



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 067-2017-OSINFOR-TFFS

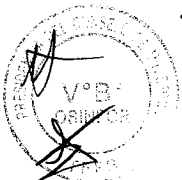
EXPEDIENTE N° : 001-2011-OSINFOR-DSCFFS-NM-FYR
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : SERAFÍN ABELARDO MOSCOSO MAMANI
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 200-2011-OSINFOR- DSCFFS

Lima, 30 de marzo de 2017

I. ANTECEDENTES:

1. El 29 de octubre de 2004, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (en adelante, INRENA) y el señor Serafín Abelardo Moscoso Mamani (en adelante, señor Moscoso) suscribieron el Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-009-04 (en adelante, Contrato de Concesión Forestal) (fs. 58).
2. El 5 de diciembre de 2008, mediante Resolución Administrativa N° 1811-2008-INRENA-ATFFS-TAMBOPATA-MANU (fs. 34), el INRENA aprobó la modificación del Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal (en adelante, PGEMF) del Contrato de Concesión Forestal, por el periodo restante al PGEMF aprobado mediante Resolución Administrativa N° 336-2005-INRENA-ATFFS-TAMBOPATA-MANU del 5 de julio de 2005.
3. El 5 de diciembre de 2008, mediante Resolución Administrativa N° 1817-2008-INRENA-ATFFS-TAMBOPATA-MANU, el INRENA aprobó el Plan Operativo Anual III (en adelante, POA) sobre una superficie de 1000.00 hectáreas (fs. 35).
4. El 31 de octubre de 2009, mediante Resolución Administrativa N° 1274-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU (fs. 52), la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre – ATFFS, adoptó la medida cautelar de carácter provisional de suspensión temporal de emisión de Guías de Transporte Foresta al estado natural del último POA aprobado del Contrato de Concesión Forestal del señor Moscoso.
5. El 26 de noviembre de 2009, la Dirección de Supervisión de las Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del

EM



Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR (en adelante, OSINFOR) realizó una supervisión de oficio a la Parcela de Corta Anual¹ (en adelante, PCA) correspondiente al POA de la tercera zafra, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 054-2009-INRENA-OSINFOR-DSCFFS de diciembre de 2009 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs.1).

6. El 11 de enero de 2011, mediante Resolución Directoral N° 001-2011-OSINFOR-DSCFFS (fs.82), notificada el 31 de enero de 2011 (fs 87), el OSINFOR inició el presente procedimiento administrativo único (en adelante, PAU) contra el señor Moscoso, titular del Contrato de Concesión Forestal, por haber incurrido en las presuntas causales de caducidad previstas en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308² (en adelante, Ley N° 27308) concordado con el literal b) del artículo 295° Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG³ (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificaciones, así como por haber incurrido en las infracciones tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363⁴ del referido reglamento.
7. El 19 de octubre de 2011, mediante Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS (fs.124), notificada el 12 de diciembre de 2011 (fs 127), el OSINFOR resolvió, entre otros, lo siguiente:

¹ 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".

² 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".

³ Decreto Supremo N° 014-2001-AG

"Artículo 295.- Causales de caducidad

Son causales de caducidad de las concesiones de forestación o reforestación.

(...)

b. Incumplimiento reiterado del Plan de Establecimiento y Manejo".

⁴ Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de 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:

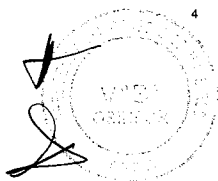
(...)

e) El cambio de uso de tierra no autorizado conforme a la legislación ambiental.

(...)

l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal".

ETC





- (i) Sancionar al señor Moscoso por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, e imponer una multa ascendente a 2.1 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT).
 - (ii) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado al señor Moscoso por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308 concordado con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.
8. El 3 de enero de 2012, mediante escrito con registro N° 004 (fs. 131), presentado ante la Oficina Desconcentrada del OSINFOR – Puerto Maldonado, el señor Moscoso interpuso recurso de apelación argumentando lo siguiente:

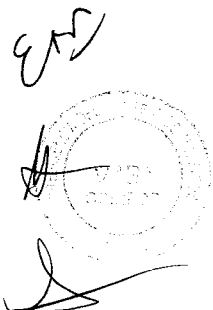
- a) La causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308 *«(...) se ubica sistemáticamente en el TÍTULO III de la ley bajo el epígrafe “MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES”, y en la cual se refiere específica y de manera taxativa a las concesiones forestales con fines maderables; no maderables; conservación, ecoturismo; sin hacer referencia a las concesiones de Forestación y Reforestación».*
- b) La causal de caducidad prevista en el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referida al incumplimiento reiterado del PGEMF, exige para su configuración *«(...) REITERANCIA en el incumplimiento, vinculada a la repetición o continuidad de una infracción o incumplimiento. Sin embargo, en la resolución sub-análisis, se considera en el párrafo y considerando 9° como tal (...) en la medida que por R.A. N° 1274-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU (Fs. 52) se habría dejado constancia que “el concesionario promovió trabajos de minería informal, al no haber denunciado dicha actividad ilegal...”. Sobre tal situación, debo precisar en su oportunidad presenté el informe y descargo respectivo ante la autoridad competente en tal fecha -EX INRENA-, la cual, atendiendo dicho instrumento, y no existiendo prueba alguna de que haya promovido trabajos de minería, no prosiguió con el procedimiento sancionador, y en consecuencia NO ME IMPUSO SANCIÓN, por tanto, resulta jurídicamente Improcedente [sic], se considere como prueba de reiteración en la infracción, dicho suceso».*

En el presente caso *“(...) no existe ninguna sanción impuesta contra mi persona (...); y las labores mineras en el área de mi concesión, a las que se hace referencia en la resolución –como único caso de presunta infracción previa- no fueron realizadas ni autorizadas por mi persona, siendo la misma responsabilidad exclusiva de mineros ilegales que ingresaron furtivamente a la zona el año 2007, y a quienes logré retirar con muchas dificultades; motivo por*

el cual, jamás se me impuso ninguna sanción al respecto. Agregó que la "(...) inexistencia de denuncias relativas a dichas actividades –apreciación subjetiva de la autoridad-, no puede ser utilizada como fundamento (...)" y que "(...) no figuró en el registro de infractores ambientales manejado por el ex Inrena (...)"

El administrado señaló que las actividades de reposición fueron realizadas «(...) de manera parcial y limitada, no habiendo logrado cumplir con las metas propuestas en su oportunidad, sin embargo, tal situación no configura lo previsto en el literal b) del artículo 295° del D.S. 014-2011-AG, el mismo que exige "INCUMPLIMIENTO REITERADO DEL PLAN DE ESTABLECIMIENTO Y MANEJO", entendiéndose ésta como una conducta dolosa, dirigida a incumplir en forma repetida diversos aspectos de los planes e instrumentos de gestión forestal».

- c) *No se ha configurado la infracción por el cambio de uso de tierra no autorizado, "al no existir pruebas de que el recurrente haya realizado o promovido dichas labores de minería informal (...) Más aún de que en la visita de fiscalización obrante en el informe 054, se constató que vengo realizando mis trabajos de naturaleza estrictamente forestal, ubicaron y estuvimos en el campamento, donde encontraron a mi personal con sus equipos y herramientas propias de mi actividad laboral, totalmente ajenas a la minería". El administrado agregó que, «la segunda conclusión de dicho informe, expresa que: "Existe evidencia de que en el área ... EXISTE MINERÍA ILEGAL, la cual está destruyendo nuestros bosques y el medio ambiente". Redacción que podría hacer suponer, que en la visita inspectora, en tal fecha, se habría constatado que se encontraban realizando actividades de minería ilegal, (...) Sin embargo, ello no fue así, nada de ello se ubicó (...) de tal manera, que en las actas respectivas y firmados por todos los asistentes, no constan tales datos; por lo que solicito se revisen y verifiquen dichos actuados, para una correcta valoración de los hechos».*
- d) *Respecto a la sanción, se debe tener en cuenta los principios de «(...) RAZONABILIDAD y de CONTINUACIÓN DE INFRACCIONES, en los cuales se señala como criterios para la graduación de la sanción, el aspecto referido a la "repetición y/o continuidad en la comisión de infracciones", que en el presente caso no configura, porque no existe repetición ni continuidad (...)». Asimismo, solicitó la aplicación del principio proporcionalidad en la sanción toda vez que: (i) se ha reconocido la omisión parcial de las acciones de reposición, cuyos daños son mínimos, (ii) se viene cumpliendo con "(...) las obligaciones como titular de concesión forestal, como la realización del censo e inventario de especies; plaqueado de los árboles; y otros"; y (iii) no cuenta con antecedentes de infracción.*



Handwritten signature and circular stamp of the Ministry of Environment and Forestry of Peru.

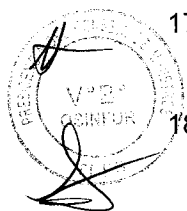


- e) Se ha vulnerado el principio de debido procedimiento, toda vez que *“se citan normas generales que no corresponden, y se afirma situaciones de reiterancia, de conductas, que no se encuentran acreditadas, no configurándose las infracciones y causales invocadas para imponerme una sanción”*.
- f) Se ha transgredido el principio de verdad material, pues se ha sancionado en mérito a interpretaciones subjetivas de hechos cuyas responsabilidades no han sido constatadas, y sin tener en cuenta que *“(…) la propia autoridad competente -EX INRENA- en la investigación realizada, decidió no continuar con el procedimiento sancionador; y por otro lado en la inspección hecha por el mismo OSINFOR, no se encontró a nadie trabajando minería sino vestigios de los daños ocasionados por mineros ilegales (…)”*.

II. MARCO LEGAL GENERAL

- 9. Constitución Política del Perú.
- 10. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
- 11. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
- 12. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
- 13. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y sus modificatorias.
- 14. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
- 15. Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
- 16. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
- 17. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
- 18. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

EMD



III. COMPETENCIA

19. 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.
20. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM⁵, 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

21. De la revisión del expediente se aprecia que mediante escrito con registro N° 934 (fs. 516), recibido el 7 de marzo de 2011, el administrado interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS; al respecto, cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR⁶, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, la cual dispuso en su artículo 20° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno⁷.
22. Posteriormente, el 5 de marzo de 2017, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento

⁵ **Decreto Supremo N° 029-2017-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 colegiado encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones directorales expedidas. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa cuando sí lo determine mediante resolución".

⁶ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR**

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Derogación Expresa

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

⁷ **Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR**

"Artículo 20°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de Apelación

(...)

Este Recurso se presenta ante la Dirección de Línea que emitió la resolución de primera instancia, la misma que lo eleva al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre. La resolución emitida por éste agota la vía administrativa.





del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR), la cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria Final entró en vigencia el 6 de marzo de 2017⁸ y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación⁹.

23. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada¹⁰ se aplicará lo dispuesto por la 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.
24. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹¹ 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,

⁸ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
SEGUNDA.- Vigencia y aplicación

El presente Reglamento entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución que lo aprueba en el Diario Oficial El Peruano".

⁹ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**
"Artículo 32°.- Recurso de apelación

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

Corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.

El plazo para elevar el recurso de apelación al TFFS será de cinco (5) días contados desde el día siguiente de su recepción, suspendiéndose dicho plazo si corresponde al impugnante subsanar alguna observación realizada por la correspondiente Autoridad Decisora".

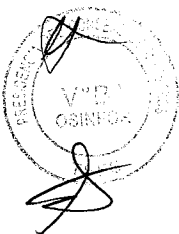
¹⁰ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**
Artículo 6°.- Principios

El PAU se rige por los principios establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444; Ley General de Ambiente - Ley N° 28611, Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763 y sus reglamentos".

¹¹ **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



complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad¹², eficacia¹³ e informalismo¹⁴, recogidos en la Ley N° 27444.

25. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
26. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR¹⁵, 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.
27. El escrito de apelación interpuesto por el administrado 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, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR¹⁶ (en adelante, Resolución

¹² "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.

¹³ "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 se 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.

¹⁴ "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.

¹⁵ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**

"Artículo 31°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de reconsideración

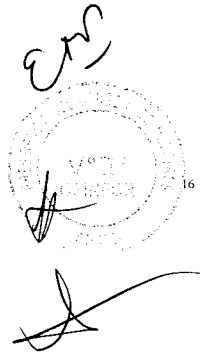
El plazo para la interposición del Recurso de reconsideración es de quince (15) días, contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución de primera instancia y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir del día siguiente de su recepción.
(...)"

"Artículo 33°.- 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".

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".





Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444¹⁷, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

28. Por otro lado, conforme al artículo 209° de la Ley N° 27444¹⁸ concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, 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. 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

“Artículo 21°.- Requisitos de admisibilidad del recurso de apelación

El recurso de apelación deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
- 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.
- El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.
- Los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición.
- Las pruebas instrumentales, de ser el caso, debiendo enumerarlas correlativamente.
- Copias simples del escrito y sus recaudos para la autoridad recurrida.
- La firma del apelante o de su representante.
- La firma de abogado, debiendo consignarse el registro correspondiente.
- 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”.

17

Ley N° 27444

“Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

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

- 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.
- La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
- Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
- 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.
- 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.
- La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
- 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. Debe ser autorizado por letrado”.

18

Ley N° 27444

“Artículo 209°.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al Procedimiento en Primera Instancia. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas cuando se trate de cuestiones de puro derecho”.

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.

29. Sobre el particular, Juan Carlos Morón Urbina señala 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”¹⁹.

30. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Moscoso.

IV. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

31. El señor Moscoso apeló la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS únicamente en los extremos referidos a la conducta infractora tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias; así como la causal de caducidad prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.

32. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto de la conducta infractora tipificada en el literal l), dicho extremo del pronunciamiento en cuestión, ha quedado firme, en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444²⁰.

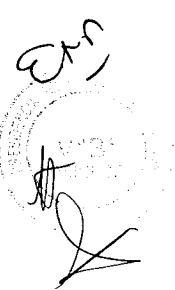
V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

33. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- a) Si el señor Moscoso incurrió en la infracción tipificada en el literal e) del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referida al cambio de uso de tierra no autorizado conforme a la legislación ambiental

¹⁹ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. P. 623.

²⁰ **Ley N° 27444.**
“Artículo 212°.- Acto firme
Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.”





- b) Si la multa impuesta ha vulnerado los principios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la Ley N° 27444.
- c) Si la casual de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308 concordado con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, se encuentra debidamente motivada.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si el señor Moscoso incurrió en la infracción tipificada en el literal e) del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referida al cambio de uso de tierra no autorizado conforme a la legislación ambiental.

- 34. En su recurso de apelación, el señor Moscoso señaló que se había transgredido el principio de verdad material, pues no existían medios probatorios que acrediten el cambio de uso de tierra no autorizado del área de su concesión forestal, manifestando: *«(...) en la visita de fiscalización obrante en el informe 054, se constató que vengo realizando mis trabajos de naturaleza estrictamente forestal, ubicaron [sic] y estuvimos en el campamento, donde encontraron a mi personal con sus equipos y herramientas propias de mi actividad laboral, totalmente ajenas a la minería».*
- 35. Agregó que, si bien la conclusión del informe de Supervisión señala que *«(...) "Existe evidencia de que en el área ... EXISTE MINERÍA ILEGAL, la cual está destruyendo nuestros bosques y el medio ambiente". (...) en las actas respectivas y firmados por todos los asistentes, no constan tales datos; por lo que solicito se revisen y verifiquen dichos actuados, para una correcta valoración de los hechos».* Asimismo, señaló que las supuestas labores mineras *no fueron realizadas por él, "(...) siendo la misma responsabilidad exclusiva de mineros ilegales que ingresaron furtivamente a la zona el año 2007".*
- 36. En lo que respecta a la infracción por "cambio de uso de tierra no autorizado conforme a la legislación ambiental", es preciso tener en cuenta que dicha infracción se configura cuando el titular del título habilitante utiliza el suelo otorgado en concesión o autorización para realizar una actividad distinta a la aprobada por la autoridad.
- 37. En el presente caso, de acuerdo al Contrato de Concesión Forestal (fs. 59 y 64), el señor Moscoso se encuentra obligado a cumplir con lo siguiente:

em

"CLAÚSULA SEGUNDA
OBJETO Y ALCANCES DEL CONTRATO

El objeto del presente Contrato es establecer los derechos y obligaciones de las partes y especificar las reglas y procedimientos que regirán los mismos con relación al derecho de Concesión de Forestación y/o Reforestación.

2.1 *Por el presente Contrato. EL CONCEDENTE otorga a EL CONCESIONARIO el derecho a forestar y/o reforestar de conformidad a lo previsto en su Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal, y los Planes Operativos Anuales aprobados*”.

**“CLAÚSULA UNDÉCIMA
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO**

(...)

11.9 *Con excepción de lo previsto en su PGEMF y el POA, EL CONCESIONARIO no podrá utilizar el área de la Concesión para fines distintos a los que motivaron el otorgamiento del derecho concesional*”.

(El énfasis es agregado)

38. Cabe indicar que, la forestación es el establecimiento de plantaciones, en superficies donde anteriormente no existía cobertura arbórea. Asimismo, la reforestación es la reconstrucción o enriquecimiento de la cobertura forestal, mediante el repoblamiento o establecimiento de especies arbóreas y/o arbustivas, nativas o exóticas, con fines de producción, protección o provisión de servicios ambientales²¹.
39. En tal sentido, de acuerdo al Contrato de Concesión Forestal, dentro del área de la concesión el señor Moscoso sólo se encontraba habilitado a intervenir el suelo para establecer plantaciones (instalación de una o más especies forestales) con fines de producción, protección o provisión de servicios ambientales.
40. Asimismo, es preciso considerar que conforme al numeral 11.8 de la Cláusula Undécima del Contrato de Concesión Forestal²², también constituía obligación del señor Moscoso, la custodia del área forestal otorgada en concesión:

21

Ley N° 27308

Artículo 3°.- Definiciones

(...)

3.46 Forestación. - establecimiento de plantaciones, en superficies donde anteriormente no existía cobertura arbórea

(...)

3.78 Reforestación. - Reconstrucción o enriquecimiento de la cobertura forestal, mediante el repoblamiento o establecimiento de especies arbóreas y/o arbustivas, nativas o exóticas, con fines de producción, protección o provisión de servicios ambientales.

Foja 63.

22



“11.8 Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar e Área, y no permitir alteraciones en sus límites. El ejercicio de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía nacional o las Fuerzas Armadas, la cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.
(...)”

(El énfasis es agregado)

41. En concordancia con ello, el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, señala que “las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios del Patrimonio Foresta Nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional, la misma que puede, a su vez, recurrir a la Policía Nacional del Perú y a las Fuerzas Armadas, según corresponda”.
42. Como puede apreciarse, el derecho de forestación y/o reforestación tiene como contraparte, entre otros, la obligación de custodiar el área concesionada, la cual implica que el titular deba comunicar y/o solicitar el auxilio a las autoridades respectivas cuando advierta la existencia de ocupantes o invasores sin derecho alguno.
43. Sin embargo, conforme a lo consignado en el Formato para Supervisión de Concesiones de Reforestación con Contrato N° 17-TAM/C-FYR-A-009-04 (fs. 30), durante la inspección realizada el 26 de noviembre de 2009, los supervisores constataron la existencia de trabajos de minería informal en la concesión del administrado, según se aprecia:

“Observaciones: Existe indicios de trabajos de minería informal la cual está dentro de la concesión con fines de forestación y reforestación, las cuales están destruyendo nuestros bosques y el medio ambiente.

Se ha podido verificar la existencia de un punto donde se aprecia indicios de trabajos de minería informal (ver fotografía)”.

(El énfasis es agregado)

44. Para acreditar la existencia de las labores de minería informal, los supervisores tomaron la siguiente la fotografía (fs. 22):



Fotografía N° 1:
Área degradada del área de la concesión forestal del señor Moscoso



45. De la fotografía mostrada se aprecia la pérdida de cobertura del bosque ocasionada por la deforestación del vuelo forestal (tala rasa), así como la inundación y remoción del suelo, características que son contrarias a las actividades de forestación y/o reforestación; y que evidencian que se desarrolló minería ilegal.
46. En ese sentido, y contrariamente a lo señalado por el administrado, existe evidencia suficiente sobre el cambio de uso de tierra no autorizado realizado en el área de su concesión.
47. En mérito a ello, en el Informe de Supervisión²³ la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR concluyó lo siguiente:

“VIII. RESULTADOS

*De acuerdo a los Indicadores de Evaluación Obligatoria (Ver Formato de Campo), los resultados obtenidos de la supervisión al POA-III son los siguientes:
(...)*

²³ Fojas 7, 8 y 12.



- 4) El campamento permanente se encuentra dentro de la concesión específicamente en las coordenadas UTM siguientes: 0399558 E, 8581679 N.
- 5) Se pudo observar trabajos de minería informal en las coordenadas UTM 399560E, 8581681N, este punto está dentro del área otorgada en concesión para reforestación y/o reforestación N° 17-TAM/C-FYR-A-009-04, a 10 metros del campamento del Sr. Serafín Abelardo Moscoso Mamani.

IX. ANÁLISIS:

(...)

- Se pudo observar una gran extensión de desbosque en las coordenadas UTM 399560E, 8581681N donde se aprecia indicios de trabajos de minería informal en un área aproximada de 2.5 has; éste punto está dentro del área otorgada en concesión para reforestación y/o reforestación N° 17-TAM/C-FYR-A-009-04.

X. CONCLUSIONES:

De acuerdo a los resultados obtenidos en la supervisión en función a los indicadores de verificación, se concluye lo siguiente:

(...)

- Existe evidencia de que en el área para forestación y/o reforestación de concesionario Serafín Abelardo Moscoso Mamani existe minería ilegal la cual está destruyendo nuestros bosques y el medio ambiente.

(El énfasis es agregado)

48. Cabe indicar que, el desbosque²⁴ consiste en el retiro de la cobertura forestal mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible; como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o el transporte de energía y operaciones de generación de energía, explotación de hidrocarburos y recursos mineros.
49. Aunado a ello, en el Informe Legal N° 296-2010-OSINFOR-SG-OAJ del 6 de octubre de 2010 (fs. 78), la Oficina de Asesoría Jurídica del OSINFOR señaló lo siguiente:

²⁴ Definición utilizada por The Center for International Forestry Research (Cifor). En: Elaine Morrison, Governance reform and forests (PPT). Londres, International Institute for Environment and Development (IIED), 2007.

*“3.4 Sobre el resultado de la supervisión
(...)”*

- *Se pudo observar una gran extensión de desbosque en las coordenadas UTM 399560E, 8581681N, donde se aprecia indicios de trabajos de minería informal en un área aproximada de 2.5 has, este punto está dentro del área entregada en concesión”.*

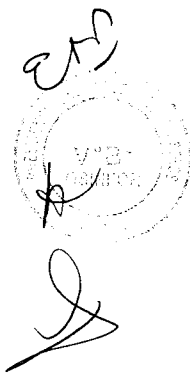
3.4.5 (...) se ha puesto de conocimiento de OSINFOR la existencia de la Resolución Administrativa N° 1274-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA MANU en donde se deja constancia al igual que en el informe de supervisión de la referencia la realización de trabajos de minería informal dentro de la concesión del señor Abelardo Moscoso Mamani, hechos que de acuerdo a la Autoridad Forestal nunca habrían sido denunciados ya que inclusive ha hecho su inventario de árboles debajo de la zona en donde están trabajando los mineros informales (...)”.

(El énfasis es agregado)

50. Del análisis conjunto de los medios probatorios citados, se aprecia que dentro de la concesión del señor Moscoso existía un área aproximada de 2.5 has, cerca al campamento del administrado, en la cual había vestigios de realización de una actividad minera ilegal, lo cual evidencia que el suelo otorgado en concesión forestal para realizar las actividades de forestación y/o reforestación, estaba siendo utilizado para un uso distinto al aprobado en el Contrato de Concesión Forestal. Adicionalmente, el apelante no ha demostrado con medio probatorio alguno que procedió a denunciar ante la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, que terceros eran los que habían realizado tal actividad, tal como lo contempla el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
51. Por lo expuesto, este Tribunal considera que ha quedado acreditado que el señor Moscoso incurrió en la infracción tipificada en el literal e) del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referida al cambio de uso de tierra no autorizado conforme a la legislación ambiental. Por tanto, no se vulneró principio alguno.

VI.2 Si la multa impuesta ha vulnerado los principios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en la Ley N° 27444.

52. El administrado solicitó la aplicación del principio proporcionalidad en la sanción toda vez que: (i) se ha reconocido la omisión parcial de las acciones de reposición, cuyos daños son mínimos, (ii) se viene cumpliendo con “(...) *las obligaciones como titular de concesión forestal, como la realización del censo e inventario de especies; plaqueado de los árboles; y otros*”; y (iii) no cuenta con antecedentes de infracción.





53. De acuerdo con el principio de razonabilidad, reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido²⁵.
54. Por su parte, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, regula el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción²⁶.
55. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores y bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de las potestades discrecionales con que cuenta la Administración Pública, con el propósito de individualizar la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
56. En el presente caso, se aprecia que la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS, que sancionó al administrado por la comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N°014-2001-

²⁵ **Ley N° 27444, modificado por Decreto Legislativo N° 1272**
"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
(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido".

²⁶ **Ley N° 27444**
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa"
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".

EJP



AG, con una multa ascendente a 2.1 UIT, se sustentó en el cálculo efectuado a través del Informe Técnico N° 197-2011-OSINFOR-DSCFFS/SDSCFFS²⁷, el cual señala lo siguiente:

FORMATO																	
DETERMINACIÓN DE MULTA POR INFRACCION PREVISTA EN LA LEGISLACION FORESTAL VIGENTE																	
Referencia:		a) RESOLUCION PRESIDENCIAL N° 080-2010-OSINFOR b) RESOLUCION PRESIDENCIAL N° 100-2010-OSINFOR c) Decreto Supremo 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre															
Expediente Administrativo:		N° 001-2011-OSINFOR-DSCFFS-NM-FYR															
INFRACITOR/ TITULAR:		Razón Social / Nombres y Apellidos Representante				RUC N° / D.N.I. N°				Domicilio							
		Serafin Abelardo Moscoso Mamani				24005888				Jr. Marco Ruiz N°320							
N°	INFRACCION AL ART. 363° DEL RLFFS	DESCRIPCION	POR SUPERFICIE DANADA				MULTA DIRECTA e INCISO "I"		POR VOLUMEN DE MADERA, CATEGORIZACION DE ESPECIES Y VALOR COMERCIAL								
			HASTA 100 HAS (UIT)	DE 101 A 500 HAS (UIT)	> 500 HAS (UIT)	MULTA SUB TOTAL (1) (S/.)	MULTA (UIT)	MULTA SUB TOTAL (2) (S/.)	VOLUMEN (m³)	VOLUMEN PT	VCF (S/.)	DMC	MULTA CITE/C (%VCF)	MULTA SUB TOTAL (3) (S/.)	MULTA SUB TOTAL (S/.)	MULTA TOTAL (UIT)	
1	Inciso e)		2	0	0	0.00	0.00	7200.00		0					0.00	7200.00	2.00
2	Inciso I)					0.00	0.10	360.00		1					0.00	360.00	0.10
TOTAL															7560.00	2.10	

Fuente: Informe Técnico N° 197-2011-OSINFOR-DSCFFS/SDSCFFS

57. Sobre el particular, es oportuno enfatizar que los criterios para la determinación de la multa impuesta al administrado fueron tomados de la "Escala para la imposición de la Multa del OSINFOR", aprobada mediante Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, complementada con la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, las mismas que se encontraban vigentes al momento de determinar la multa del presente PAU.
58. Así, del cuadro citado, en aplicación de lo establecido en las Resoluciones Presidenciales N° 080 y N° 100-2010-OSINFOR, la primera instancia sancionó al señor Moscoso con un total de 2.10 UIT, por lo siguiente:
- (i) Respecto a la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N°014-2001-AG y sus modificatorias, con una multa de 2 UIT, toda vez que la superficie del bosque materia de la conducta ilícita no superó las 100 hectáreas, siendo por ello una infracción leve;
 - (ii) Respecto a la infracción tipificada en el literal I) del artículo 363° del Decreto Supremo N°014-2001-AG y sus modificatorias, con una multa de 0.1 UIT, que



constituye el monto mínimo establecido en el artículo 365° del referido dispositivo.

59. En consecuencia, este Tribunal considera que la multa impuesta al administrado no vulneró los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Por tanto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

VI.3 Si la casual de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308 concordado con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, se encuentra debidamente motivada.

60. En su recurso de apelación, el administrado señaló que se había vulnerado, entre otros, el principio del debido procedimiento, toda vez que la resolución impugnada "(...) afirma situaciones de reiterancia, de conductas, que no se encuentran acreditadas, (...)".
61. Este Tribunal Administrativo considera pertinente y prioritario establecer si en el procedimiento se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa²⁸, teniendo en cuenta el cumplimiento de los principios de legalidad y del debido procedimiento por parte de la Autoridad Decisora, así como del respeto irrestricto del derecho de defensa que le corresponde a los administrados²⁹.

²⁸ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC (Fundamentos jurídicos 16 y 18), ha señalado:

"16.El contenido constitucionalmente protegido del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales o administrativos sancionadores, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos y de contar con el tiempo razonable para preparar su defensa.

18. Asimismo a través de reiterada jurisprudencia constitucional se tiene que "[E]l estado de indefensión (...) no sólo opera en el momento en que, pese a atribuírsele la comisión de un acto u omisión antijurídico, se le sanciona a un justiciable o a un particular, sin permitirle ser oído o formular sus descargos, con las debidas garantías, sino

EM



62. Sobre el particular, conforme al principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y modificatorias, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV de la mencionada norma³⁰, los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, por lo que debe comprenderse el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas, y obtener una decisión motivada y fundada en derecho, entre otros.
63. Asimismo, el numeral 5.4 del artículo 5° de la referida norma dispone que el contenido del acto administrativo *“debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio”*. En ese sentido, según el jurista Morón Urbina, existiría una contravención al ordenamiento jurídico *“(…) cuando la instancia decisoria no se pronuncia sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva)”*³¹.
64. Con relación al derecho de defensa el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente³²:

“24. El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses

a lo largo de todas las etapas del proceso y frente a cualquier tipo de articulaciones que se puedan promover” (Exp. 02209-2002-AA, fundamento 12).”

³⁰ Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272

“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:

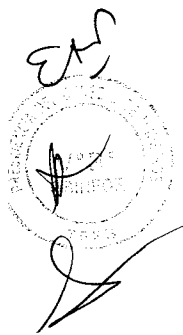
1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo”.

³¹ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General.* Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011. p. 152.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.





suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...)

25. El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado”.

65. A mayor abundamiento, el numeral 6.1 del artículo 6° de la Ley N° 27444 establece que “la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”³³
66. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS se observa que la primera instancia inicio el presente PAU contra el administrado, entre otros, por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referidas al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal y el incumplimiento reiterado del PGEMF.
67. Cabe precisar que para la configuración de la causal de caducidad por incumplimiento reiterado del PGEMF se requiere que previamente se haya declarado la responsabilidad del administrado y que, además dicha resolución que declaró la misma haya agotado la vía administrativa.
68. Ahora bien, de la revisión de la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS, se aprecia que la primera instancia indicó lo siguiente³⁴:

“Que, debe tenerse en consideración que mediante Oficio N°309-2010-GOREMAD-GGR-PRMRFFS-DER de fecha 27 de agosto de 2010 (fs. 51) se puso en conocimiento del OSINFOR la existencia de la Resolución Administrativa N° 1274-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA MANU (FS. 52) en donde se deja constancia de que el concesionario promovió trabajos

³³ Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

³⁴ Fojas 124 (reverso) y 125.

de minería informal, al no haber denunciado dicha actividad ilegal. Todo lo cual permite colegir el incumplimiento reiterado de los planes de establecimiento y manejo forestal y/o del Plan Operativo anual, de acuerdo a lo prescrito por el artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de fauna Silvestre y sus modificatorias”.

(El énfasis es agregado)

69. Como puede apreciarse, la primera instancia sustentó la configuración de la causal establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, en un supuesto incumplimiento reiterado previo examinado en la Resolución Administrativa N° 1274-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU y en el Oficio N 309-2010-GOREMAD-GGR-PRMRFFS-DER. En este sentido, este Órgano Colegiado analizará cada uno de dichos documentos, a efectos de determinar si contienen información sobre el incumplimiento del Plan de manejo Forestal por parte del administrado.
70. De la lectura del Oficio N 309-2010-GOREMAD-GGR-PRMRFFS-DER del 27 de agosto de 2010 (fs. 51), se aprecia que el 31 de agosto de 2010, el Gobierno Regional de Madre de Dios comunicó a la Oficina Desconcentrada del OSINFOR – Puerto Maldonado, entre otros, los antecedentes que el señor Moscoso presentaba a dicha fecha, conforme se muestra.

N°	N° de Resolución Administrativa	FECHA	Lugar de Intervención	Fecha De Intervención	Infractor o Administrado	Detalle
(...)						
2	1777-2008	3-dic-08	Sede Central		Serafin Abelardo Moscoso Mamani	Declara No a lugar Procedimiento Administrativo Sancionador
3	1274-2009	31/10/2009	Sede Central	02/10/2009	Serafin Abelardo Moscoso Mamani	Dictando Medidas Cautelares

71. Sin embargo, como se puede observar, ninguno de dichos antecedentes indica que el señor Moscoso tuviese un procedimiento administrativo en trámite y menos una resolución que declare un incumplimiento reiterado de su PGEMF.
72. Con relación a la Resolución Administrativa N° 1274-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU (fs. 52 y 53) del 31 de octubre de 2009, es preciso indicar que, si bien el sexto considerando hace referencia a la realización de trabajos de minería informal en la concesión del señor Moscoso (detectados en la supervisión del 2 de octubre de 2009), dicha resolución solamente resuelve dictar medida cautelar de suspensión temporal de la emisión de Guías de Transporte Forestal, por haberse detectado trabajos de minería ilegal en su concesión, más no determina la



responsabilidad administrativa del señor Mocoso respecto al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal. Asimismo, en el expediente no obra medio probatorio alguno que permita acreditar un anterior incumplimiento del Plan de Manejo forestal (POA o PGEMF), por parte del administrado.

73. Asimismo, se procedió a realizar la consulta en el Observatorio del OSINFOR el día 28 de marzo de 2017, con lo cual se pudo observar que el administrado no tiene ningún procedimiento administrativo único previo donde se puede haber detectado incumplimientos a su PGEMF, salvo el presente.
74. De lo expuesto, este Órgano Colegiado concluye que la decisión de la Dirección de Supervisión no se condice con los medios probatorios citados en la resolución impugnada; pues, el incumplimiento reiterado del Plan de Manejo Forestal no se ha acreditado en el presente procedimiento³⁵.
75. En ese sentido, el pronunciamiento de la primera instancia ha sido emitido sin que existan elementos de juicio suficientes que permitan corroborar fehacientemente la causal de caducidad atribuida, lo cual evidencia que el acto administrativo no fue debidamente motivado conforme a lo establecido en el numeral 6.1 del artículo 6° de la Ley N° 27444.
76. En virtud de las consideraciones expuestas, este Tribunal considera que corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 001-2011-OSINFOR-DSCFFS y los actuados con posterioridad, en el extremo referido a la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal, prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, al haberse configurado las causales de nulidad establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la Ley N° 27444. En consecuencia, se debe retrotraer el presente PAU hasta el momento en que el vicio se produjo; es decir, al momento de la emisión de la resolución de primera instancia que dio inicio al presente PAU, en el cual se atribuyó la comisión de la referida causal de caducidad.
77. En tal sentido, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos alegados por el administrado en este extremo.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

78. Con fecha 30 de setiembre de 2015, se publicó, entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, que

³⁵ Se observa que la primera instancia sustentó la causal de caducidad referida al incumplimiento reiterado del Plan de Manejo Forestal en un hecho relacionado a otra causal de caducidad, la referida a cambio de uso de suelo no autorizado por ejecución de actividades mineras ilegales.

sustituye junto a otros reglamentos de gestión³⁶ al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

79. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444³⁷, establece que *"las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso"* y el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la precitada norma³⁸, el cual establece que *"sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria"*, garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.
80. Estando, así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora del administrado, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS.

³⁶ Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.

Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.

³⁷ **Ley N° 27444**
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)"

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas".

³⁸ **Ley N° 27444**
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)"

4) Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la Ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (...)"



81. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
- Ley N° 27308, "Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
 - Decreto Supremo N° 014-2001-AG, "Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
82. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763, "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015; por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la retroactividad benigna, establecida como excepción al principio de irretroactividad consagrado en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley N° 27444, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para el administrado.
83. Para dicho análisis corresponderá comparar la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
<p>Artículo 365°.- Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>Artículo 209.1°.- La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma.</p> <p>Artículo 209.2°.- La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <p>a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.</p> <p>b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave.</p> <p>c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</p>

84. De la comparación de la aplicación de las multas se concluye que la imposición de la multa más favorable al administrado es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG y la Ley N° 27308, las cuales fueron utilizadas por la primera instancia en la resolución impugnada.

85. En tal sentido, de conformidad con lo señalado en los párrafos precedentes, este Tribunal confirma la multa impuesta al administrado ascendente a 2.1 UIT por la comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

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 y sus modificatorias; Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-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 el señor Serafín Abelardo Moscoso Mamani, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-009-04, contra la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por señor Serafín Abelardo Moscoso Mamani, titular del titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-009-04, contra la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que sancionó al señor Serafín Abelardo Moscoso Mamani por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 200-2011-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que sancionó al señor Serafín Abelardo Moscoso Mamani por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, con una multa de 2.1 Unidades Impositivas Tributarias (UIT); por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 4°.- Declarar FUNDADO en parte el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Serafín Abelardo Moscoso Mamani, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-009-04, en el extremo que declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.





Artículo 5°.- Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución Directoral N° 001-2011-OSINFOR-DSCFFS, así como lo actuado con posterioridad a dicha resolución en el extremo referido a la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal, prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias; y, en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento administrativo hasta el momento de la producción del vicio procedimental, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 6°.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor Serafín Abelardo Moscoso Mamani, titular del titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-009-04, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de Madre de Dios.

Artículo 7°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 001-2011-OSINFOR-DSCFFS-NM-FYR a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

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

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

Jenny Fano Sáenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR