



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE  
OSINFOR**

**RESOLUCIÓN N° 037-2017-OSINFOR-TFFS**

**EXPEDIENTE N° : 005-2009-OSINFOR**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**  
**ADMINISTRADO : INDUSTRIA FORESTAL RUFFNER S.R.L.**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS**

Lima, 28 de febrero de 2017

**I. ANTECEDENTES:**

1. El 14 de febrero de 2003, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y la empresa Industria Forestal Ruffner S.R.L. (en adelante, Industria Forestal Ruffner), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 116, 117 y 119 del Bosque de Producción Permanente de San Martín N° 22-TIM/C-J-007-03 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 56).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 171-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-SM del 6 de diciembre de 2006, se aprobó el Plan Operativo Anual correspondiente a la Parcela de Corta Anual<sup>1</sup> (en adelante, PCA) de la cuarta zafra, sobre una superficie de 719 hectáreas (en adelante, POA) (fs. 106).
3. Del 3 al 5 de agosto de 2007, la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables del INRENA realizó una supervisión de oficio a la PCA del POA, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 022-2007-INRENA-OSINFOR-USEC del 24 de agosto de 2007 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 22).



Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

"Artículo 5°.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

**5.38 Parcela de corta.-** Es el área prevista en el plan de manejo, para las operaciones de aprovechamiento sostenible y silvicultura de corto plazo, pueden incluir actividades de conservación".

4. Con Resolución Directoral N° 005-2009-OSINFOR-DSCFFS del 21 de agosto de 2009 (fs. 120), notificada el 12 de setiembre de 2009 (fs. 125), la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra Industria Forestal Ruffner, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y l) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>2</sup>, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificaciones, así como por la presunta comisión de las causales de caducidad tipificadas en los literales a) y c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>3</sup> (en adelante, Ley N° 27308), concordante con lo consignado en los literales b) y e) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG<sup>4</sup>.
5. Asimismo, en la Resolución Directoral N° 005-2009-OSINFOR-DSCFFS se dictaron las siguientes medidas de carácter provisional:
- Suspender los efectos del Plan General de Manejo Forestal y del POA presentados por Industria Forestal Ruffner, así como los efectos de los Planes Operativos Anuales de las zafras 2007-2008 y 2008-2009, de ser el caso.

<sup>2</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**

**"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal"**

De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia forestal, las siguientes:

- i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.
- l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal".

<sup>3</sup> **Ley N° 27308**

**"Artículo 18°.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento"**

El incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización.

- a. El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.

- c. Extracción fuera de los límites de la concesión.  
(...)"

<sup>4</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**

**"Artículo 91°-A.- Causales de caducidad de la concesión"**

La concesión forestal con fines maderables caduca en los siguientes casos:

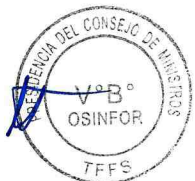
(...)"

- b. Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente;
- e. Extracción fuera de los límites de la concesión;  
(...)"



- Suspender los efectos de las Guías de Transporte Forestal al Estado Natural registradas por Industria Forestal Ruffner ante la Autoridad Forestal competente y requerir a la administrada se abstenga de utilizar dichas guías para la movilización de volúmenes autorizados.
  - Suspender la emisión, por parte de la Autoridad Forestal competente, de las Guías de Transporte Forestal para la movilización de productos forestales transformados provenientes de los volúmenes autorizados en el Plan de Manejo Forestal.
6. Mediante escrito con registro N° 846 (fs. 140), recibido el 20 de octubre de 2009, la concesionaria presentó sus descargos contra las imputaciones realizadas por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 005-2009-OSINFOR-DSCFFS. Asimismo, mediante escrito con registro N° 1069 recibido el 4 de noviembre de 2009 (fs. 178), la administrada solicitó una audiencia de informe oral ante la Dirección de Supervisión<sup>5</sup>.
  7. Asimismo, mediante escrito con registro N° 1850 presentado el 30 de diciembre de 2009 (fs. 232), Industria Forestal Ruffner solicitó el levantamiento de las medidas de carácter provisional impuestas mediante Resolución Directoral N° 005-2009-OSINFOR-DSCFFS. Dicha solicitud fue desestimada mediante Resolución Directoral N° 008-2010-OSINFOR-DSCFFS del 5 de febrero de 2010 (fs. 256), notificada el 15 de febrero de 2010 (fs. 257-A).
  8. Del 10 al 13 de febrero de 2010, la Dirección de Supervisión realizó una nueva supervisión de oficio a la PCA del POA para verificar los descargos de la administrada, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 036-2010-OSINFOR-DSCFFS del 31 de marzo de 2010 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 273).
  9. Mediante Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS del 25 de mayo de 2011 (fs. 373), notificada el 2 de junio de 2011 (fs. 379), la Dirección de Supervisión resolvió sancionar a Industria Forestal Ruffner por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, e imponer una multa ascendente a 10.89 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Asimismo, la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
    - a) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento otorgado a Industria Forestal Ruffner, por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en

EMD



*[Firma]*

<sup>5</sup> Cabe precisar que la Audiencia de Informe Oral fue llevada a cabo el 23 de noviembre de 2009, conforme al Acta de Audiencia Oral suscrita por los representantes de la administrada y tres representantes de la Dirección de Supervisión (fs. 180).

el literal e) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.

- b) Dejar sin efecto el Plan General de Manejo Forestal, los Planes Operativos Anuales correspondientes y las autorizaciones de aprovechamiento otorgados para la movilización de saldos.
- c) Cancelar de manera definitiva las Guías de Transporte Forestal de productos al estado natural e inhabilitar de manera definitiva el uso de las Guías de Transporte Forestal de productos forestales transformados.

10. Mediante escrito con registro N° 4419 (fs. 382), recibido el 20 de junio de 2011, la concesionaria interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:

- a) La administrada manifestó que *“La citada Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS indica ciertamente en su parte de Vistos de la página 1, que en efecto mi representada habría presuntamente incurrido en esta causal de caducidad contenida en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (...) referida al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal”; sin embargo, “(...) no obra referencia literal alguna al citado incumplimiento” (fs. 384).*
- b) Por otro lado, indicó que *“La citada Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS indica en el Octavo párrafo de su parte considerativa, en la página 6 que, se ha comprobado que mi representada no ha realizado extracción fuera de los límites de mi concesión, siendo más bien que todas las pruebas actuadas evidencian que al [sic] extracción...se realizó dentro de los límites de la concesión. En vista de ello no corresponde aplicar en el presente caso la causal de caducidad tipificada en el literal a) del artículo 18° de la (...) Ley N° 27308, concordante con lo establecido en el literal e) del artículo 91°-A de su reglamento. Incuestionablemente (...) no es ésta en modo alguno la causal recogida que se ha argumentado para solicitar la declaración de caducidad de mi derecho de aprovechamiento (...)” (fs. 385).*
- c) La administrada señaló que *“El considerando Noveno de la página 6 de la ya varias veces citada Resolución (...) indica (...) que: el concesionario ha extraído productos forestales sobre los que no tenía autorización...dos (2) especies no autorizadas fueron taladas y encontradas en la primera supervisión, chamiza y yanchama. Si bien esta falta administrativa es real e irreproducible, considero que esta involuntaria extracción de especies de bajo o casi nulo valor comercial, en la exigua cantidad efectuada, (...) no va a imposibilitar en modo alguno el aprovechamiento sostenible, ni la propia conservación de dichos recursos forestales. A su vez, al ser (...) esta falta*





*administrativa ajena a su calificación de legalmente grave, al no contener demostrados daños, al no tener mis antecedentes calidades de infractor, al no mostrar (...) reincidencia alguna, ni reiterancia en tal hecho infractor, no puede la misma por sí sola generar causal alguna de caducidad de mi derecho de concesión” (fs. 385 y 386).*

- d) *La administrada manifestó que “El considerando Décimo de la página 7° de la antedicha Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS, ha indicado que: se habría incumplido las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal al vulnerarse la cláusula octava del Contrato de Concesión (...), dado que la movilización de madera y el aprovechamiento de especies, no fue hecho...conforme al Plan Operativo Anual evaluado, al existir...pocos rastros de las trochas de orientación, al encontrarse 09 de 19 árboles en la primera supervisión, ...al encontrarse asimismo 01 semillero de los 04 a supervisar...”. Al respecto, señala que “Lo que textualmente establece la Cláusula (...) precitada, es que la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) se desarrolla de conformidad con las exigencias establecidas en los términos de referencia (...). Como es deber ser pues [sic], no existe en este ítem o en esta disposición contractual referencia alguna que indique que las faltas cometidas sean causales de caducidad de nuestro derecho de aprovechamiento” (fs. 386 y 387).*
- e) *Asimismo, la administrada argumentó que “Conforme es de ver de la simple lectura de la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS (...), la falta en la implementación del Plan Operativo Anual (zafra 2006-2007) sería la causal que ha decidido se declare la caducidad del derecho de aprovechamiento (...). Así, (...) lo que textualmente la Resolución Directoral (...) recoge al respecto, es que existen deficiencias en la realización y en la ejecución del POA 2006-2007 (POA 4), y por esta situación de hecho y de derecho, se declararía la caducidad de mi contrato de concesión forestal. Y es que es correcto que ha habido deficiencias en la elaboración y ejecución del Plan Operativo Anual (...), pero lo que debe considerarse (...) es que no es ni justo, ni menos legal en modo alguno, que de la precitada falta administrativa consignada (...), se concluya en que debe resolverse mi contrato de concesión forestal. Es ilegal (no es legal) la sanción de caducidad del derecho de aprovechamiento impuesta por la falta de cumplimiento en la implementación del Plan Operativo Anual (...)” (fs. 389).*
- f) *Respecto a la multa impuesta, “(...) habría que precisar indiscutiblemente que la determinación de una sanción principal como es una multa (...) para la infracción que habría cometido mi representada el año 2007, invocando y lo que es más, aplicando expresamente normas creadas en abril y mayo del año 2010, resulta inconstitucional, ilegal, arbitraria e indebida. Es*

*Em*



*[Firma manuscrita]*

*inconstitucional porque (...) se le sanciona por una norma que al tiempo de cometerse al [sic] infracción (año 2007) ni siquiera existía” (fs. 391).*

- g) *La administrada argumentó que “La Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS consigna en sus artículos 4° y 5° (...) dejar sin efecto el Plan General de Manejo aprobado, los Planes Operativos Anuales correspondientes, las autorizaciones otorgadas para la movilización de saldos (...) cancelar de manera definitiva las Guías de productos al estado natural e inhabilitar de manera definitiva el uso de las Guías de Transporte Forestal de productos forestales transformados. Corresponde (...) precisar la inconstitucionalidad y la ilegalidad que en igual modo se ha incurrido en la determinación de todas las precitadas sanciones (...)” (fs. 394). Respecto a dichas sanciones, la administrada señaló que “(...) la Ley prohíbe imponer ante una situación infractora, dónde [sic] se habla del mismo sujeto, del mismo hecho y del mismo fundamento, dos o más sanciones por tal infracción (no implementación de la zafra 2006-2007)”. Asimismo, respecto a la presentación del Informe Anual de actividades correspondientes al POA N° 3, señaló que “(...) la no presentación de lo solicitado proviene del conocimiento que al haber cedido la posición contractual, ya no estábamos obligados a la presentación de los mismos” (fs. 397).*
11. Posteriormente, mediante escrito con registro N° 1683 (fs. 410), recibido el 30 de junio de 2011, Industria Forestal Ruffner presentó una primera ampliación a los argumentos de su recurso de apelación, conforme a lo siguiente:
- a) *La administrada manifestó que “(...) confronta una desinformación sistemática que se le da a la población aledaña y, ésta, en consecuencia realiza diversas actividades ilegales en el área en cuestión, como la tala, la apertura de rozos, la invasión, las promesas de titulación, etc.; lo cual impide el normal desarrollo de las actividades dentro del área, observándose que incluso los letreros informativos en los linderos y caminos forestales han desaparecido al día siguiente de colocados. Esta situación social en el área de la concesión forestal limita y condiciona pues, abiertamente la implementación de las actividades establecidas en el POA y en cualquier otro instrumento de gestión como tal. No obstante lo expuesto, los hallazgos de campo reflejan que en el área evaluada sí se realizó un censo, al margen de las deficiencias allí establecidas. (...) Las vías principales y las vías de acceso están ubicadas correctamente en el mapa, por lo que se corrobora expresamente que la planificación de las viales en el POA, es adecuada. (...) En igual modo, se expresa que se está cumpliendo con el programa de acción preventivo corrector establecido en el POA, y se añade que mi representada implementa la mayoría de las actividades estipuladas en el POA. En lo relacionado a las actividades de monitoreo (...), ha quedado*

EMP



[Handwritten signature]



esclarecido que mi representada sí implementa, aunque parcialmente las actividades de monitoreo estipuladas en el POA.” (fs. 411 y 412).

- b) Por otro lado, la administrada señaló que *“En razón absolutamente atendible de las condiciones fisiográficas y sociales que limitan abiertamente la permanencia de señalización alguna en la zona, no se evidenciaron rastros de trocha base, ni de linderos de la PCA evaluada y por lo mismo, las trochas de orientación no son del todo visibles. En similar sentido, debido a que el censo ejecutado por mi representada, fue realizado a mediados del año 2005, la mayoría de las trochas de orientación se han cerrado; aun así sí se pudo apreciar los rastros de las trochas (...) de igual manera se ha observado que en cuanto a los linderos del límite de la concesión, sí hay una señalización en el límite oeste de la misma. En lo referido a la forma de señalización de los límites de la concesión sí se utiliza el estaqueado, pero el uso de letreros y la señalización informativa son retirados por terceros.”* (fs. 412).
- c) La administrada indicó que *“De los 15 (quince) árboles aprovechables seleccionados se encontraron 8 (ocho) en la supervisión (...) siendo que además se verificó como correcta la identificación de los mismos”* (fs. 412). También señaló que *“(...) el 50% de la información de la referencia de las coordenadas UTM respecto a los árboles censados es aceptable; y debido a la baja captación del GPS (...) el 50% restante presenta altas diferencias entre lo registrado en campo y lo consignado en el POA”* (fs. 413).
- d) Finalmente, concluyó que *“(...) ha quedado acreditado de modo documental y por la ejecución de una inspección ocular de carácter oficial, que mi representada sí ha cumplido con sus obligaciones legales, que ciertamente ha tenido algunas deficiencias, pero que muchas de éstas han obedecido estrictamente a [sic] hechos de terceros (la presión social del medio existente); es decir, a causas ajenas e irresistibles, por tanto, no atribuibles directa, ni plenamente. (...) No se puede pues, atribuir los hechos de terceros referidos a la tala ilegal, a la invasión de áreas, a la quema de bosques, entre otros delitos, que han generado directamente el cumplimiento defectuoso de algunas de las obligaciones de mi representada, como imputables o propias (...)”* (fs. 413 y 414).



12. Mediante Carta N° 488-2011-OSINFOR-DSCFFS del 30 de junio de 2011, notificada el 4 de julio de 2011 (fs. 416), la Dirección de Supervisión concedió el recurso de apelación, disponiendo la remisión de los actuados a este Órgano Colegiado a la fecha de su instalación.
13. Mediante escrito con registro N° 5138 (fs. 417), recibido el 14 de julio de 2011, Industria Forestal Ruffner solicitó que sus dos escritos presentados como apelación

en fechas 20 y 30 de junio de 2011 sean tramitados como un recurso de reconsideración y "(...) que expida la respectiva absolució*n*, dada la indefensió*n* y paralizaci*o*n en la que se encuentra mi representada". Asimismo, mediante escrito con registro N° 5186 (fs. 429), recibido el 15 de julio de 2011, la administrada adjuntó como nuevas pruebas copias de las Resoluciones Ministeriales N° 0107-2000-AG y N° 0245-2000-AG.

14. Es preciso señalar que dicha solicitud fue denegada mediante Carta N° 532-2011-OSINFOR-DSCFFS del 22 de agosto de 2011, notificada el 23 de agosto de 2011 (fs. 438), toda vez que el recurso de apelación interpuesto por Industria Forestal Ruffner ya había sido concedido.
15. Sin perjuicio de ello, mediante escrito con registro N° 9978 presentado el 30 de noviembre de 2011 (fs. 442), la recurrente reiteró su solicitud de resolver sus escritos como un recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS. Ante ello, mediante Carta N° 852-2011-OSINFOR-DSCFFS del 9 de diciembre de 2011 (fs. 443), la Dirección de Supervisión remitió a Industria Forestal Ruffner el Informe N° 014-2011-OSINFOR/DSCFFS/SDRFCCFFS (fs. 454), en el cual se concluye que el pedido de adecuación de los escritos presentados por la administrada a un recurso de reconsideración ya fue denegado y dicha decisión quedó consentida.
16. Mediante escrito con registro N° 201601431 presentado el 2 de marzo de 2016 (fs. 459), Industria Forestal Ruffner designó como abogado al señor Antonio José Tapia Rivas, señaló nuevo domicilio procesal y solicitó lectura de expediente, la misma que fue llevada a cabo el 11 de marzo de 2016, conforme consta en la Constancia de lectura de expediente (fs. 464).
17. Mediante escrito con registro N° 201605669 presentado el 29 de agosto de 2016 (fs. 488), Industria Forestal Ruffner amplió los alegatos de su recurso de apelación, conforme a lo siguiente:

- a) La administrada manifestó que *"El Procedimiento Administrativo Único materia de la presente apelación se inicia con la Carta N° 148-2007-INRENA-OSINFOR (...) a través de la cual (...) comunica la realización de la supervisión de la parcela de corta correspondiente a la zafra 2006-2007 (...). Al respecto, consideramos que la zafra 2006-2007 (...) corresponde a la aprobada con Resolución Administrativa N° 028-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-SM (...) y no a la Resolución Administrativa N° 171-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-SM"* (fs. 488 y 489).
- b) Por otro lado, la administrada precisó que *"La primera zafra, llamada zafra excepcional, que debió ser de un año, en algunos casos se aprobó con mucha demora, en nuestro caso el contrato se firma el 14-02-2003 y la*







aprobación de la zafra se hace un año después el 11-03-2004, siendo su vigencia del 01-05-2004, hasta el 30-04-2005. Por tanto la segunda zafra se iniciaría el 2005 y culminaría el 2006. (...) Con Resolución de Intendencia N° 041-2005-INRENA-IFFS de fecha 25 de febrero del 2005 (...) se aprobó el Plan Operativo Anual de la segunda zafra (...) En tal sentido, si con la Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA se estableció que el período de la zafra para las concesiones forestales con fines maderables se inicia el 01 de mayo y culmina el 30 de abril del año siguiente. Entonces, se tiene que el Plan Operativo Anual aprobado con Resolución de Intendencia N° 041-2005-INRENA-IFFS (...) corresponde a la segunda zafra y comprende el período 2005-2006 (...) Con Resolución Administrativa N° 028-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-SM (...) aprobó el Plan Operativo Anual de la tercera zafra (...) En tal sentido, el Plan Operativo Anual aprobado por Resolución Administrativa N° 028-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-SM (...) corresponde a la tercera zafra y comprende el período 2006-2007 (...) Este Plan Operativo Anual, correspondiente al período 2006-2007, es el que debió ser objeto de fiscalización, conforme se indica en la Carta N° 148-2007-INRENA-OSINFOR al señalarse "...tiene programado realizar la supervisión a la parcela de corta correspondiente a la zafra 2006-2007... Posteriormente, con Resolución Administrativa N° 171-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-SM (...) aprobó el Plan Operativo Anual de la cuarta zafra (...) y comprende el período 2007-2008" (fs. 489 a 491).

- c) La administrada indicó que "(...) la supervisión se debió realizar sobre el Plan Operativo Anual aprobado con Resolución Administrativa N° 028-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-SM (...) correspondiente a la tercera zafra, la cual comprende el período 2006-2007. Sin embargo, con Resolución Directoral N° 005-2009-OSINFOR-DSCFFS, (...) nos inicia un procedimiento administrativo único considerando la ejecución del Plan Operativo Anual aprobado con Resolución Administrativa N° 171-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-SM correspondiente a la cuarta zafra para el período 2007-2008 (...). ESTO PERMITE EVIDENCIAR UN ERROR EN LA FISCALIZACIÓN Y EN EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNICO, pues de acuerdo con la Carta N° 148-2007-INRENA-OSINFOR (...), la supervisión a la parcela de corta corresponde a la zafra 2006-2007, la cual fue aprobada con Resolución Administrativa N° 028-2006-INRENA-IFFS-ATFFS (...). Por la consideración expuesta se evidencia un vicio de nulidad al verificarse una lesión al debido proceso, dado que el Procedimiento Administrativo Único (...) no guarda congruencia con el objeto de la supervisión materia de la Carta N° 148-2007-INRENA-OSINFOR" (fs. 491 y 492).
- d) Respecto a la extracción fuera de los límites de la concesión, la administrada señaló que "(...) la sanción de caducidad materia del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 080-2011 resulta improcedente por las razones que

Ern



*paso a exponer. La extracción forestal se ha realizado dentro del área de concesión y bajo ningún supuesto se ha extraído fuera de los límites de la concesión. (...) En tal sentido, estando a lo señalado en el punto iii) del CONSIDERANDO CUARTO de la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS, se tiene que la supervisión realizada ha comprobado que las acciones ejecutadas por la empresa INDUSTRIA FORESTAL RUFFNER S.R.L. han sido realizadas dentro del área de concesión otorgada. Por tanto, carece de sustento fáctico y jurídico sostener la aplicación de la caducidad según lo previsto en el literal e) del artículo 91°-A del (...) Decreto Supremo N° 014-2001-AG” (fs. 493).*

- e) *En cuanto al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal, la administrada manifestó que “(...) la extracción forestal se ha realizado cumpliendo con el Plan de Manejo Forestal, existiendo evidencia de ello, como la realización del censo forestal, (...). Al respecto, consideramos que la infracción no está referida al incumplimiento en la implementación del Plan Operativo Anual sino que la infracción del inciso a) del artículo 18 de la Ley N° 27308 sanciona el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal, por tanto, no existe razón suficiente para justificar una supuesta falta de implementación del Plan de Manejo Forestal. Consideramos que no puede tipificarse la infracción sancionada con caducidad por incumplimiento del Plan de Manejo Forestal en base a la evaluación de un Plan Operativo Anual, pues (...) las [sic] supervisión es la verificación in situ de las actividades de manejo y aprovechamiento (es decir, la ejecución del Plan de Corta Anual)” (fs. 494).*
- f) *Por otro lado, la administrada señaló que “(...) la extracción forestal se ha realizado cumpliendo con el Plan de Manejo Forestal, existiendo evidencia de ello, como la realización del censo forestal, (...). Al respecto, consideramos que la infracción no está referida al incumplimiento en la implementación del Plan Operativo Anual sino que la infracción del inciso a) del artículo 18 de la Ley N° 27308 sanciona el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal, por tanto, no existe razón suficiente para justificar una supuesta falta de implementación del Plan de Manejo Forestal. Consideramos que no puede tipificarse la infracción sancionada con caducidad por incumplimiento del Plan de Manejo Forestal en base a la evaluación de un Plan Operativo Anual, pues (...) las [sic] supervisión es la verificación in situ de las actividades de manejo y aprovechamiento (es decir, la ejecución del Plan de Corta Anual)” (fs. 494). Asimismo, manifestó que “(...) el valor de los bienes explotados (aproximadamente Un mil y 00/100 Soles (S/ 1 000,00) no permite justificar el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal y menos la caducidad de la concesión, pues no sería razonable ni proporcional” (fs. 497).*

*EM*



*[Signature]*



- g) Sobre la segunda supervisión realizada para verificar los descargos de Industria Forestal Ruffner, la administrada señaló que *"Se encontraron todos los individuos supervisados (tocones), siguiendo la libreta de campo todos los tocones se encuentran en la ubicación correcta pero al tomar las coordenadas UTM los mencionados individuos [sic] genera un desfase considerable entre los datos de campo y los del POA. Esto se puede deber a errores humanos a la hora de tomar la información, también a la antigüedad de los equipos usados por el concesionario, así como también a la variación de la fisiografía del lugar y estado del clima"* (fs. 501). Agregó que *"Lo señalado en el Informe de Supervisión N° 36-2010-OSINFOR-DSCFFS permite acreditar que se implementó el POA, nuestros descargos son válidos, los errores en la georreferenciación se deben a factores topográficos, grandes pendientes, áreas boscosas y en particular al clima nublado y con abundantes lluvias, lo que genera un margen de error considerable; siendo necesario un mayor rigor en la ejecución e implementación del POA, así como en la información de los censos e inventarios a fin de asegurar la calidad de la información"* (fs. 502).
- h) Por otro lado, la administrada manifestó que *"La multa se ha determinado en función a la Escala para la Imposición de Multas del OSINFOR en materia forestal, aprobado por Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR de fecha 19 de abril del 2010, haciendo una aplicación retroactiva de dicha norma, a pesar que al momento de ocurrir los hechos no existía norma legal que estableciera el monto de la multa (...). En tal sentido, dicho multa no resulta aplicable en virtud de los principios de legalidad e irretroactividad previstos en el artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General. (...)"* (fs. 504).
- i) Respecto a la caducidad de la concesión, la administrada señaló que *"(...) conforme al artículo 380° del Reglamento de la Ley N° 27308, se debe señalar un plazo para subsanar el literal l) del artículo 363, vencido el plazo y solo si no se subsana procede a la resolución del contrato. En tal sentido, al no haberse solicitado previamente la rectificación o subsanación, la caducidad es nula por afectarse el debido proceso"* (fs. 504).
- j) La administrada también indicó que *"(...) a través de la inspección materia del Informe de Supervisión N° 36-2010-OSINFOR-DSCFFS se logra verificar que hemos realizado las extracciones forestales con la correspondiente autorización, y dentro de la zona autorizada, (...) y que hemos cumplido las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal. Por ello, el Informe N° 036-2010-OSINFOR-DSCFFS concluye que: En la PCA correspondiente al descargo emitido por el concesionario, se observó evidencia de haberse realizado el censo forestal usando el método de faja central y trochas laterales, en la parcela*

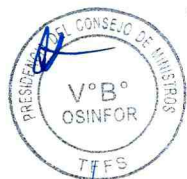
EMP



*se encuentran señales de haber estado delimitada, y las trochas están orientadas pero por el tiempo transcurrido y la actividad humana en la zona estas marcas se encuentran deterioradas (...). Los árboles (tocones) presentados por el concesionario están correctamente ubicados, identificados y marcados con los códigos que concuerdan con el descargo del concesionario. Se observó errores en la georreferenciación esto se debe a factores topográficos, grandes pendientes, áreas boscosas y en particular al clima nublado y con abundantes lluvias, todo esto genera un margen de error considerable pero al momento de seguir los tocones con la libreta de campo se encuentran bien ubicados (...)" (fs. 505).*

- k) *Por otro lado, la administrada indicó que "(...) si ha ocurrido alguna explotación forestal no autorizada, ello puede obedecer a la presencia de actividades narcoterroristas en la zona, que facilitan la posible tala ilegal en la zona de concesión, actividad causada por terceros ajenos al concesionario" (fs. 506).*
- l) *La administrada también argumentó que "(...) al no haberse ubicado los vértices del PCA y teniendo en cuenta la baja captación del GPS, consideramos que en la supervisión se realizó una incorrecta ubicación de la zona a supervisar, lo que ha generado que se realicen constataciones sobre un terreno que no corresponde al que debió supervisarse (...). Esto cobra relevancia en la medida que desconocemos si el GPS Garmin 12XL utilizado ofrecía una adecuada localización y si dicho instrumento se encontraba debidamente calibrado y correspondía al datum [sic] del mapa (...) Por otro lado la Resolución Gerencial N° 005-2005-INRENA-OSINFOR, no establece una distancia mínima para la ubicación de los árboles o tocones, razón por lo que el señalar una distancia de 50 metros resulta arbitrario, por tanto no existía norma legal que exigiera una distancia mínima para la ubicación de los árboles o tocones, es decir dicho criterio no era exigible" (fs. 508).*
- m) *Finalmente, la administrada señala que "(...) en la determinación de la caducidad del contrato de concesión, así como las multas, se lesiona el Principio de Razonabilidad (...) pues antes de declarar una caducidad se debe tener en cuenta la debida proporción entre los medios a emplear y los fines público que debe tutelar, a fin de responder a lo estrictamente necesario" (fs. 510).*

18. Asimismo, mediante escrito con registro N° 201605667 presentado el 29 de agosto de 2016 (fs. 474), la administrada solicitó informe oral, el mismo que fue realizado el 26 de enero de 2017, con participación de los señores Antonio José Tapia Rivas (abogado) y Ernulfo Gilberto Ruffner Heidinger (representante legal), en representación de Industria Forestal Ruffner. Es preciso mencionar que los alegatos





presentados por la administrada en la audiencia de informe oral fueron un resumen de los mismos argumentos desarrollados en su escrito del 29 de agosto de 2016.

## II. MARCO LEGAL GENERAL

19. Constitución Política del Perú.
20. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
21. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
22. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
23. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
24. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
25. Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
26. Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
27. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
28. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

## III. COMPETENCIA

29. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.

*Em*



30. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM<sup>6</sup>, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

#### IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

31. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 4419 presentado el 20 de junio de 2011 (fs. 382), Industria Forestal Ruffner interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS. Cabe precisar que en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, norma que quedó derogada por la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR<sup>7</sup>, la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno<sup>8</sup>.
32. Posteriormente, el 4 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR), la cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria entró en vigencia el 3 de agosto de 2016<sup>9</sup> y

<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.

**"Artículo 12°.- Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre**

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano constituido como la máxima autoridad jurisdiccional del OSINFOR, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación y nulidades interpuestas contra las resoluciones emitidas por las Direcciones de Línea del OSINFOR como primera instancia. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa".

<sup>7</sup> Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

**"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA.- Derogación Expresa**

**ÚNICA.- Derogación Expresa**

Deróguese el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR aprobado por Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR".

<sup>8</sup> Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR

**"Artículo 39°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de Apelación**

Los plazos para la interposición del Recurso de Apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son los mismos que los establecidos para el Recurso de Reconsideración.

Este Recurso se presenta ante la Dirección de Línea que haya emitido la resolución de primera instancia, la misma que sin calificar la admisibilidad del recurso lo elevará conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre".

<sup>9</sup> Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS SEGUNDA: Vigencia y aplicación**

**SEGUNDA: Vigencia y aplicación**

El presente Reglamento entra en vigencia a los treinta (30) días calendario contados desde la publicación de la Resolución que lo aprueba en el Diario Oficial El Peruano. (...)".





dispuso en su artículo 35° que corresponde a las Direcciones de Línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación<sup>10</sup>.

33. En ese sentido, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria de la norma mencionada<sup>11</sup> se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444) ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
34. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil<sup>12</sup> las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello,

<sup>10</sup> **Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR**  
**"Artículo 35°.- Recurso de apelación"**

El Recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia ante el órgano que lo emitió y es resuelto por el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

Corresponde a las direcciones de línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.

El plazo para elevar el recurso de apelación al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre será de cinco (05) días contados desde el día siguiente de su recepción, suspendiéndose dicho plazo si corresponde al impugnante subsanar alguna observación realizada por la correspondiente dirección de línea".

<sup>11</sup> **Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR**  
**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

**PRIMERA: Supletoriedad**

En todo lo no previsto de manera expresa en el presente Reglamento se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444. Cabe indicar que los plazos señalados en el presente reglamento se entenderán por días hábiles, más el término de la distancia, aprobado por el OSINFOR mediante Resolución Presidencial".

<sup>12</sup> **Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS**

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

**SEGUNDA.-** Las normas procesales son de aplicación inmediata, incluso al proceso en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado".

EM



[Firma manuscrita]

complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad<sup>13</sup>, eficacia<sup>14</sup> e informalismo<sup>15</sup> recogidos en la Ley N° 27444.

35. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente<sup>16</sup>.
36. El recurso de apelación presentado por Industria Forestal Ruffner cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en los artículos 20°, 21° y 28° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR<sup>17</sup>,

<sup>13</sup> "La celeridad busca imprimir al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible, para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia (...) debe tenerse en cuenta que no se trata de una pauta meramente programática sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exige a la Administración emplear racionalmente el tiempo al ordenar los actos procesales (...)." Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 80 a 81.

<sup>14</sup> "El principio de eficacia no puede menos que servir de base para otros principios netamente procesales como el informalismo en favor del administrado (...) pero también ser deriva que las partes deben hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad en favor del administrado (...).(...)." Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 83.

<sup>15</sup> "Por aplicación de este mismo principio, también debe entenderse que cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (computo de plazos, legitimación, decisión sobre firmeza o no del acto, calificación de recursos, existencia o no de legitimación en el administrado, la oportunidad de presentación de documentos, idoneidad del destinatario de una petición, agotamiento o no de la vía administrativa, etc.) debe interpretarse con benignidad en favor del administrado y favoreciendo la viabilidad de su acto procesal". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 74.

<sup>16</sup> **Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR**  
**"Artículo 36°.- Plazo para interponer el recurso de apelación**  
Los plazos para la interposición del Recurso de apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son aquellos establecidos para el Recurso de reconsideración".

**"Artículo 34°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de reconsideración**  
El plazo para la interposición del Recurso de reconsideración es de quince (15) días, más el término de la distancia, contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral de fin del PAU y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir del día siguiente de su presentación. (...)"

<sup>17</sup> **Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.**  
**"Artículo 20°.-** El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los quince (15) días, computados desde el día siguiente de la notificación del acto materia de la impugnación".

**"Artículo 21°.- Requisitos de admisibilidad del recurso de apelación**  
El recurso de apelación deberá cumplir con los requisitos siguientes:  
a. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.

EM



J





aprobado por Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, así como en lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444<sup>18</sup>, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

37. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444<sup>19</sup>, concordado con el artículo 35° de la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR antes

- b. Identificación del apelante, debiendo consignar su nombre y apellidos completos, domicilio real o procesal y número de documento nacional de identidad o carné de extranjería. En caso de actuación mediante representante, se acompañará el poder vigente respectivo con una antigüedad no mayor de 90 días, salvo que ya obre en el expediente.
- c. El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.
- d. Los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición.
- e. Las pruebas instrumentales, de ser el caso, debiendo enumerarlas correlativamente.
- f. Copias simples del escrito y sus recaudos para la autoridad recurrida.
- g. La firma del apelante o de su representante.
- h. La firma de abogado, debiendo consignarse el registro correspondiente.
- i. De preferencia se señalará un domicilio procedimental en la ciudad sede del Tribunal, pudiendo consignar adicionalmente, para los efectos de la notificación de los proveídos, una dirección electrónica propia”.

**“Artículo 28°.- Improcedencia del recurso de apelación**

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

- a. El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el presente Reglamento.
- b. Sea interpuesto fuera del plazo.
- c. El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d. El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.  
Se impugne el acto que dispone del inicio del procedimiento administrativo único”.

18

**Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias**

**“Artículo 113°.- Requisitos de los escritos**

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los derechos.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados”.

**“Artículo 207.2°.-** El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

**“Artículo 211°.- Requisitos del recurso**

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley”.

19

**Ley N° 27444**

**“Artículo 209°.- Recurso de apelación**

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico”.



mencionado, se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Tal naturaleza se desprende claramente de la lectura del citado artículo en donde se señala que el recurso debe “dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico” de lo cual se infiere que las mencionadas pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho, deben servir para que la administración pueda cambiar su decisión.

38. Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular lo siguiente:

*“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”<sup>20</sup>.*

39. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por Industria Forestal Ruffner.

#### IV. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

40. Si bien Industria Forestal Ruffner no cuestionó la vulneración de los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, en particular el principio del debido procedimiento, este Tribunal considera pertinente evaluar dicho aspecto, a fin de determinar si la Dirección de Supervisión emitió un pronunciamiento de conformidad con los principios que delimitan el ejercicio de su potestad sancionadora. Una vez esclarecida dicha cuestión, este Tribunal se pronunciará, de ser oportuno, sobre los argumentos planteados por la administrada en su recurso de apelación.

#### V. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

41. El poder punitivo o *ius puniendi* es aquella potestad que tiene la Administración Pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo como consecuencia de la comisión de una conducta ilícita (infracción) y tiene una finalidad represora. Aquel poder emana de la Constitución, y a la vez de otorgarle la potestad de crear y aplicar las normas, también limita su ejercicio.

CAJ



20

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 623.

J



42. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente<sup>21</sup>:

*“La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Como toda potestad en el contexto de un Estado de Derecho, está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y en particular a la observancia de los derechos fundamentales”.*

43. En ese mismo pronunciamiento, el Tribunal Constitucional ha precisado que:

*“los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el ámbito del derecho administrativo sancionador (...)”.*

44. De lo señalado, se desprende que la limitación al ejercicio de la potestad sancionadora se concretiza en la aplicación de los principios que delimitan el mencionado ejercicio, los mismos que se encuentran recogidos tanto en la propia Constitución como en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444).

#### **Sobre el principio del debido procedimiento**

45. Resulta pertinente indicar que uno de los principios que rige el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública es el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y en el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, el cual dispone que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC.

<sup>22</sup> Ley N° 27444  
“TÍTULO PRELIMINAR

#### **Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
(...)

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.  
(...)”

#### **“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa**

(...)

**2) Debido procedimiento.-** Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

Emn



46. Respecto a este principio, Morón Urbina ha señalado que: “(...) *no solo se trata del derecho a que la Administración procedimentalice sus decisiones, si no que cuando aplique un procedimiento administrativo, lo haga con el objetivo de producir los resultados esperados y no otros (...)*. Asimismo, respecto al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, señala que “*Consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho (...)*”<sup>23</sup>.
47. En tal sentido, la autoridad administrativa tiene la obligación de emitir un pronunciamiento premunido con la garantía mencionada precedentemente, siendo que las conclusiones a las que se arriben no pueden vulnerar el principio del debido procedimiento.
48. Habiéndose determinado lo alcances de dicho principio, este Órgano Colegiado considera pertinente evaluar si la Dirección de Supervisión aplicó correctamente dicho principio al presente procedimiento.

**Respecto a los vicios incurridos**

49. Respecto a la primera supervisión realizada del 3 al 5 de agosto de 2007, el supervisor dejó constancia de lo observado en dicha diligencia en el Informe de Supervisión N° 022-2007-INRENA-OSINFOR-USEC del 24 de agosto de 2007, en el cual se señala, entre otros, lo siguiente:

**“VI. RESULTADOS<sup>24</sup>**

(...)

29) *Los tocones reciben el mismo código del árbol marcado en el censo (...)*.

(...)

**“VIII. CONCLUSIONES<sup>25</sup>**

(...)

- *No se evidenciaron vestigios ni señales de aprovechamiento forestal maderable dentro de la PCA zafra 2006-2007.*

(...)”

*Exp*



(...)”.

**MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 64 y 67.

<sup>24</sup> Fojas 25 y 26.

<sup>25</sup> Foja 29.

*[Handwritten mark]*



50. Conforme a lo señalado en el Informe de Supervisión N° 022-2007-INRENA-OSINFOR-USEC, por un lado el supervisor menciona la existencia de tocones<sup>26</sup>; sin embargo, concluye que no se evidenciaron señales de aprovechamiento forestal. Al respecto, corresponde precisar que no es posible indicar que no se evidenció aprovechamiento forestal, pero sí la presencia de tocones, pues estos son producto del tumbado de árboles llevado a cabo durante el aprovechamiento.
51. Por otro lado, en el Anexo N° 08 del citado Informe se adjuntaron fotografías tomadas durante la supervisión, de las cuales se aprecian trozas en los caminos forestales supervisados y en el patio de trozas, así como la presencia de tocones, lo que constituye una evidencia de que sí hubo aprovechamiento<sup>27</sup>.
52. En ese sentido, se aprecian incongruencias en el Informe de Supervisión N°022-2007-INRENA-OSINFOR-USEC (resultado de la primera supervisión realizada del 3 al 5 de agosto de 2007), toda vez que presenta contradicciones respecto al aprovechamiento forestal realizado en el POA de la administrada.
53. De otro lado, para la segunda supervisión realizada del 10 al 13 de febrero de 2010, cuyo objeto fue verificar los descargos de Industria Forestal Ruffner, se programó supervisar veinte (20) de los cuarenta y tres (43) individuos aprovechables que sustentarían la movilización reportada en el balance de extracción.
54. Sin embargo, del análisis realizado al recorrido de la supervisión, se observa que el track del GPS registró que solo se llegó a siete (07) de los veinte (20) individuos aprovechables programados a supervisar<sup>28</sup>. Es decir, solo se habrían supervisado siete (07) individuos aprovechables y los trece (13) restantes corresponderían a árboles distintos a los presentados en sus descargos, pues estos se encuentran fuera de la PCA evaluada.
55. Conforme a lo señalado, se aprecia que el supervisor no se dirigió al área que era objeto de supervisión, lo cual impidió que verificara in situ el total de árboles programados para dicha supervisión.
56. Es preciso indicar que, por lo expuesto, el supervisor tampoco cumplió con supervisar el mínimo de individuos exigidos, contraviniendo lo dispuesto en el literal c.1. del Procedimiento para supervisión a los Contratos de Concesión Forestal con Fines

EM



26

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

"Artículo 5°.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

(...)

**5.56 Tocón.**- Parte del tronco de un árbol que queda en el suelo unida a la raíz como resultado del tumbado

(...)"

27

Foja 54.

28

Esto se puede verificar en el Mapa Comparativo de Supervisiones (Foja 321).

S

Maderables vigente en dicho momento<sup>29</sup>, aprobado con Resolución Gerencial N° 005-2005-INRENA-OSINFOR, en el cual se señala que corresponde supervisar como mínimo quince (15) individuos en 3 fajas (pues únicamente supervisó siete individuos).

57. Por lo tanto, se ha determinado que hubo un incumplimiento en el procedimiento de la segunda supervisión, debido a que la misma se realizó en un área distinta a la que era objeto de la supervisión y porque la muestra supervisada resulta insuficiente conforme al Procedimiento para supervisión a los Contratos de Concesión Forestal con Fines Maderables vigente en dicho momento.
58. De la evaluación del presente caso, este Órgano Colegiado considera que el Informe de Supervisión N° 022-2007-INRENA-OSINFOR-USEC realizado en base a la primera supervisión al POA de Industria Forestal Ruffner contiene contradicciones, las cuales no fueran tomadas en cuenta por la Dirección de Supervisión al momento de imputar responsabilidad administrativa a la administrada.
59. Asimismo, la segunda supervisión fue realizada incumpliendo la muestra que era objeto de dicha supervisión, así como las disposiciones establecidas en la Resolución Gerencial N° 005-2005-INRENA-OSINFOR.
60. Por todo lo expuesto, se advierte que en el presente caso el pronunciamiento de la primera instancia administrativa ha sido emitido sin que exista una decisión motivada y fundada en derecho, al existir incongruencias y deficiencias en la supervisión objeto del presente PAU. En ese sentido, la Dirección de Supervisión emitió pronunciamiento sin que exista un análisis suficiente de las presuntas conductas infractoras, al no haber tenido a la vista elementos que pudieran haber permitido corroborar o no los hechos imputados en la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS, acreditándose la contravención al principio del debido procedimiento, por lo que se ha incurrido en un vicio procedimental que debe ser observado en la presente resolución.

<sup>29</sup>

**Procedimiento para supervisión a los Contratos de Concesión Forestal con Fines Maderables**

**c. Determinación de las muestras a evaluar sobre la base del censo comercial**

**c.1. Especies forestales diferentes a la caoba.-** la muestra se determina de la siguiente manera:

1. Determinación del número de fajas a evaluar de acuerdo al cuadro N° 03.

(...)

Cuadro N° 03: Matriz para determinar el número de fajas y árboles a supervisar

Total Fajas en la PCA	N° de fajas para evaluar	N° árboles por faja	Total de árboles a evaluar
Menor de 69	3	5	15
70 a 89	4	5	20
90 a 109	5	5	25
110 a más	6	5	30





61. En ese sentido, este Órgano Colegiado considera que corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS por los argumentos expuestos en la presente resolución, al haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444<sup>30</sup>, ya que se ha vulnerado el artículo 1.2 del Artículo IV y el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444.
62. Asimismo, en aplicación del numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444<sup>31</sup>, en concordancia con el Principio de Celeridad, previsto en el numeral 1.9 del artículo IV del Título Preliminar del mismo cuerpo normativo<sup>32</sup>, corresponde emitir pronunciamiento sobre el fondo de la controversia al contarse con elementos suficientes para ello.
63. En atención a ello, es preciso indicar que conforme a lo desarrollado en los considerandos 49 al 59 de la presente resolución, las supervisiones que dieron inicio al presente procedimiento administrativo sancionador fueron realizadas incumpliendo los procedimientos vigentes a la fecha de realizadas las mismas, ya que el supervisor no completó el recorrido previsto para la segunda supervisión, conforme al track del GPS utilizado; y, asimismo, debido a la existencia de contradicciones evidentes contenidas en el Informe de Supervisión N° 022-2007-INRENA-OSINFOR-USEC, por lo que nunca hubo mérito para iniciar ni sancionar a la administrada en base a dichas supervisiones. En ese sentido, corresponde declarar la inexistencia de infracción y el archivo del presente procedimiento administrativo.

<sup>30</sup> **Ley N° 27444**  
"Artículo 10°.- Causales de nulidad"  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.  
(...)"

<sup>31</sup> **Ley N° 27444**  
"Artículo 217°.- Resolución"

(...)  
217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo".

<sup>32</sup> **Ley N° 27444**  
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

1.El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)  
1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento."



64. En atención a lo expuesto, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos presentados por Industria Forestal Ruffner en su recurso de apelación, señalados en los antecedentes de la presente resolución.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.- CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por Industria Forestal Ruffner S.R.L., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 116, 117 y 119 del Bosque de Producción Permanente de San Martín N° 22-TIM/C-J-007-03, contra la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS.

**Artículo 2°.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 080-2011-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 3°.-** Declarar la **INEXISTENCIA DE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA** y declarar el **ARCHIVO** del presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra Industria Forestal Ruffner S.R.L., por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 4°.- NOTIFICAR** la presente Resolución a Industria Forestal Ruffner S.R.L., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 116, 117 y 119 del Bosque de Producción Permanente de San Martín N° 22-TIM/C-J-007-03, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Ejecutiva de Administración y Conservación de Recursos Naturales del Gobierno Regional de San Martín.







**Artículo 5°.-** Remitir el Expediente Administrativo N° 005-2009-OSINFOR a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

Una firma manuscrita en tinta azul, que parece ser "L. Ramírez Patrón", con una línea horizontal que subraya la firma.

**Luis Eduardo Ramírez Patrón**  
Presidente  
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**

Una firma manuscrita en tinta azul, que parece ser "Silvana Paola Baldovino Beas", con una línea horizontal que subraya la firma.

**Silvana Paola Baldovino Beas**  
Miembro  
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**

Una firma manuscrita en tinta azul, que parece ser "Jenny Fano Sáenz", con una línea horizontal que subraya la firma.

**Jenny Fano Sáenz**  
Miembro  
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**