora, es necesario contar con una entidad competente para fiscalizar, aprobar y custodiar el patrimonio forestal dentro de la jurisdicción de alto amazonas, porque existe permisos forestales con deficiencia, que en su mayoría cuestiona OSINFOR, debido a que los permisos forestales son aprobados sin ejecutar los lineamientos que establece SERFOR, por lo tanto, incurren en faltas muy graves ocasionando perjuicio tanto para el titular como para el funcionario público que lo aprueba.

2.5. Marco Jurídico Internacional

A nivel internacional tenemos instrumentos que promueven la protección del Convenio sobre la Diversidad Biológica que tiene como objetivos conservar la diversidad biológica a nivel

global, lo cual incluye la biodiversidad forestal, el uso sostenible de sus elementos y el equilibrio justo de la riqueza obtenida de su aprovechamiento, que bajo el contexto del presente convenio los Estados promueven su uso razonable.

Dentro de la agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), es importante mencionar el ODS 15: la vida de los ecosistemas terrestres influye de forma directa en conservar y gestionar de manera sostenible los bosques y la biodiversidad que lo asocia.

De otra parte, se tiene el Convenio Internacional de las Maderas Tropicales cuyo objetivo es expandir y diversificar la transacción internacional de las maderas tropicales de bosques de manera sostenible y su aprovechamiento se realiza en cumplimiento de la Ley. Para concretar es finalidad se centra en fortalecer la aptitud de los integrantes, para luego mejorar el cumplimiento de la normatividad forestal. Asimismo, el convenio acotado se asegura que la exteriorización de maderas tenga proveniencia sostenible.

2.6. El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables

2.6.1. Contrato de cesión de uso

El contrato de cesión de uso viene a ser un título habilitante a través del cual se realizan las acciones de manejo de los recursos forestales maderables, con la finalidad de proyectar y fomentar el desarrollo sostenible y darle un uso adecuado a los servicios que ofrece el ecosistema dentro del territorio o ámbito establecido para su aprovechamiento, ya sea a personas naturales o, en todo caso, a personas jurídicas siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para tales facultades (Rengifo Briceño, 2021, p. 10).

2.6.2. Concesiones

Las concesiones forestales buscan aprovechar de forma sostenible los bosques que generan riqueza, y evitar perjuicios a la ecología con la finalidad de lograr que las arboledas se regeneren naturalmente. Desde un enfoque legislativo este estándar fue incorporado en el año 2000 mediante la Ley N° 27308 que regula los recursos forestales y la fauna silvestre, el objetivo de dicha norma fue plasmar una buena manipulación de los recursos forestales mediante las concesiones con parámetros técnicos que obstinen la sustentabilidad en la explotación de los recursos. En el año 2021, de un porcentaje del 100%, un aproximado del 25% (6000 hectáreas) gozan de certificación y operan exitosamente, mientras que la otra parte

del porcentaje se encuentran en un estado de caducidad o abandono debido a la mala ejecución en la práctica y ausencia de soporte técnico por parte del Estado. Asimismo, ante las concesiones se presentan problemas como los actos ilegales que distorsiona el valor monetario en la demanda de la madera. Existen dos modalidades de concesión forestal: concesión en subasta pública y concesión en concurso público (Hidalgo Caballero, 2021, p. 18).

En esa misma línea, las concesiones son los medios idóneos que asignan facultades de utilización forestal, y a la vez tiene como fin contrarrestar una gran problemática que se presenta en los distintos bosques. Por lo tanto, con ello se busca la conservación y desarrollo sostenible de los recursos forestales. También, las concesiones fueron creadas a partir de ciertas prioridades tales como incentivar un buen financiamiento, mayor involucramiento de la colectividad y reforzar las capacidades de las autoridades competentes para brindar concesiones en la región. La explotación de los bienes forestales en las arboledas se realiza mediante concesiones forestales con fines maderables que pueden ser por concesión de subasta pública y concesión en concurso público. Asimismo, los concesionarios asumen responsabilidad sobre la zona concedida, respetando los límites y brindando pautas que aseguren la explotación sostenible de forma legal. La presente actividad no se encuentra en actividad dentro de la jurisdicción de Alto Amazonas, porque no contamos con grandes hectáreas como para poder contribuir con ese tipo de permisos (Panduro Cárdenas, 2023, p. 12).

2.6.3. Otras modalidades

Otra modalidad distinta de las mencionadas en el apartado anterior, tenemos la Resolución del SERFOR que autoriza la administración del bosque local, según se menciona que el mismo SERFOR es integrante del comité técnico.

2.6.3.1. Los Registros de Plantaciones

Los registros de plantaciones ofrecen diversos bienes para los bosques en pie dentro de los terrenos degradados y deforestados, permitiendo desarrollar una actividad productiva que disminuye la presión hacia los bosques naturales. Estos espacios al proveer madera obtenida de manera legal, contribuyen a disminuir la tala ilegal de bosques naturales o patrimonio forestal. Es así que los árboles que se encuentran dentro de un registro de plantación, no son considerados como patrimonio forestal, lo cual está estipulado en el reglamento para la gestión

de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales, Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI.

2.6.4. Criterios para tener cuenta al otorgar derechos sobre los recursos forestales

Ahora, bien, la Ley forestal y de fauna silvestre señala que, para otorgar derechos sobre los recursos forestales, es necesario tener en cuenta que el Estado el encargado de realizar tales permisos, esto debido a que el principal criterio de este es la base del patrimonio forestal incluida también la de fauna silvestre, por tal razón resulta pertinente incluir elementos de protección y conservación para la posterior entrega del permiso para los derechos que se quiere lograr sobre ellos a particulares. No obstante, para la entrega de los mismos se establecen ciertas medidas a fin de que los recursos forestales no sean perjudicados en su totalidad, para ello la regulación de las normas establecidas deben ser cumplidas, se incluye también la supervisión, puesto que cada acción del particular sobre estos recursos será monitoreada y finalmente se procederá con la fiscalización. Lo crucial de estos permisos es que no está incluido el derecho sobre los recursos genéticos

2.7. Títulos habilitantes y actos administrativos

Es una actividad administrativa asignada por la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre, que permite el acceso al programa a personas naturales o jurídicas mediante la gestión y uso sostenible de los recursos forestales y animales.

Estos actos administrativos, son designados como permisos, autorización o licencia, con el fin de que el aprovechamiento sostenible sea el principal objetivo de los títulos habilitantes, incluyendo en esta el cuidado del medioambiente, además de la flora y fauna. Todo esto precisamente porque los recursos maderables se obtienen del bosque. Además, mediante la trazabilidad, se ayuda que el título habilitante se despliegue de una manera metódica y con efectos eficientes para la cadena productiva forestal dentro de nuestro país. Ante ello, mediante la Ley N° 29763, Ley forestal y de fauna silvestre, el Estado brinda la autorización para que se puedan aprovechar los recursos naturales, de acuerdo a ciertos lineamientos estipulados por el ente regulador SERFOR.

En ese mismo contexto, los denominados títulos habilitantes constan de una técnica de monitoreo en donde el Estado verifica la afinidad de los intereses económicos de los solicitantes, con la salvaguarda que ejercen sobre los recursos forestales. Puesto que, con la anterior legislación administrada por el INRENA, el mecanismo de trazabilidad no era regulado

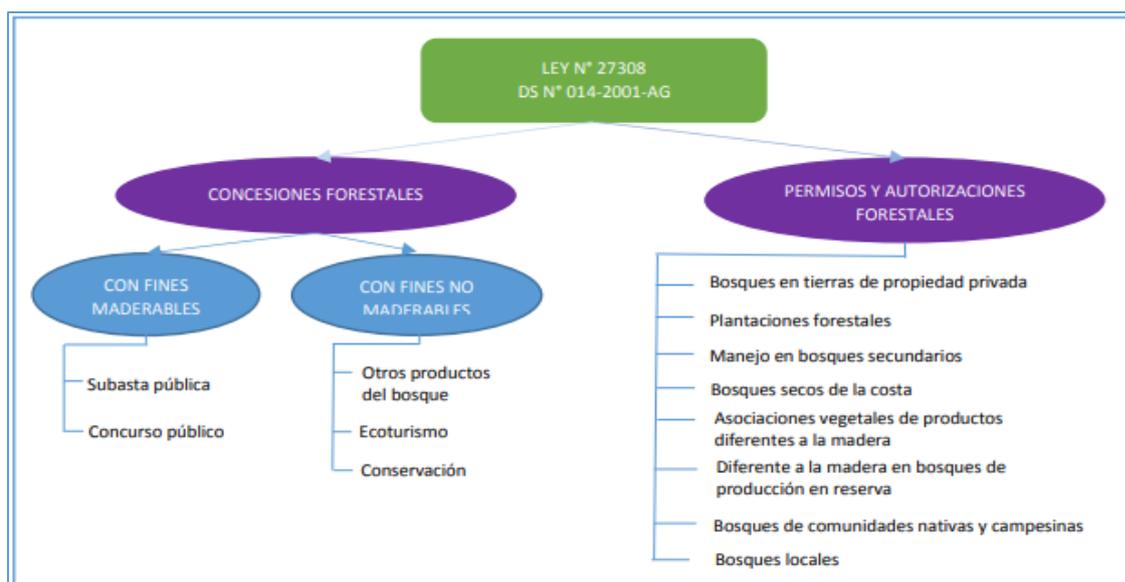
de manera específica, generando ciertas prerrogativas sobre la extracción de los recursos forestales maderables con la sostenibilidad ambiental.

Por ello, con el nuevo mecanismo de monitoreo establecido por el Estado, mediante su ente regulador denominado SERFOR, los títulos habilitantes son considerados de la siguiente manera: permisos para la explotación forestal sea a nivel de comunidades o a nivel privado, permisos para la utilización de los ecosistemas de esta naturaleza, licencia para recolectar plantas de uso medicinal, flora acuática o especies de hierbas. En este sentido, todos los títulos mencionados se otorgan a través de un plan de manejo que tiene por finalidad direccionar la utilización de los recursos forestales en la medida que no le genere un daño al ecosistema.

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 algunas modalidades de aprovechamiento forestal:

Figura 5

Modalidades de aprovechamiento forestal

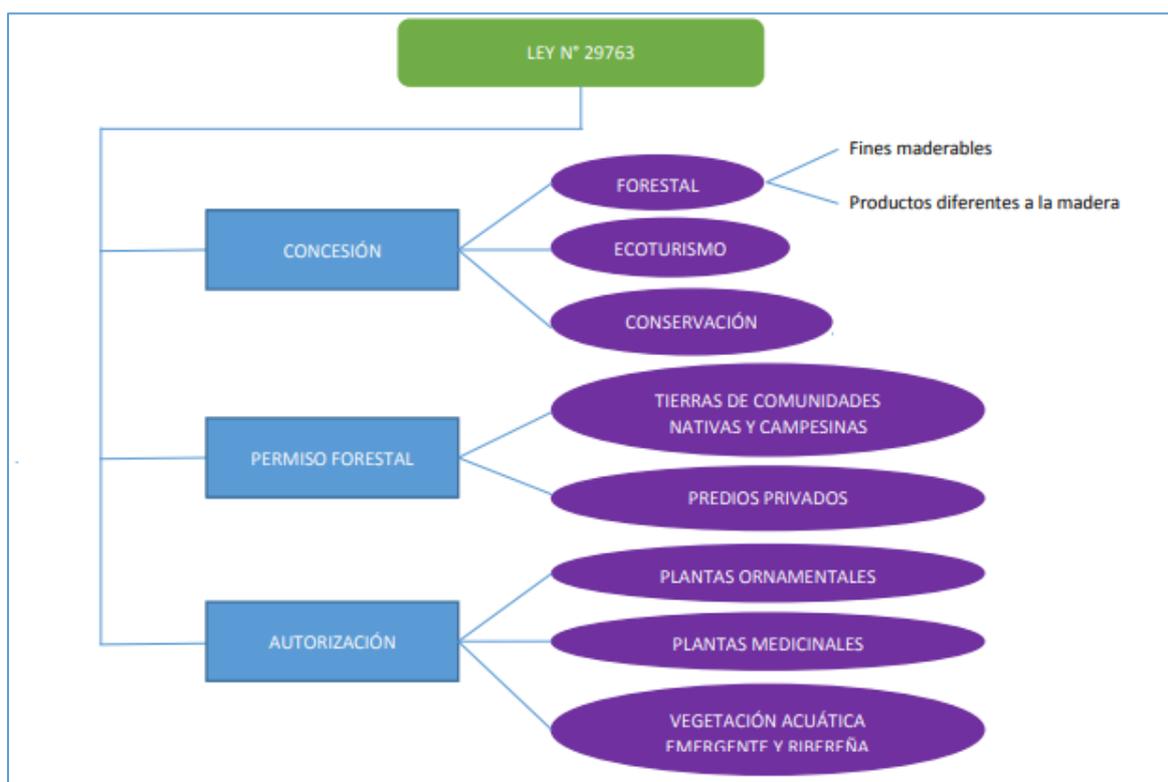


Nota. Fuente: Elaboración Propia

A partir del 01 de octubre del 2015, entró en vigencia la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N.º 29763, y estableció como títulos habilitantes forestales a los siguientes:

Figura 6

Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N.º 29763



Nota. Fuente: Elaboración Propia

Como se advierte en la imagen, no hay grandes cambios en la clasificación de los títulos habilitantes; sin embargo, la nueva Ley forestal, Ley N.º 29763, describe los niveles de planificación del manejo forestal (nivel alto, medio y bajo), y nuevo plan de manejo forestal (plan de manejo forestal a mediano plazo y declaración de Gestión; Plan maestro de conservación del manejo forestal de la Ley N.º 27308 y el plan de acción anual, aunque fue desarrollado junto con la aprobación de la nueva ley sólo como planes de acción) pero como está siendo implementada por las autoridades forestales, al menos hasta 2016, no se necesita un análisis más detallado en este trabajo de investigación. Por tanto, la habilitación patrimonial es un acto de gestión administrativa a través de órganos administrativos. El Estado otorga a los individuos el derecho a utilizar los recursos.

2.7.1. Nociones básicas de permisos forestales

El permiso forestal es un tipo de título habilitante, un acto administrativo otorgado por la Oficina Regional de Manejo Forestal y de Vida Silvestre. Es necesario aclarar que existen

dos tipos de permisos forestales: propiedad privada y concesiones de tierras para comunidades aborígenes y agricultores.

El plan de manejo forestal es una herramienta de manejo forestal que contiene las actividades a implementar en el terreno, como base para las actividades de seguimiento y control. Las operaciones forestales deberán realizarse en zonas de desarrollo autorizadas.

2.7.1.1. Modalidades Administrativas de acceso al bosque – Títulos Habilitantes

a. Autorizaciones

De conformidad con el Reglamento para el otorgamiento de permisos forestales en predios privados, autorizaciones forestales, cesión en uso y bosques locales se infiere que la autoridad competente es la Autoridad Regional Forestal y de Fauna (ARFFS), la cual tiene la facultad de otorgar autorizaciones forestales. Las autorizaciones no vienen siendo consideradas dentro de la provincia de alto amazonas, y son utilizadas sobre todo en el departamento de San Martín.

b. Permisos

De conformidad con el Reglamento forestal y de fauna silvestre, para el otorgamiento de permisos forestales en predios privados, comunidades nativas, mediana escala, alta escala y concesiones de bosques, la autoridad competente es la Autoridad Regional Forestal y de Fauna (ARFFS), la cual tiene la facultad de otorgar permisos forestales en predios rurales. Siendo así, para realizar el trámite se debe efectuar el pago de derecho por aprovechar los recursos forestales maderables se concreta conforme con el valor al estado natural por volumen o cantidad extraída. Asimismo, aquel permiso para aprovechar los recursos forestales con fin lucrativo en el comercio en bosques naturales en predios privados se exige un permiso que es emitido por la ARFFS. Por último, cabe mencionar que el solicitante debe presentar documentos como la solicitud suscrita por el titular, copia del DNI o RUC, título de propiedad o documento que acredite la posesión legal, plano perimétrico y plano de ubicación del predio, y plan de manejo. Todo ello será evaluado por la ARFFS en un plazo de 60 días previa inspección ocular.

2.7.1. Condiciones mínimas para obtener un Título habilitante

Mediante el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que aprueba el Reglamento para la gestión forestal en su artículo 172 establece que la persona natural o jurídica que solicite el título habilitante debe de tomar en cuenta las condiciones mínimas: no estar condenado por

delitos ambientales, contra la fe pública, contra la administración pública, contra la salud pública, contra la libertad personal en la modalidad de trata de personas o contra el patrimonio cultural, y al tratarse de persona jurídica se aplicará al representante, apoderado, accionista o socio mayoritario; no ser reincidentes al cometer los delitos mencionados con anterioridad; no figurar en el registro nacional de infractores conducidos por el SERFOR; no haber sido titular de algún título habilitante caducado en un plazo máximo de cinco años anteriores a la presentación de la solicitud para el otorgamiento del título habilitante; no estar impedido para contratar con el Estado.

2.7.2. Otorgamiento de Títulos Habilitante Forestales

Para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales maderables a razón del otorgamiento de los títulos habilitantes, es necesario que se cumplan con ciertas obligaciones y deberes que van a coadyuvar a garantizar la eficacia de la gestión administrativa. Ante lo mencionado, la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre deberá garantizar un fiel cumplimiento bajo las perspectivas de los lineamientos que la SERFOR, de conformidad a la resolución de dirección ejecutiva N° 046-2016-serfor-de; 052-2018-serfor-de; 065-2016-serfor-de; 086-2016-serfor-de; 112-2016-serfor-de, 163-2015-serfor-de; 164-2015-serfor-de; 165-2015-serfor-de y 190-2016-serfor-de. Además, los funcionarios deberán cumplir con los principios estipulados como el principio de legalidad, celeridad y el debido proceso, siendo direccionado por la ARFFS en este caso UGFSSAA, como se pudo observar en los casos mencionados, al no seguir lo indicado por ley, conllevamos a una ineficiencia de alta escala para cumplir con los objetivos y finalidad.

Desde un punto administrativo, al no cumplir con ciertos requisitos que la base legal establece para garantizar la eficacia, se genera un vicio el cual se constituye como uno de los requisitos de nulidad de todo acto administrativo, dado que jurídicamente al no ser aprobado bajo los lineamientos otorgados, conllevaría a que todo acto administrativo sea invalidado. Esa seguridad jurídica debe garantizar la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, brindando personal capacitado y especializado.

2.7.3. Afectación de la ineficacia de la gestión administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales forestales

La autoridad regional de flora y fauna silvestre cumple con sus responsabilidades de seguimiento y supervisión; si bien existe la voluntad de los servidores para atender los títulos

habilitantes, en algunos casos hubo dificultades y limitaciones en el desempeño de sus funciones por falta de logística y recursos humanos. Si el concesionario no cumple con las obligaciones contractuales (elaboración de sus herramientas de gestión y presentación, realización de actividades anteriores dentro del plazo especificado en el contrato que se relaciona con el control y seguimiento, implementación de metas intermedias y obligaciones de reporte a las autoridades competentes, siempre que terceros no hayan cometido actividades ilícitas) pueden ser sancionados y se les puede impedir que continúen protegiendo el bosque.

Como se puede diferenciar, durante la presente investigación se dio a conocer cuáles serían los factores de ineficacia, que generan muchos resultados negativos para la gestión administrativa que viene realizando la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas. Se puede determinar verificando la página web de OSINFOR - SIGO y observar los títulos habilitantes que se encuentran dentro de la lista roja, siendo exactamente el reflejo de como se viene manejando el otorgamiento y aprobación de los mismos. Esto conlleva a afirmar que el factor primordial de estos resultados es la corrupción de los mismos funcionarios, fenómeno que ocasiona que los titulares de los permisos forestales sean los más afectados con grandes multas y procesos judiciales.

CAPITULO III:

AUTORIDADES COMPETENTES EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUPERVISION Y FISCALIZACION ADMINISTRATIVA EN EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES MADERABLES

3.1. Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR

La autoridad nacional de los recursos forestales y de fauna silvestre vigila el cumplimiento sostenible de la política nacional y, sobre todo, de la política de la ley forestal y de fauna silvestre, en concertación con la sociedad civil y otras autoridades. Esta autoridad fue fundada bajo la nueva Ley forestal y de fauna silvestre, Ley N° 29763, de acuerdo a la modernización de la gestión pública, tratando de generar resultados eficientes a favor de la protección de los recursos naturales que el estado mantiene dentro de sus territorios.

Una de las características que identifican el trabajo de este importante organismo, es el hecho de que, para poder desempeñar con cada uno de sus objetivos de manera segura y responsable, trabaja con valores que reflejan los principios del organismo.

Se trata de 5 valores:

- Colaboración
- Responsabilidad
- Creatividad e innovación
- Respeto
- Integridad y honestidad

Cada uno de estos valores conforman la esencia del trabajo y misión de la institución, convirtiéndolos en sello distintivo del organismo para el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, la presente institución consagra dentro de sus funciones ofrecer ciertos tramites, relacionado siempre con los objetivos que tienen planteados como institución, siendo así que pueden desarrollar tramites siempre y cuando cumplan con los requisitos correspondientes de acuerdo a los lineamientos del mismo SERFOR.

3.1.1. Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR

Esta entidad es considerada sumamente importante para el tema de verificar si la trazabilidad se viene realizando de acuerdo a los lineamientos que SERFOR lo emite. Ante ello se puede indicar que la presente entidad se encarga 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, para su sostenibilidad. De esta manera, OSINFOR cumple con ciertas funciones para así poder cumplir con su misión principal:

- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, así como las obligaciones y las condiciones contenidas en ellos y en los planes de manejo respectivos.
- Verificar que el establecimiento de la cuota de exportación anual de especies protegidas, cumpla con lo establecido en el ordenamiento jurídico interno y por los convenios internacionales, debiendo informar al órgano de control competente en caso se determinen irregularidades.
- Supervisar las inspecciones que realice la autoridad competente para aprobar el plan operativo anual, y de ser el caso participar en ellas, en las zonas designadas para la extracción de cualquier especie protegida por convenios internacionales, debiendo informar al órgano de control competente en caso se determinen irregularidades.
- Cumplir con los programas de evaluación quinquenal, para lo cual dispondrá auditorías a los Planes Generales de Manejo. Estas auditorías podrán ser realizadas por personas naturales o jurídicas de derecho privado especializadas en la materia y debidamente acreditadas ante OSINFOR.
- Dictar en el ámbito de su competencia, las normas y/o reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo, así como aquellas que se refieran a obligaciones o derechos contenidos en los títulos habilitantes.
- 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.

- Realizar labores de formación y capacitación a los diversos actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, en asuntos de su competencia y en concordancia con la Política Forestal dictada por la Autoridad Nacional Forestal.

3.1.2 Gerencia de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto - GDFFSL

Para poder hablar de la gestión administrativa, primero tenemos que identificar cual es la entidad que va generar el otorgamiento de los títulos habilitantes, mediante que mecanismo se realizara la entrega y bajo qué funciones son emitidas o por quien. Así, la ARFFSL, dentro de la jurisdicción de Loreto es la Gerencia de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto, un órgano de línea del Gobierno Regional de Loreto. Siendo determinante como autoridad regional forestal y de fauna silvestre tienen bajo sus funciones dirigir, organizar, dirigir políticas forestales y de fauna silvestre, fiscalizar, regular y ejercer funciones dentro del marco normativo señalado, lo que conlleva a que se realice la gestión y control forestal en comunidades nativas o campesinas. La presente entidad se encuentra vinculada con el marco normativo que ejerce la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de su Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), y el Ministerio de Desarrollo y Riesgo (MINAGRI) a través del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).

3.1.3. Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre

Esta gerencia se encarga de realizar las siguientes acciones:

- 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.
- Gestionar y desarrollar acciones de vigilancia y control, así como fiscalización ambiental de los recursos forestales y de fauna silvestre, para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.
- Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar estratégicamente el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre, en el ámbito de su competencia territorial.
- Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes, instrumentos de gestión y políticas en materia forestal y de fauna silvestre en el marco de la normativa vigente.

- Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales.
- Promover la competitividad de los productores forestales y de fauna silvestre en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización.
- Diseñar y ejecutar planes de asistencia técnica y asesoramiento en materia forestal y de fauna silvestre, para los pequeños productores, comunidades nativas y campesinas de la Región.
- Coordinar con la Sub Gerencia Regional de Promoción de Inversiones, la promoción de las inversiones forestales en la Región.
- Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal y de fauna silvestre, entre ellos las comunidades nativas y las comunidades campesinas de la Región, para elevar los niveles de competitividad de la producción regional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre en la Región.
- Ejercer la potestad fiscalizadora y sancionadora en materia forestal y de fauna silvestre, en el ámbito de su competencia territorial y conforme a la normatividad vigente.
- Concertar acciones en materia forestal y de fauna silvestre con los diferentes entes rectores, de supervisión y correlacionados con la actividad forestal y de fauna silvestre, en el ámbito de su competencia.
- Expedir resoluciones, directivas y reglamentos; así como, celebrar contratos y/o convenios en materia forestal y de fauna silvestre de su competencia y efectuar el seguimiento de los mismos.
- Conducir, en coordinación con las autoridades y otras entidades competentes, el catastro, el inventario, la valoración, la zonificación y el ordenamiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre, considerando los lineamientos metodológicos y procedimientos aprobados por la autoridad competente.
- Promover acciones de prevención y control de incendios, plagas forestales y especies invasoras, según las normas y planes establecidos por las autoridades del sector, en el ámbito de su competencia territorial forestal y de fauna silvestre.
- Promover la investigación, las prácticas y actividades de mitigación y adaptación al cambio climático en los ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre.

- Conducir conforme a los lineamientos de las entidades competentes, las acciones necesarias para el logro de la cooperación técnica nacional e internacional, en materia de recursos forestales y de fauna silvestre.
- Conducir proyectos y programas de inversión pública y privada para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre de la Región, en concordancia con las políticas nacionales.
- Promover e implementar acciones conjuntas y brindar acompañamiento en la gestión de las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC) y a los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS).
- Otras funciones que le asigne la Gerencia General Regional y aquellas que le sean dadas por normativa expresa.

Esta entidad se encuentra estructurado orgánicamente mediante sub gerencias.

- Sub Gerencia Regional de Gestión Forestal. Es la unidad orgánica de línea dependiente de la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, responsable de promover el desarrollo del sector forestal, promoviendo la gestión y control forestal en las Comunidades Nativas y las Comunidades Campesinas de la Región, bajo un enfoque de competitividad y manejo sostenible. La Sub Gerencia Regional de Gestión Forestal, está a cargo de un Sub Gerente.
- Sub Gerencia Regional de Gestión en Fauna Silvestre. Es la unidad orgánica de línea dependiente de la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, responsable de promover el desarrollo del sector fauna silvestre, promoviendo la gestión y control de fauna silvestre en las Comunidades Nativas y las Comunidades Campesinas de la Región, bajo un enfoque de competitividad y manejo sostenible. La Sub Gerencia Regional de Gestión en Fauna Silvestre, está a cargo de un Sub Gerente.
- Subgerencia de Supervisión, Fiscalización, control forestal y de fauna silvestre. Es la unidad orgánica de línea dependiente de la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, responsable de realizar el seguimiento, control, fiscalización y sanción de las actividades en materia forestal y de fauna silvestre en la Región Loreto. La sub Gerencia Regional de Supervisión, Fiscalización y Control Forestal y de Fauna Silvestre, está a cargo de un Sub Gerente.

3.1.4. Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre – UGFFS

Se constituye como establece la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus reglamentos. Es la organización territorial regional de gestión, administración y control público de los recursos forestales y de fauna silvestre, responsable de ejercer las funciones de la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre, en el ámbito de su jurisdicción, en coordinación con las subgerencias regionales, con enfoque territorial y ecosistémico, promoviendo la gestión y control forestal y de fauna silvestre en las Comunidades Nativas y las Comunidades Campesinas de su jurisdicción. Las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, tienen su sede en las capitales de cada provincia de la Región Loreto, y están a cargo de un jefe.

Esta gerencia cumple funciones importantes las cuales se detallan a continuación: Proponer y participar en la formulación y ejecución de políticas, estrategias, planes y/o normas técnicas y administrativas que contribuyan a una eficiente y eficaz administración y gestión forestal y de fauna silvestre.

- Ejecutar acciones de promoción, gestión, aprovechamiento, conservación, control y vigilancia sobre los recursos forestales y de fauna silvestre, en el ámbito de su jurisdicción.
- Aprobar los instrumentos de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (Plan General de Manejo, Plan de Manejo Intermedio, Plan Operativo, Declaración de manejo) y autorizaciones contempladas en la normativa vigente, en el ámbito de su jurisdicción y competencia.
- Implementar mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre en su jurisdicción, en coordinación con los gobiernos locales.
- Implementar las políticas, estrategias, planes y/o normas técnicas y administrativas en materia forestal y de fauna silvestre, así como de facilitar el fortalecimiento de capacidades de los actores vinculados a la gestión forestal y de fauna silvestre en el ámbito de su jurisdicción.
- Actuar como autoridad instructora en los procedimientos administrativos sancionadores, por la presunta comisión de infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre.

- Elaborar los informes fundamentados que le sean requeridos por el Ministerio Público, al respecto de casos ocurridos en el ámbito de su jurisdicción.
- Realizar la vigilancia y control de los recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo la fiscalización ambiental en su competencia, en el ámbito de su jurisdicción.
- Registrar, evaluar, procesar y emitir guías de transporte forestal y/o de fauna silvestre, de ser el caso, de acuerdo a lo establecido en la normatividad vigente, en el ámbito de su jurisdicción.
- Realizar seguimiento de las actividades y funciones a cargo de los puestos de control forestal y de fauna silvestre, en el ámbito de su jurisdicción.
- Conducir el proceso de transferencia de los productos forestales y de fauna silvestre decomisados o abandonados, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la normatividad vigente.
- Participar en las acciones de prevención y control de incendios forestales, plagas y especies invasoras, según las normas y planes establecidos por las autoridades del sector, en el ámbito de su competencia.
- Otras funciones que le asigne la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre.

3.2. Análisis comparativo de entidades nacionales con modalidades de fiscalización similar

Para comparar los entes reguladores nacionales, se tuvo en cuenta sus leyes constitutivas y sus planes estratégicos institucionales recientemente aprobados y vigentes, lo cual sirvió también para determinar si se deben desarrollar prácticas encaminadas a mejorar la competitividad.

Tabla 2*Diferencias entre entidades forestales*

	OSINFOR	OEFA
ENTIDAD	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre (OSINFOR)	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
Sector	Adscrito a la PCM	Adscrito al Ministerio Ambiente
Alcance	Nacional	Nacional
Función	Supervisar y fiscalizar (sanción) el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre a través de los títulos habilitantes	Evalúa, supervisa, fiscaliza y sanciona el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidos por OEFA
Actividad de fiscalización	Supervisión Inspección	Supervisión Inspección
Enfoque	Legal sancionador Enfoque preventivo incipiente	Cumplimiento normativo, orientativo, Predomina imposición de sanciones

Nota. Fuente: Elaboración Propia

Actualmente, las entidades con funciones de supervisión tienen conexiones en la Política Nacional de Competitividad y Productividad.

3.3. Legislación Comparada de actividades similares a las del OSINFOR

3.3.1. Costa Rica

El Decreto N° 25721 - Reglamento a la Ley Forestal de 2006 asigna la responsabilidad del manejo sustentable de la biodiversidad del país a diversos organismos como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAC). El trabajo del SINAC se desarrolla a nivel nacional y se caracteriza por la cooperación y participación con la sociedad civil y entidades privadas para desarrollar una gestión pública responsable y hacer que la sociedad mantenga la biodiversidad del país y el equilibrio de sus ecosistemas. Para lograr este objetivo, el SINAC se divide en once (11) áreas protegidas,

Cada zona hace esto e incluye un plan de acción rápida en caso de incendio. También promueve la producción de bienes y servicios ecosistémicos mediante la creación de cadenas de producción donde diferentes sectores y actores multisectoriales interactúan con los ciudadanos; promueve el manejo y el desarrollo forestal sostenible a través de planes de manejo forestal sostenible; realiza seguimiento y evaluación de los recursos forestales y gestión de protección forestal.

3.3.2. Brasil

En respuesta a las quejas actuales sobre la tala ilegal, la Autoridad Forestal de Noruega ha establecido estratégicamente un mecanismo de democratización para estimular el compromiso social y coordinar la prevención y el uso sostenible de los recursos forestales del país.

En el año 2006 se expide la Ley Forestal, que ofrece un nuevo modelo de gestión forestal enfocado a la producción, uso y protección de los recursos. El objetivo es lograr beneficios sociales y promover el desarrollo económico del país, lo que está estrechamente relacionado con la mejora de la competitividad. El país está comprometido con el mantenimiento y protección de las áreas forestales, la gestión de los recursos forestales y el uso de nuevas tecnologías. También tiene en cuenta los intereses de quienes trabajan en el sector, así como de la población en su conjunto.

En cuanto a los territorios naturales y los bosques, actualmente se promueve su transformación en territorios destinados a la producción de materias primas. La gestión forestal de Brasil está orientada a la producción sostenible y se basa en mecanismos de promoción de la gestión directa desde los bosques nacionales hacia los bosques municipales. El medio por el cual se permite el uso del recurso es una concesión.

3.3.3. Colombia

Una de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) es el otorgamiento de concesiones, licencias, permisos y permisos ambientales relacionados con el uso de recursos naturales renovables, forestales, aguas superficiales y subterráneas, etc. Implementar el control reglamentario, la prevención y las sanciones para esta conducta. Cabe mencionar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS y la UE han puesto en marcha un proyecto de consolidación de la gestión forestal, cuyo objetivo es integrar en sus actividades componentes y procesos de prevención, seguimiento, control y vigilancia de la cadena de producción de recursos forestales. Esto significa que el país está tratando de implementar un enfoque diferente para la administración de las inspecciones, más allá de simplemente realizar inspecciones de acuerdo con un plan de cumplimiento regulatorio aprobado.

Tabla 3

Legislación Comparada de actividades similares a las del OSINFOR

Temas	Costa Rica	Colombia	Brasil
Dato inicial	Sus bosques representan el 54% de su territorio. Gran diversidad de fauna silvestre	Sus bosques representan el 52% de su territorio. Gran diversidad de fauna silvestre	Sus bosques representan el 44% de su territorio. Gran diversidad de fauna silvestre, uno (1) de los ecosistemas más importantes del mundo
Entidad	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)	Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA)

Alcance	Nacional, a través de áreas de conservación	Nacional y regional	Nacional. Es una entidad Federal
Función	<ul style="list-style-type: none"> - Fomentar la participación de actores - Control sobre recursos forestales, fauna silvestre, áreas protegidas y otros. - Dictar políticas, planificar y ejecutar. 	Cumplimiento de normas y ejecución de políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Ejercer el poder de policía ambiental - Otorgar autorizaciones para uso de recursos naturales - Realizar inspección, monitoreo y control ambiental - Implementar las agendas de Educación ambiental y ciudadanía, Áreas protegida
Enfoque	Prevención, protección y control	Participativo, Preventivo y control	Enfoque plural: promotor, de control y sanción. Propone tolerancia cero a la deforestación y combate incendios

Nota. Fuente: La presente tabla realiza un análisis comparado entre Costa Rica, Colombia y Brasil.
Elaboración propia

CAPITULO IV:

GESTIÓN DE FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVAS DEL OTORGAMIENTO DE LOS TÍTULOS HABITANTES

4.1. Gestión de la actividad administrativa de fiscalización

En el año 2016, mediante el Decreto Legislativo N° 1272, por primera vez se determinó la estructura jurídica, definiciones, alcances, así como las normas uniformes y unificadas aplicables a todas las actividades de inspección administrativa de las personas públicas. Así se determina en los artículos 239 a 246 del texto de procedimiento general de la Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante TUO LPAG) las actividades de supervisión administrativa derivan de la autoridad de control.

La definición legal de actividades de inspección establece que las actividades de inspección son un conjunto de actividades y procedimientos de inspección, seguimiento, control o verificación encaminados a demostrar el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras restricciones establecidas por la dirección, el ordenamiento jurídico, tratados ratificados por el estado peruano y otras fuentes del derecho. Esto desde el punto de vista de la aplicación de la ley, la prevención y la gestión de riesgos y protección de los bienes jurídicos protegidos de conformidad con la Ley N° 27444 del artículo 239 de la “Ley de Procedimientos Administrativos Generales”, aprobada por Decreto Supremo de las Autoridades Fiscales del Estado. 004-2019- JUS (en adelante LPAG TUO).

Las disposiciones de esta ley definen cinco elementos básicos del concepto de inspección: objeto de la inspección, contenido de la inspección, finalidad de la inspección, forma de la inspección y carácter jurídico. El primer elemento siempre recae en la actividad de la junta y no en la actividad del departamento administrativo en su actividad organizativa, porque este último tiene la lógica del control interno del gobierno, orientado hacia la propia administración estatal.

El segundo elemento se refiere al contenido de las actividades esenciales de seguimiento, incluido el control directo sobre el cumplimiento de los deberes y el cumplimiento de las prohibiciones y restricciones impuestas a la persona supervisada. La esencia de la supervisión es el control de la legalidad. Por tanto, las instituciones administrativas competentes tienen la obligación de asegurar el cumplimiento efectivo de las

disposiciones reglamentarias que impone el ordenamiento jurídico (Izquierdo, 2019, p. 393). Así lo confirma también García Ureta (2006), al señalar que el objetivo de la inspección es asegurarse de que el ejercicio de los derechos del administrador y el cumplimiento de la autoridad del administrador se ajusten al ordenamiento jurídico.

4.2. La actividad administrativa de fiscalización en el sector forestal

Antes del Decreto Legislativo N° 1272, la vigilancia, el control, la inspección y la investigación estaban descentralizados a todos los niveles de gobierno. El departamento forestal y de vida silvestre tampoco era inmune a esta situación.

En cuanto a los conceptos de control, supervisión, inspección, la derogada Ley Forestal y de Vida Silvestre y sus disposiciones no los definieron, sino que sólo desarrollaron su alcance. Pero la LFFS N° 29763 y sus cuatro (4) disposiciones definieron y adquirieron un nuevo alcance.

Con la entrada en vigor del Decreto Legislativo N° 1272, también cambia la definición y alcance de este último término. En cuanto a las inspecciones, no se especifica en la normatividad de la LFFS N° 29763, pero los 26 lineamientos técnicos emitidos por el SERFOR establecen disposiciones sobre inspección visual para la aprobación de planes de manejo del consumo del recurso de madera. Se define como las acciones o procedimientos que incluyen la verificación in situ de la exactitud de la información contenida en el plan de manejo forestal.

4.3. Relación de la actividad de fiscalización con la potestad sancionadora de la administración pública

Esta sección analiza la relación entre las actividades de inspección y la autoridad de la administración estatal para determinar sanciones. En este sentido, y como ya se ha comentado, el objetivo principal de la inspección es verificar que el directivo se encuentre desempeñando su actividad de acuerdo con las normas aplicables. Se busca evitar que se produzcan malos comportamientos contra el ordenamiento jurídico del país y corregir los comportamientos encontrados en las inspecciones.

Actualmente, las actividades de inspección enfatizan un propósito preventivo, ya que el despliegue de recursos durante las labores de inspección permitirá detectar los riesgos existentes, y así evitar mayores incumplimientos (Morón, 2020, p. 17).

En este sentido, esperamos que la administración supervisada, con la ayuda de consultas a la administración pública, sea consciente de los riesgos que surgen y no permita que se expandan. Otro propósito de las actividades de inspección es restablecer un orden o situación que puede modificarse sin base legal (García Ureta, 2006, pp. 36-40). En este marco, cobran especial importancia dos formas de implementar las actividades reconocidas en el artículo 245 del LPAG TUO: proponer mejoras o correcciones a las actuaciones realizadas por el administrador y tomar medidas correctivas.

Ambos buscan restablecer el orden perdido o cambiar la situación aportando mejoras, correcciones y medidas correctivas. Se refiere a las medidas de adecuación, terminación, restablecimiento o compensación ambiental realizadas por el Organismo de Evaluación y Control Ambiental (en adelante OEFA) en el territorio de inspección.

En cambio, la administración estatal ejerce su potestad sancionadora cuando constata que las inspecciones no han logrado su propósito preventivo, por lo que opta por acudir a los administradores tributarios ante conductas calificadas como infracción. Por tanto, el ordenamiento jurídico establece las reglas adecuadas para tomar medidas basadas no sólo en la prevención sino también en la represión (García Ureta, 2006, p. 31).

Es importante señalar que las actividades de inspección y las facultades sancionadoras tienen fines diferentes. El primero es centrarse en el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias, la prevención de riesgos y la protección de recursos legales, al tiempo que se implementan objetivos de remediación; el segundo objetivo es desalentar el comportamiento (no deseado) imponiendo sanciones a los administradores.

Si la distinción es clara, cabe señalar que ambos suelen estar estrechamente relacionados, ya que los hechos conocidos durante las actividades de control pueden utilizarse posteriormente en casos de sanciones administrativas. Como prueba, García señala que el informe de inspección cumple el propósito de documentar los hechos verificados, para así evaluar los casos de sanción administrativa (2006, p. 11 - 36).

Las inspecciones verifican el cumplimiento de las normas en las actividades de los particulares, cuyo objetivo es verificar la legalidad de las actuaciones de los particulares, más que dictar actos administrativos que cambien el alcance de la ley. De esta forma, el acta de inspección es un documento público que acredita las actividades públicas y privadas que tuvieron lugar durante la inspección.

Los documentos de inspección están sujetos a la presunción de *iuris tantum*. Por tanto, de conformidad con el artículo 244.2, apartados de la LPAG TUO son plenamente válidos salvo prueba en contrario. En este sentido, las autoridades administrativas deberán evaluar la documentación presentada (incluidos los informes de ensayos) con base en los principios de experiencia, razonamiento y conocimiento.

Si bien la finalización de cualquier revisión no constituye el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, a veces se utiliza como prueba un procedimiento administrativo sancionador porque puede dar lugar a la adopción de medidas correctivas o recomendaciones por parte del departamento administrativo. Esto es importante porque si el informe de inspección concluye con medidas correctivas en lugar de recomendaciones, ya no será simplemente una acción administrativa dentro del poder ejecutivo, sino que se convertirá en una acción administrativa, cambiando el alcance legal de esas medidas.

Por otra parte, los principios del proceso administrativo, como parte de las reglas unificadas de conducta, de las funciones de la administración estatal, se aplican a las actividades de seguimiento y, por tanto, también a los registros de control.

Por lo tanto, los principios de debido proceso, verdad material y ejercicio legal de la autoridad son plenamente aplicables en los informes de auditoría. Finalmente, no se encontraron diferencias significativas entre las reglas para las actividades de inspección (que combinan los registros de inspección contenidos en el LPAG TUO) y las reglas de la industria para los recursos mineros y energéticos, forestales y de vida silvestre. Esto se debe a que tienen los mismos requisitos previos y mínimos que se aplican a estas industrias. Esto difiere del sector ambiental, cuya regulación separa las funciones de seguimiento directo del OEFA de las funciones de inspección y sanción, y además prevé la inclusión de contenidos adicionales en los protocolos de inspección.

CAPITULO V:

ANÁLISIS DE LA DEFICIENCIA EN LA FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS HABILITANTES PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES MADERABLES

5.1. Análisis de la deficiencia en la fiscalización de la Gestión Administrativa

Los factores son muy importantes para poder determinar el nivel de producción y desarrollo de una entidad de acuerdo al mecanismo que ejecutan, con finalidad de satisfacer las necesidades presentadas dentro del lugar donde se encuentran. Si consideramos la eficacia, es la variable del positivismo o de producción valorativo dentro de un procedimiento con resultados exactos (Chiavenato, 2013, p. 20).

Asimismo, determinar la eficacia dentro de la presente investigación, implica el desarrollo del procedimiento para la aprobación de un título habilitante solicitada a la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. Como se indicaba, la eficacia debe brindar un resultado favorable; si bien es cierto de acuerdo a los lineamientos prescrito por la SERFOR, la Unidad de Gestión Forestal de Alto Amazonas debe evaluar los expedientes y contrastar la existencia de los datos presentados por los administrados; dado que, de acuerdo a los resultados por OSINFOR, las evaluaciones de acuerdo a los lineamientos no vienen siendo valorados, por lo cual sufre una desnaturalización el título habilitante, conllevando a su infracción.

Para determinar dentro del análisis sobre la ineficacia, acto que no se reduce a la mera falta de productividad de efectos al celebrar, no cumpliendo con las perspectivas adecuadas para ejecutar un objetivo. Este factor puede acarrear muchos problemas durante el proceso y después del proceso de aprobación, considerando que es uno de los factores por el cual, titulares como los funcionarios mismos, se encuentran sujetos a problemas legales por falta de eficiencia dentro de un proceso de aprobación de un título habilitantes (Alfredo, 2015, p. 11).

5.2. Factores de la deficiencia de la gestión administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales forestales

Para determinar cómo afecta la ineficacia en un sistema forestal inestable, se observa las resoluciones directorales de OSINFOR al determinar la infracción cometida dentro de un título habilitante. Estos documentos pueden ser observados mediante la plataforma de OSINFOR a

través de un usuario, que solo es utilizado por personal de OSINFOR y SERFOR, con el que ayudan a combatir el tema del tráfico de producto forestal dentro de sus jurisdicciones.

Ante lo indicado puedo mencionar dos resoluciones directorales de OSINFOR donde se puede rescatar el mal manejo que se le brinda a un título habilitante sujeto a un sistema de corrupción por parte de la autoridad que aprueba sin cumplir los lineamientos que SERFOR otorga para mejorar el sistema de aprobación, y estandarizar la formalidad ante la informalidad. Entonces, se puede corroborar que, al no existir buenos profesionales dentro de la ARFFS, no se garantiza buenos resultados dentro de una aprobación de un título habilitante.

El factor político es muy importante para la ineficacia de la gestión administrativa y forestal, dispuesto que los puestos de especialistas forestales u otros puestos que determinan la aprobación para un título habilitante, es correspondido a un incapaz que por cuestión de política son determinantes, conjugando así con la corrupción, es así que, este accionar conlleva a que exista desbosques, tala ilegal y blanqueo de producto forestales maderables.

5.2.1. Resolución Directoral N° 00047-2022-OSINFOR/08.2

En la presente resolución vamos a determinar las conductas y el resultado de una mala praxis ante un título habilitante forestal:

- Conducta imputada N° 1: Incumplir con la presentación del informe de ejecución correspondiente al PO N° 01, dentro del plazo legal establecido para tal efecto. Hecho tipificado en el literal b) del numeral 137.1 del artículo 137 del RGFCNCC.
- Conducta imputada N° 2: Incumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en el título habilitante, planes de manejo u otros actos administrativos, toda vez que la titular no cumplió con ser custodio forestal del área autorizada ya que se encontró cambio de uso de suelo por actividades agrícolas; hecho que se encuentra tipificado en el literal e) del numeral 137.2 del artículo 137 del RGFCNCC.
- Conducta imputada N° 3: Realizar el cambio de uso de la tierra, sin contar con autorización, toda vez que de la supervisión se desprende que la titular, habría afecta un área de 0.72 hectáreas efectuadas dentro del área del PO N° 01. Hecho tipificado en el literal c) del numeral 137.3 del artículo 137 del RGFCNCC.
- Conducta imputada N° 4: Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales sin autorización, toda vez que el volumen maderable extraído ascendente a 59.259 m³ correspondiente a las especies *Virola sebifera* “cumala” (21.315 m³) y *Ceiba*

pentandra “lupuna” (37.944 m3); hecho que se encuentra tipificado en el literal e) del numeral 137.3 del artículo 137 del RGFCNCC.

- Conducta imputada N° 5: Utilizar documentación otorgado o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción y/o comercialización del volumen maderable equivalente a 59.259 m3 correspondiente a las especies *Virola sebifera* “cumala” (21.315 m3) y *Ceiba pentandra* “lupuna” (37.944 m3); hecho que se encuentra tipificado en el literal l) del numeral 137.3 del artículo 137 del RGFCNCC.
- Conducta imputada N° 6: No tener libro de operaciones o mantenerlo desactualizado; hecho tipificado en el numeral 11 del Anexo 1 del Cuadro del RISMFFS.

El presente caso, de acuerdo al mal manejo de un título habilitante conlleva a grandes multas que son difícil de pagar. Durante la investigación se pudo descubrir que el desboques encontrado de la inspección de OSINFOR, existía antes de la aprobación, solo que las autoridades de la UGFFSAA al momento de la aprobación, no llegaron a constatar o realizar la inspección ocular que indica los lineamientos.

Ese accionar lo concreta un personal ineficiente e incapaz, que no llegó a cumplir con los objetivos que mencionan los lineamientos otorgados por la SERFOR, generando controversia y perjuicio para terceros.

Como se tiene en cuenta, existe un procedimiento para la aprobación de un título habilitante, lo cual conlleva al análisis del expediente, un análisis sobre las coordenadas, un informe de impacto ambiental y, sobre todo, un informe de aprobación por parte del especialista forestal, mecanismo estudiamos capítulos anteriores.

5.2.2. Resolución Directoral N° 00478-2022-OSINFOR/08.2.

En el presente caso, se identifica la ineficiencia nuevamente por el personal de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, pero esta vez al momento de la aprobación y durante la trazabilidad de producto forestal proveniente del permiso evaluado.

- Conducta infractora imputada N° 01: Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales sin autorización, toda vez que el volumen no justificado de 1,701.610 m3 de madera rolliza, correspondiente a las especies *Apuleia leiocarpa* “ana caspi” (56.878 m3), *Ceiba pentandra* “lupuna” (543.894 m3), *Ceiba samauma* “huimba” (83.257 m3),

Clarisia racemosa “mashonaste” (20.630 m³), Copaifera reticulata “copaiba” (520.731 m³), Eschweilera coriacea “machimango” (20.486 m³), Hura crepitans “catahua” (79.271 m³), Manilkara inundata “quinilla” (33.229 m³), Miconia poeppigii “rifari” (36.413 m³), Parkia nitida “pashaco” (184.291 m³); y Virola sebifera “cumala” (122.529 m³), provendrían de árboles no autorizados para su aprovechamiento, a excepción de los aprovechados por subsistencia; conducta tipificada en el Numeral 21 del Cuadro de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal del Anexo 1 del RISMFFS.

- Conducta infractora imputada N° 02: Utilizar la documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción y/o comercialización de recurso forestal extraído sin autorización, ascendente a un volumen de 1,701.610 m³ de madera rolliza, correspondiente a las especies Apuleia leiocarpa “ana caspi” (56.878 m³), Ceiba pentandra “lupuna” (543.894 m³), Ceiba samauma “huimba” (83.257 m³), Clarisia racemosa “mashonaste” (20.630 m³), Copaifera reticulata “copaiba” (520.731 m³), Eschweilera coriacea “machimango” (20.486 m³), Hura crepitans “catahua” (79.271 m³), Manilkara inundata “quinilla” (33.229 m³), Miconia poeppigii “rifari” (36.413 m³), Parkia nitida “pashaco” (184.291 m³); y Virola sebifera “cumala” (122.529 m³), para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que presuntamente tienen su origen en la extracción de individuos sobre los cuales no tenía autorización para extraer; conducta tipificada en el Numeral 26 del Cuadro de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal del anexo 1 del RISMFFS.
- Causal de caducidad imputada: La extracción o movilización de recursos forestales y de fauna silvestre no autorizadas por un volumen de 1,701.610 m³ de madera rolliza, correspondiente a las especies Apuleia leiocarpa “ana caspi” (56.878 m³), Ceiba pentandra “lupuna” (543.894 m³), Ceiba samauma “huimba” (83.257 m³), Clarisia racemosa “mashonaste” (20.630 m³), Copaifera reticulata “copaiba” (520.731 m³), Eschweilera coriacea “machimango” (20.486 m³), Hura crepitans “catahua” (79.271 m³), Manilkara inundata “quinilla” (33.229 m³), Miconia poeppigii “rifari” (36.413 m³), Parkia nitida “pashaco” (184.291 m³); y Virola sebifera “cumala” (122.529 m³); causal de caducidad prevista en el literal b) del artículo 153 de la LFFS, concordado con el literal b) del artículo 44 del RGF.

Como se puede apreciar, resulta que la autoridad encargada de aprobar realizó una inspección in situ sin determinar si en realidad existen las especies que habían presentado en sus expedientes de aprobación de su título habilitante, conllevando a que existiera una

información falsa por parte del titular del permiso. También se pudo determinar en el presente caso que para la aprobación, los funcionarios fueron sometidos a sobornos para no realizar intervención dentro del permiso.

Teniendo en cuenta el presente caso y siendo considerado como un Permiso forestal de predio privado, la aprobación fue realizada obviando los lineamientos de SERFOR durante la valoración del expediente, verificar los vértices y las coordenadas y sobre todo realizar la inspección ocular al 100% tal como se señala párrafos arriba, como se debe realizar la aprobación de un Declaración de Manejo-DEMA en predio privado.

Posterior a ello, durante su trazabilidad se pudo determinar que terceras personas eran los encargados del aprovechamiento y se presentaban ante la autoridad, deduciendo que venían en representación de la titular, cuando en realidad utilizaban las guías de transporte forestal de la titular del permiso cuestionado, amparando así madera de procedencia ilegal. La cuestión que se desarrolla es cómo la autoridad competente dejaba despachar bienes (patrimonio forestal) el cual necesita la autorización y firma del mismo titular, sobre todo la pretendencia in situ para validar la procedencia del producto forestal.

Cuesta decir, que no es el único caso donde se puede observar el nivel de la ineficacia por parte de la entidad evaluada, dado que vulnera muchos reglamentos y leyes establecidas para controlar el sistema del patrimonio forestal dentro del país y sobre todo en la provincia de Alto Amazonas.

5.2.3. Afectación de la deficiencia de la gestión administrativa en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales forestales

La autoridad regional de flora y fauna silvestre cumple con sus responsabilidades de seguimiento y supervisión. Si bien existe la voluntad de los servidores para atender los títulos habilitantes, en algunos casos hubo dificultades y limitaciones en el desempeño de sus funciones por falta de logística y recursos humanos; si el concesionario no cumple con las obligaciones contractuales, tales como: elaboración de sus herramientas de gestión y presentación, realización de actividades anteriores dentro del plazo especificado en el contrato que se relaciona con el control y seguimiento, implementación de metas intermedias y obligaciones de reporte a las autoridades competentes, siempre que terceros no hayan cometido actividades ilícitas pueden ser sancionados y se les puede impedir que continúen protegiendo el bosque.

Como se puede diferenciar, durante la presente investigación se dio a conocer cuáles serían los factores de ineficacia que conllevan a muchos resultados negativos para la gestión administrativa que viene realizando la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas.

Se puede determinar verificando la página web de OSINFOR - SIGO y observar los títulos habilitantes que se encuentran dentro de la lista roja, siendo exactamente el reflejo de como se viene manejando el otorgamiento y aprobación de los mismos, conllevando a que sea determinante que el factor primordial de estos resultados es la corrupción de los propios funcionarios lo que lleva a que los titulares de los permisos forestales, sean los más afectados con grandes multas y procesos judiciales.

5.3. Análisis de deficiencias a partir de informes de control relacionados a la gestión administrativa, periodo 2016-2018

Con el fin de analizar los eventos observados y advertidos en los informes emitidos por el sistema nacional de control de los treinta y nueve (39) informes analizados, que están relacionados con el manejo forestal de Loreto, treinta y cuatro (34) reportaron aparentes deficiencias en el manejo. Los resultados obtenidos por cada grupo de evaluación se describen a continuación:

Se identificaron deficiencias en la gestión del RFFS en Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre -ATFFS individuales, centrándose en deficiencias regulatorias, aplicación y operaciones, y controles y revisiones. Estos problemas apuntan a las debilidades en el control y la revisión; pues, a ejecución y las operaciones representaron el 21% y el 72% del total, respectivamente. En términos de deficiencias de implementación y operativas, veintiséis (26) estuvieron relacionadas con el incumplimiento de sanciones administrativas o procedimientos técnicos debidamente aprobados. Los casos más destacables son los siguientes: Se han otorgado permisos para trabajos forestales en bosques secos, sin cumplir con todos los requisitos estipulados en la normativa: Incumplimiento de los procedimientos internos de evaluación de la documentación de corta en seco.

- Aprobación del traslado de productos forestales decomisados o abandonados a una institución que no tenga la condición de persona pública.
- Se otorga permiso para el aprovechamiento de árboles y arbustos arrastrados por arroyos a usuarios que no cumplan con los requisitos y no hayan sido evaluados

adecuadamente con informes técnicos, de acuerdo con las condiciones del Reglamento Forestal.

- Aprobación del uso de especies forestales cuyos nombres científicos no se encuentren en la lista de especies arbóreas y productos forestales.
- Aprobación de licencias y permisos para el aprovechamiento de productos forestales fuera del plazo señalado en la normativa vigente.
- Las violaciones a los procedimientos sancionatorios seguidos por la Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre -ATFFS resultaron en la imposibilidad de procesar, trasladar o conocer el destino de los productos forestales involucrados; no se impusieron multas a los infractores.
- Irregularidades en diversas etapas del proceso de traslado de productos forestales decomisados o abandonados.

Tabla 4

Descripción de las deficiencias

Deficiencias	Descripción
Deficiencias normativas	<p>Falta de actualización normativa</p> <p>Ausencia de normativa técnica para el cumplimiento de funciones</p> <p>Regulación inadecuada de los procedimientos administrativos o técnicos (falta de claridad de los procedimientos, falta de regulación de los plazos y de las instancias responsables de los procesos)</p>
Deficiencias de Ejecución y Funcionamiento	<p>Inacción frente a sus competencias.</p> <p>Débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, entre otros.)</p> <p>Incumplimiento de procedimiento administrativo sancionador o técnico debidamente aprobado.</p>

	<p>Ejecución de acciones sin contar con la debida autorización, no sustentarse en una función o competencia.</p> <p>Debilidades operativas y técnicas limitan el logro de objetivos y metas</p>
Deficiencias de Controles y Revisiones	<p>Ausencia de supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades.</p> <p>Insuficiente o negligente supervisión o monitoreo de procedimientos o actividades.</p>

Nota. Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, diez (10) deficiencias estuvieron relacionadas con una débil gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, etc.). Algunos de los casos identificados se presentan de forma resumida.

- La ATFFS no cuenta con documentos técnicos sobre transferencia de productos forestales, así como con informes técnicos y decisiones administrativas sobre procedimientos sancionatorios.
- No se encontraron documentos en la ATFFS que confirmen permisos para el desarrollo forestal en terrenos privados. - El archivo del expediente ATFFS se encuentra incompleto, desorganizado y carece de documentación y seguridad jurídica.

Respecto a las deficiencias de control y revisión, diez (10) deficiencias se relacionan con un seguimiento o supervisión inadecuado o negligente de procedimientos u operaciones. Para ahondar se presenta algunos resultados:

- El control inadecuado ha provocado que la tala de varias especies de árboles exceda las cantidades permitidas.
- Las limitaciones en el seguimiento y evaluación de las operaciones de la ATFFS dificultan la adopción oportuna de medidas preventivas y correctivas, especialmente aquellas relacionadas con la inspección y el control.
- La ATFFS no realiza inspecciones visuales previas o posteriores a aquellas propiedades calificadas asignadas para el uso de productos forestales en terrenos privados con fines industriales y/o comerciales.
- Tareas limitadas relacionadas con la supervisión de las actividades de transporte de productos forestales.
- La ATFFS no proporcionó una supervisión efectiva del personal técnico responsable de evaluar las solicitudes de permisos forestales para garantizar el cumplimiento de los expedientes con la normativa forestal aplicable.
- La ATFFS no ha realizado una revisión adecuada de los documentos de transferencia de productos forestales presentados por el solicitante y no ha completado todas las etapas del proceso de transferencia.

5.3.1. Identificación de debilidades- riesgos de las Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre -ATFFS

La debilidad identificada es que el SERFOR tiene poco interés en fortalecer el liderazgo de la ATFFS. En este sentido, dedica pocos recursos económicos a la gestión. Esto último se refleja en el presupuesto provisional basado en el desempeño del SERFOR y apenas se incluye en los indicadores de desempeño desarrollados por la empresa

De igual forma, también se consideran como falencias: la insuficiente o negligente supervisión o seguimiento de procedimientos o actividades, la mala gestión de la información (inventarios, diagnósticos, registros, bases de datos, etc.) y el incumplimiento de sanciones administrativas o procedimientos técnicos para la aprobación de sus servidores. Las amenazas incluyen procesos de descentralización débiles a nivel nacional, que pueden generar que el establecimiento de estas instituciones demore varios años. Por otro lado, se debe tomar en cuenta la presión de las industrias extractivas y los cambios en el uso de la tierra en la agricultura de pequeña escala, así como el progreso limitado en los procesos de planificación espacial.

Figura 7

Debilidades- riesgos de las Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre ATFFS



Nota. Fuente: Elaboración Propia

5.4. Sanciones Administrativas y su aporte ante la ineficacia de la gestión administrativa

Se debe realizar nuevas reglas forestales en Perú, pues el aprovechamiento excesivo de este recurso no satisface y su influencia en el PBI es mínima. La actual regulación normativa es insuficiente, siendo necesaria una reforma integral para contrarrestar el daño ambiental, para ello se requiere establecer responsabilidades en el ámbito de transporte y agricultura, una redefinición del patrimonio forestal para la salud ambiental, así como lo que consiste en terrenos para explotación forestal. Asimismo, se evidencia la necesidad de que el Estado otorgue la titulación de predios deforestados hacia los titulares para su uso agropecuario. En el ámbito de la satisfacción de la demanda nacional para el uso de la madera se implementaría políticas forestales y el otorgamiento de crédito a las personas para el desarrollo integral.

De conformidad al Decreto Supremo N° 007-2021-MINAGRI se regula las infracciones y sanciones en asuntos forestales. Así, las autoridades competentes tienen la potestad de determinar la responsabilidad en un procedimiento administrativo sancionador ante la falta de cumplimiento a la normativa que tipifica la forestación. Toda sanción e infracción recae en personas naturales como jurídicas, ya sean privadas o públicas, nacionales o extranjeras, también cabe la posibilidad de la responsabilidad solidaria.

Tenemos a las infracciones subsanables que implican obviar los cumplimientos formales, e implicar daños y perjuicios a los recursos forestales. Cuando el resultado de una fiscalización es susceptible de subsanación la autoridad notificará preventivamente sin el menester de apertura un procedimiento administrativo sancionador, asimismo, es importante mencionar que la persona que comete aquellas infracciones de manera reiterada no tiene la posibilidad de obtener la subsanación. Por otro lado, tenemos a las sanciones que pueden ser de amonestación o multa; la amonestación es impuesta ante los casos leves, y la multa que implica una sanción monetaria de 0.10 a 5,000 UIT. El sujeto que cumple la normatividad no solo recibe sanciones, sino que existen ciertas medidas como la acción de decomiso, se le suspenda su actividad, se clausure el lugar donde se comete el hecho prohibido, e incluso la inhabilitación por un determinado periodo o de forma definitiva. Es así, para poder disminuir la presente ineficacia, hoy en día se viene aplicando consecutivamente este mecanismo de sanción, a fin de evitar la frecuencia de la mala praxis por parte de los funcionarios y usuarios.

5.5. Propuesta para la mejora de la gestión de las entidades competentes

Priorizar la prestación de asistencia técnica a los municipios regionales que aún no han transferido las funciones forestales para fortalecer su capacidad de elaborar documentos de

gestión que incluyan los procedimientos y funciones administrativas que recibirán. A continuación, se menciona algunas acciones de mejora:

- (ii) considerar asignar más presupuesto a la ATFFS;
- (iii) establecer mecanismos de seguimiento y supervisión de la ARFFS para fortalecer su rol de gobernanza;
- iv) priorizar la implementación del ICS en el SERFOR, en particular los componentes de evaluación de riesgos (estrategia, operaciones, información y cumplimiento) y seguimiento (incorporación de actividades de autocontrol a los procesos y operaciones).
- v) crear sinergias entre las alertas de deforestación del ATFFS y el MINAM proporcionadas por aplicaciones geoforestales;
- vi) establecer mecanismos regulares de control para el cumplimiento de los procedimientos técnicos y sancionatorios implementados por la ATFFS;
- vii) Creación de un sistema de gestión y registro de documentación de titulares de derechos forestales en el marco del ATFFS; mejorar la cantidad de madera obtenida con derechos mineros y la gestión de la base de datos de cantidades de madera en violación de la legislación forestal;
- viii) establecer la obligación de la ATFFS de realizar inspecciones visuales antes o después de la aprobación del plan de manejo forestal.

CAPITULO VI: MARCO METODOLÓGICO

6.1. Tipo de investigación

El tipo de investigación es básica, porque se pretende ampliar el conocimiento respondiendo a las preguntas planteadas. Como bien señala Muntané la investigación básica también llamada pura, teórica o dogmática, caracterizada por el inicio y persistencia de constructos teóricos. Además, su objetivo principal es aumentar y aumentar el conocimiento científico (2010, p. 15).

En resumen, es el tipo perfecto de investigación para desarrollar las categorías conceptuales utilizadas en el estudio, cuyo nivel es explicativo porque está tratando de crear una relación causal. Así, no solo trata de describir o resolver el problema, sino de encontrar la causa.

6.2. Enfoque de investigación

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, ya que se ha tratado de involucrarnos en el en el contexto materia de estudio, “compartir y comprender las vivencias de los participantes para, de esa forma, analizar más a fondo la realidad” (Rojas-Gutiérrez, 2022, p. 81). En este sentido, la investigación aborda principalmente la sostenibilidad y manejo forestal por título Habilitado, especifica las propiedades que pueden tomar diferentes valores y regulación basada en un enfoque socio forestal-administrativo.

6.3. Alcance de la investigación

La investigación tiene un alcance descriptivo desde el ámbito del derecho, especialmente desde el derecho forestal. La investigación está basada en las circunstancias del incidente; además, es retrospectiva, y en cuanto al alcance del periodo del curso, es horizontal.

Finalmente, para el dominio espacio temporal, este estudio tiene un alcance regional específico, la región de Alto Amazonas, especialmente la provincia de Yurimaguas, y abarca concesiones forestales.

6.4. Método de investigación

El método de investigación es el dogmático – jurídico—Se trata de investigación, conocida también como investigación jurídico formal, basándose centralmente en el estudio pormenorizado de la normativa legal, tanto a nivel nacional como en legislación extranjera, así como la jurisprudencia y doctrina.

6.5. Técnicas y herramientas de recolección de datos

Este estudio se basa en la recopilación de datos bajo un enfoque cualitativo y alcance descriptivo. Según Hernández et al., (2010), la recopilación de datos implica documentar los puntos de vista y perspectivas de los participantes (sus sentimientos, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos). En este sentido, los datos se recopilaron utilizando fuentes primarias y secundarias. Estos datos se analizan, planifican y secuencian para que las actividades anteriores se puedan realizar con éxito.

Como herramientas de recopilación de datos, este estudio realizó una revisión y análisis de la literatura (fuentes secundarias). Primero, como apoyo para la definición y obtención de estadísticas que permitan abordar las categorías del problema en estudio. Segundo, se revisó las regulaciones nacionales en el sector forestal y de vida silvestre, las regulaciones internacionales, informes, libros, tesis, trabajos de investigación y artículos científicos relevantes sobre el sector forestal y de vida silvestre.

Conclusiones

1. La gestión administrativa dentro de la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, viene siendo ineficaz de acuerdo a los resultados expuestos por OSINFOR – SIGO, dado que, al momento del otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables, no vienen siendo evaluados de acuerdo a los lineamientos otorgados por la SERFOR que permitan el aprovechamiento y explotación sostenible de recursos maderables.
2. También se demostró que las inspecciones visuales realizadas por las instituciones forestales no están plenamente justificadas y no son auténticas, ya que los resultados del monitoreo del OSINFOR demostraron que en algunos casos las inspecciones mencionadas no se correspondían con la situación real.
3. Como resultado del seguimiento y procedimientos desarrollados por el OSINFOR, se ha podido comprobar que miles de metros cúbicos de madera no autorizada han sido aprovechados, destruyendo el patrimonio forestal del país y los servicios ambientales que éste brinda. Las debilidades de ATFFS surgen de la falta de interés de SERFOR en fortalecer su liderazgo, presupuesto limitado, presupuesto basado en resultados e IP, que eran nuevos en la implementación de SERFOR. A nivel regulatorio, el carácter temporal de los ATFFS se aborda en la Ley N° 29763.
4. Se ha podido concluir que se adolece de las siguientes deficiencias: presupuesto limitado asignado por los municipios regionales para su funcionamiento, implementación limitada de los derechos de propiedad intelectual y falta de capacidades técnicas. Las acciones que debe tomar la ATFFS son las fortalecer el control del GTF, realizar inspecciones visuales de los derechos de permiso y establecer un mecanismo regulatorio para el transporte de productos forestales. Al mismo tiempo, fortalecer la gestión de la información (inventarios, documentos, registros, bases de datos).
5. La Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre de Alto Amazonas, no cumple con los lineamientos para la aprobación de los títulos habilitantes emitidas por la SERFOR, generando la tala ilegal de coberturas boscosas dentro de sectores donde no se encuentra disponible para el aprovechamiento sostenible. Esto lo garantiza, los informes de supervisión de OSINFOR realizado en los 42 títulos habilitantes dentro de la provincia de Alto Amazonas entre el año 2020 – 2022.

6. La Autoridad Regional de Flora y Fauna Silvestre es el organismo responsable principal de la ineficacia en la gestión administrativa, no cumpliendo con su Manual y Reglamento de Organización y Funciones, toda vez que no cuentan con los especialistas forestales capacitados para realizar la presente actividad dentro de una jurisdicción donde el factor principal para la economía son los recursos forestales maderables.

Recomendaciones

1. Recomendar a la administración forestal se recomienda cumplir estrictamente con su función de regular y supervisar el uso sostenible de los recursos naturales maderables, para garantizar su conservación y manejo adecuado, asimismo, se recomienda implementar políticas, normativas y programas que promuevan la conservación de los bosques y la biodiversidad, así como el aprovechamiento responsable de los recursos maderables y no maderables.
2. Aplicar tal como lo señala los lineamientos de la SERFOR, que se encuentra conformado por las RESOLUCIONES DE DIRECCIONES EJECUTIVAS N° 046-2016-SERFOR-DE; 052-2018-SERFOR-DE; 065-2016-SERFOR-DE; 086-2016-SERFOR-DE; 112-2016-SERFOR-DE, 163-2015-SERFOR-DE; 164-2015-SERFOR-DE; 165-2015-SERFOR-DE y 190-2016-SERFOR-DE, fortaleciendo la eficacia al procedimiento de otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos naturales maderables, dentro de los predio de comunidades nativas o campesinas y predios privados.
3. Luchar contra la tala ilegal, se recomienda fortalecer la participación ciudadana; promover una educación ambiental en los diferentes niveles educativos; efectuar campañas de concientización en las comunidades. Además, se deben aplicar sanciones efectivas y ejemplares como mecanismos disuasorios para las futuras conductas constitutivas de tala ilegal.
4. Realizar inspecciones visuales con los técnicos y/o responsables que deben estar capacitados a fin de obtener los conocimientos necesarios para realizar una preinspección efectiva y distinguir especies que no se encuentran en el campo como se especifica en el documento de manejo, como tomar las medidas (diámetro y altura) del individuo que desea utilizar, etc.
5. OSINFOR realice un seguimiento temprano para verificar si los recursos declarados por el titular autorizado se encuentran en el territorio aprobado, de modo que se puedan tomar medidas de manera rápida y eficiente; si los árboles declarados en el censo forestal no existen, vence la licencia forestal. También pueda verificar que las especies aún presentes correspondan a las especies enumeradas en el documento de gestión y, si difieren, se puede recomendar al propietario que reformule el POA antes de comenzar con la actividad minera.

Referencias

- Constitución Política del Perú. (1993, diciembre 30). *Congreso Constituyente Democrático*.
https://spijweb.minjus.gob.pe/sdm_downloads/constitucionpolitica-del-peru/
- Convenio internacional de las maderas tropicales (1994) <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/international-tropical-timber-agreement.html>
- Convenio sobre la Diversidad Biológica(1993)
<https://observatoriop10.cepal.org/es/media/418>
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444. (2019, enero 25). *Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*.
<https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/279563-004-2019-jus>
- Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308. (2001, abril 09). *Poder Ejecutivo del Perú*.
<https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/filebase/senacenormativa/NAT-3-3-02-DS-014-2001-AG.pdf>
- Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR. (2013, julio 18). *Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*.
<https://www.midagri.gob.pe/portal/decreto-supremo/ds-2013/9266-decreto-supremo-n-007-2013-minagri>
- Decreto Supremo N° 010-2009-AG, Decreto Supremo que otorga nuevo plazo de conclusión del proceso de fusión de INRENA e INADE e incorporan a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre en el Ministerio de Agricultura. (2009, abril 5). *Ministerio de Agricultura*.
[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/AsesJuridica/JURIDICA.NSF/vf06web/9CBC2BFE7A21F4C905257590004FB7DA/\\$FILE/20090405.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/AsesJuridica/JURIDICA.NSF/vf06web/9CBC2BFE7A21F4C905257590004FB7DA/$FILE/20090405.pdf)

Decreto Supremo N° 011-2016-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba Disposiciones para promover la formalización y adecuación de las actividades del sector forestal y de fauna silvestre. (2016, julio 21). *Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*. <https://www.midagri.gob.pe/portal/decreto-supremo/ds-2016/16708-decreto-supremo-n-011-2016-minagri>

Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre. (2015, septiembre 29). *Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*. <https://www.midagri.gob.pe/portal/decreto-supremo/ds-2015/13918-decreto-supremo-n-019-2015-minagri>

Decretos Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal. (2015, septiembre 29). *Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*. <https://www.midagri.gob.pe/portal/decreto-supremo/ds-2015/13917-decreto-supremo-n-018-2015-minagri>

Decreto N° 25721 - Reglamento a la Ley Forestal(1996). <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC009545/>

Defensoría del Pueblo. (2010). *La política forestal y la Amazonía peruana: avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad* [Informe Defensorial, N° 151]. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-151.pdf>

Durán, P. (2016). Efecto de transferencia de funciones en el otorgamiento de títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos forestales en la región Ucayali, en el periodo 2010-2014. [Tesis posgrado, Universidad Cesar Vallejo]. Repositorio Institucional. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/8451/Dur%20c3%a1n_MP.pdf?sequence=1&isAllowed=y

FAO (Organización de las naciones unidas para la alimentación y la agricultura). 2016. *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2015*. Roma.245p.

Fernández Torres, J. (2019). *El principio de proporcionalidad en la imposición de multas por parte del servicio nacional forestal y de fauna silvestre en el marco de la ley forestal y de fauna silvestre N° 29763* [Tesis para obtener el título de abogado, Universidad

Autónoma del Perú]. Repositorio Institucional.
<https://hdl.handle.net/20.500.13067/749>

García Flores, K. Z. y Tello Sánchez, S. M. (2020). *Análisis jurídico de las transiciones normativas en el manejo forestal según las leyes 21147, 27308 y 29763* [Tesis para obtener el título profesional de abogada, Universidad Privada del Norte]. Repositorio institucional. <https://hdl.handle.net/11537/26243>

Gallardo, G. E. (2014). Diálogos de Derecho Forestal Comparado de la RELADEFA. Obtenido de: <http://dialogosdelareladefa.blogspot.com/2015/04/doctrina-del-derechoforestal.html>

García, A. (2006) La potestad inspectora de las administraciones públicas. Marcial Pons.

Ghezzi, P. (2017). *La importancia del ver el bosque*. Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas. <https://www.confiep.org.pe/noticias/articulos-deopinion/la-importancia-de-ver-el-bosque/>

González, C. (2015). La Regla de Hotelling para la Gestión Óptima de Recursos Naturales No Renovables (tesis de grado). Universidad de Valladolid, Valladolid, España.

Guacho E. (2017) Las multas como pena accesoria del delito y el principio de proporcionalidad. Universidad técnica de Ambato. Ecuador. Recuperado de: <https://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/25060/1/FJCShttps://repositorio.uta.edu.ec/bitstream/123456789/25060/1/FJCS-DE-1001.pdf>

Hidalgo Caballero, B. (2021). *Análisis de la producción de madera en trozas de las concesiones y permisos forestales en el marco de la ley forestal 29763 en la región Loreto, 2015 – 2020. Maynas, Loreto – Perú, 2021* [Tesis para optar por el título de ingeniero forestal, Universidad de la Amazonía Peruana]. Repositorio institucional digital. <https://hdl.handle.net/20.500.12737/7753>

Izquierdo, M. (2019). Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho Peruano.

Landa Arroyo, C. (2018). La constitucionalización del derecho. El caso del Perú. Lima:

Palestra.

- Landa, C. R.(2012). El debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. LIMA. Academia de la Magistratura.
- Ley 29763. Diario Oficial El Peruano, de Perú, Lima, Perú, 22 de julio 2011. Ley Forestal y Fauna Silvestre. Lima
- López, C (2016), La eficacia de las sanciones administrativas de la Superintendencia del Medio Ambiente, Santiago: Tesis U Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/143113>
- Mamani Dávila, A. (2021). *Aspectos generales de los delitos ambientales* [Diapositiva de PowerPoint]. Gestión ambiental de Poder Judicial. https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2021/06/Aspectos-generales-de-los-Delitos-Ambientales_04.06.21.pdf
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2018). *Reporte comercial de Productos de Madera*. https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/estadisticas_y_publicaciones/estadisticas/exportaciones/Reporte_Comercial_Productos_Forestales.pdf
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2022). *La tala ilegal en la Amazonía peruana*. <https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Documento-La-tala-ilegal-en-la-Amazoni%CC%81a-peruana.pdf.pdf>
- Ministerio del Ambiente. (2021). *Marco de Gestión Ambiental de Ucayali*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3249333/Anexo-01-Marco-de-GestionAmbiental-y-Social-MGAS-PIP%2002-FIPBM.pdf.pdf>
- Miranda Aragón, L. (2013). *Monitoreo de la deforestación mediante técnicas geomáticas en una porción de la región centro-norte de México* [Tesis para obtener el grado de doctor en ciencias con especialidad en manejo de recursos naturales, Universidad Autónoma de Nuevo León]. Colección Digital. <https://cd.dgb.uanl.mx/handle/201504211/16247>
- Miranda Beas, A. (2020). *Capacidades para la gobernanza forestal: el caso de la consulta previa de los reglamentos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre 29763* [Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas

Públicas y Gestión Pública]. Repositorio PUCP.
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/15854>

Moron, J. C. (2011). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. LIMA. Gaceta Jurídica. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1qKOy1A9a8IbrdFcdrp45fLtKvESF4QIZ/view?usp=sharing>

Morón, J. (2020b). La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano. *Derecho & Sociedad*, 5, 17-43.

Muntané, J. R. (2010). Introducción a la investigación básica. https://www.researchgate.net/publication/341343398_Introduccion_a_la_Investigacion_basica

Nieto, A. (2012). Derecho administrativo sancionador. Madrid: Editorial Tecnos. p. 515.

Ossorio, A. (2003). Planeamiento estratégico. INAP
https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117042438/pdf_318.pdf

Paredes Condori, J. A. (2017). Deficiente Aplicación de la Ley contra el Tráfico Ilegal de Productos Maderables Forestales en la Región de Puno, periodo 2016. 81. Obtenido de <http://repositorio.uancv.edu.pe/handle/UANCV/876>

Peña A. R. (2016). La graduación de la pena por debajo del mínimo legal. *Gaceta Penal*, núm 80; 13-33. Recuperado de https://www.academia.edu/41465494/la_graduaci%3%93n_de_la_pena_por_debajo_del_m%3%8dnimo_legal_una_defensa_principista_del_derecho_pen_al_un_discurso_sobre_la_reinvidicaci%3%93n_principista_del_derecho_pen

Quintanilla Campana, J. (2021). *Gestión institucional y aprovechamiento racional y sostenible del patrimonio forestal y fauna silvestre de la dirección regional forestal y de fauna silvestre de Madre de Dios – 2019* [Tesis el título profesional de licenciada en administración y negocios internacionales, Universidad Alas Peruanas]. DSpace Principal. <https://hdl.handle.net/20.500.12990/10115>

Rengifo Biceño, G. (2021). *Mejora del proceso de sensibilización y creación de un Directorio de Compradores y Productores Forestales para enfrentar el bajo nivel de otorgamiento de cesiones en uso para sistemas agroforestales en San Martín* [Trabajo de investigación para optar el grado académico de magister en gobierno y políticas públicas, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/20862>

Resolución de Dirección Ejecutiva N° N° 200-2018-SERFOR/DE, que modifica la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de los Lineamientos para la aplicación de los criterios de gradualidad para la imposición de la sanción pecuniaria aprobados por Res. N° 004-2018-SERFOR-DE. (2018, agosto 25). *Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*.

Resolución de Dirección Ejecutiva N° 004-2018-SERFOR-DE, que aprueba los Lineamientos para la aplicación de los criterios de gradualidad para la imposición de la sanción pecuniaria. (2018, enero 12). *Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*. <https://www.gob.pe/institucion/serfor/normas-legales/960739-0004-2018-serfor-de>

Resolución de Dirección Ejecutiva N° 138-2016-SERFOR-DE, que aprueba los Lineamientos para la articulación de las autoridades en el ejercicio de su potestad sancionadora y desarrollo del procedimiento administrativo sancionador. (2016 junio 20). *Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego*.

Rojas-Gutiérrez, W. J. (2022). La relevancia de la investigación cualitativa. *Stadium Veritatis*, 20(26), 79–97. <https://doi.org/10.35626/sv.26.2022.353>

Sara Aiquipa, R. (2022). *La subsanación voluntaria en el sector forestal: Acerca de sus presupuestos básicos y sus límites de aplicación en la esfera de los títulos habilitantes* [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/24733>

Servicio Nacional Forestal y de Fauna silvestre. (2021). *Trazabilidad de los recursos forestales maderables* [Diapositiva de PowerPoint]. Ministerio de desarrollo agrario y riego. <https://www.calameo.com/serfor/read/0065018981763f3a658d0>

Sistema de Información Forestal de Guatemala. (2021). *Cobertura Forestal*.

<http://www.sifgua.org.gt/Cobertura.aspx>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2020). *Actualidad Ambiental, caso SERFOR: la importancia de fortalecer la institucionalidad forestal y de fauna silvestre*.

<https://www.actualidadambiental.pe/caso-serfor-la-importancia-defortalecer-la-institucionalidad-forestal-y-de-fauna-silvestre/>

SPDA. (2022). *¿Por qué modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre significaría un riesgo para la Amazonía peruana?* SPDA. <https://spda.org.pe/por-que-modificar-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre-significaria-un-riesgo-para-la-amazonia-peruana/>

Tubino, F(2015) *La Interculturalidad En Cuestión*. Fondo Editorial De La Pucp.