



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE  
OSINFOR**

**RESOLUCIÓN Nº 086-2017-OSINFOR-TFFS**

**EXPEDIENTE Nº : 032-2011-OSINFOR-DSCFFS-M**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**  
**ADMINISTRADO : EMPRESA FORESTAL PAVAYACU I S.A.C.**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 089-2013-OSINFOR- DSCFFS**

Lima, 20 de abril de 2016

**I. ANTECEDENTES:**

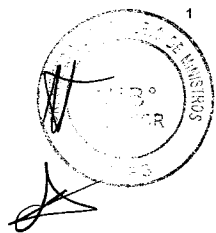
1. El 11 de noviembre de 2003, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y la empresa FORESTAL PAVAYACU I S.A.C. (en adelante, Forestal Pavayacu), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento Nº 77 del Bosque de Producción Permanente de Madre de Dios Nº 17-TAH/C-J-029-03 (en adelante, Contrato de Concesión Forestal) (fs. 151).
2. Mediante Resolución de Intendencia Nº 409-2005-INRENA-IFFS del 7 de noviembre de 2005, se aprobó el Plan General de Manejo Forestal presentado por Forestal Pavayacu, sobre una superficie de 9,843 hectáreas (en adelante, PGMF) (fs. 142).
3. Mediante Resolución Administrativa Nº 254-2006-INRENA-ATFFS-TAHUAMANU del 30 de junio de 2006, se aprobó el Plan Operativo Anual correspondiente a la zafra 2006-2007, presentado por Forestal Pavayacu, sobre una superficie de 448.00 hectáreas (en adelante, POA 3) (fs. 115).
4. El 28 de febrero de 2007, Forestal Pavayacu presentó el Plan Operativo Anual correspondiente a la zafra 2007-2008, sobre una superficie de 441.58 hectáreas (en adelante, POA 4). Cabe precisar que, a dicho documento se realizaron observaciones que fueron subsanadas por la administrada el 24 de agosto de 2007. Asimismo, se determinó realizar una inspección ocular al área del POA 4, a fin de comprobar la existencia de la especie *Cederela odorata* "cedro".
5. El 26 de noviembre de 2007, la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre-Tahuamanu del INRENA realizó una inspección ocular al área del POA 3 correspondiente a la zafra 2006-2007, a fin de comprobar la existencia de la especie



*Swietenia macrophylla* "caoba". Los resultados de dicha inspección se encuentran recogidos en el Informe Técnico N° 026-2007-INRENA-ATFFS-TAHUAMANU/ProyectoInteroceanica/hcm del 4 de diciembre de 2007 (en adelante, Informe 1) (fs. 102).

6. Del 27 al 28 de noviembre de 2007, la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre-Tahuamanu del INRENA realizó una inspección ocular al área del POA 4 correspondiente a la zafra 2007-2008, a fin de comprobar la existencia de la especie *Cedrela odorata* "cedro". Los resultados de dicha inspección se encuentran recogidos en el Informe Técnico N° 027-2007-INRENA-ATFFS-TAHUAMANU/ProyectoInteroceanica/HCM del 4 de diciembre de 2007 (en adelante, Informe 2) (fs. 76).
7. Mediante Resolución Administrativa N° 315-2008-INRENA-ATFFS-TAHUAMANU del 14 de agosto de 2008, se aprobó el POA 4 correspondiente a la zafra 2007-2008 a ejecutarse en la zafra 2008-2009, presentado por Forestal Pavayacu, sobre una superficie de 441.58 hectáreas (fs. 146).
8. A través de la Resolución Directoral N° 059-2011-OSINFOR-DSCFFS del 3 de mayo de 2011 (fs. 293), notificada el 11 de mayo de 2011 (fs. 298-A), se dio inicio al presente procedimiento administrativo único (en adelante, PAU) contra Forestal Pavayacu, titular del Contrato de Concesión Forestal, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>1</sup>, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificaciones; así como, por haber incurrido en la presunta causal de caducidad prevista en los literales a) y c) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>2</sup>, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308), concordantes con las consignadas en los

et



**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.
- w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".

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



literales b) y e) del artículo 91-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG<sup>3</sup> y sus modificatorias.

9. Mediante escrito con registro N° 777 (fs. 304), recibido el 20 de mayo de 2011, Forestal Pavayacu presentó los descargos respectivos contra la Resolución Directoral N° 059-2011-OSINFOR-DSCFFS<sup>4</sup>.
10. Mediante escritos con registro N° 1227 (fs. 409) y N° 046 (fs. 436) recibidos el 14 de septiembre de 2011 y el 23 de enero de 2012 respectivamente, Forestal Pavayacu presentó una ampliación de los argumentos expuestos en el escrito de descargos presentado contra la Resolución Directoral N° 059-2011-OSINFOR-DSCFFS
11. Mediante Resolución Directoral N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS del 25 de enero de 2013 (fs. 493), notificada el 28 de enero de 2013 (fs. 501), la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR (en adelante, Dirección de Supervisión) resolvió, entre otros, sancionar al concesionario por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, e imponer una multa ascendente a 15.01

<sup>3</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**  
**"Artículo 91A.- 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".

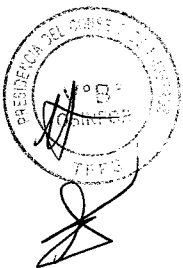
<sup>4</sup> Cabe mencionar que, mediante escrito del 04 de julio de 2011, Forestal Pavayacu presentó una solicitud requiriendo que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 059-2011-OSINFOR-DSCFFS; sin embargo, mediante Resolución Directoral N° 127-2011-OSINFOR-DSCFFS del 10 de agosto de 2011 dicha solicitud fue declarada improcedente, por los argumentos que se detallan a continuación:

**"SEXTO**

*Que, el Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR no contempla recurso impugnatorio contra Resolución Directoral que da inicio al Procedimiento, puesto que la misma no pone fin al procedimiento sancionador, ni coloca en estado de indefensión al administrado. Los recursos impugnatorios se encuentran más bien previstos para aquellas resoluciones que imponen sanciones o que declaran la caducidad de los derechos de aprovechamiento, las cuales de acuerdo al artículo 15° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR constituyen resoluciones que ponen fin a la primera instancia administrativa.*

**SEPTIMO**

*Que, de conformidad al artículo 206° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. En este sentido, si bien el derecho de defensa y el derecho de recurrir contra los actos administrativos constituyen derechos constitucionalmente reconocidos y, en consecuencia, de observancia obligatoria en cualquier tipo de procedimiento, sea este judicial o administrativo, estos derechos no se ven afectados en el presente caso, en razón que la Resolución Directoral que da inicio al Procedimiento Administrativo Único, lo que hace es iniciar el proceso formal, mediante la cual el administrado tendrá la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de sus derechos e intereses".*



Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT)<sup>5</sup>, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras cometidas por Forestal Pavayacu

N°	Hecho imputado	Norma tipificadora	Multa
1	Extraer recursos forestales no autorizados de la especie <i>Swietenia macrophylla</i> "caoba", correspondiente al POA 3.	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.	7.12 UIT

5

Cabe precisar que, si bien el presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra Forestal Pavayacu, entre otros, se inició por incurrir en una conducta que habría configurado la presunta causal de caducidad prevista en los literales a) y c) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308, la Dirección de Supervisión determinó que no correspondía caducar el título habilitante del administrado debido a que dichas imputaciones carecían de sustento. Es así que, al respecto expresamente en la Resolución N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS señaló lo siguiente:

*"En relación a la causal de caducidad del derecho de aprovechamiento prevista en el literal a) del artículo 18° de la ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27803, imputada a la empresa concesionaria, es necesario acudir al criterio establecido en el Informe Técnico N° 086-2012-OSINFOR/06.1.2., mediante el cual se indica que, es importante señalar sobre el daño causado por el aprovechamiento no autorizado de árboles de la especie cedro (94.497 m<sup>3</sup>), que éste no resulta grave, toda vez que, los referidos individuos fueron incluidos en el Plan Operativo Anual de la zafra 2008-2009 y que, al estar incluidos en dicho documento de gestión, forman parte del Plan General de Manejo Forestal que se concibe para el ordenamiento y sostenibilidad del recurso forestal. En relación a la especie caoba, se advirtió que la empresa concesionaria no justifica la movilización de 77.689 m<sup>3</sup>; en efecto, la cantidad movilizada procede de individuos sobre las cuales no tenía autorización y estaría representado por 04 individuos, por lo que, de acuerdo al Compendio – Resumen Público de Monitoreo y Evaluaciones Maderacre del año 2009, se determina que el área afectada por árbol es de 0.035 ha; el cual no resultaría significativo, para el tamaño del área concesionada; además, si bien la caoba se encuentra incluida en el apéndice II de la Convención CITES, es importante indicar que en relación al manejo del bosque en su integridad, por la cantidad de individuos que obedecen a la infracción, no resultan considerables para que exista perturbación del bosque; finalmente, se evidenció el aprovechamiento de 02 individuos que no se encontraban declarados en el POA, dicha cantidad movilizada procede de individuos sobre las cuales no se tenía autorización; en consecuencia, en relación a la gravedad del daño producido por la acción de realizar el aprovechamiento de individuos no autorizados, al margen de que pueda ser considerada como una infracción en materia forestal, no resulta significativo para el manejo del bosque en su integridad.*

*Con respecto a la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, resulta importante indicar que si bien la empresa concesionaria ha realizado el aprovechamiento de árboles no autorizados, mediante Informe Legal N° 564-2010-OSINFOR/SG/OAJ, el cual sirve de sustento para la Resolución de apertura de Procedimiento Administrativo Único, indica que procederían de aprovechamiento fuera del área de la concesión, dicha aseveración resulta imprecisa, puesto que técnicamente no es posible corroborarla debido a que según los resultados de la supervisión, el ingeniero forestal no recorrió toda el área de la concesión; por lo tanto, no es posible afirmar que la extracción es de fuera de los límites de la concesión, asimismo, no se cuenta con pruebas fehacientes, como traks, puntos del GPS y recorrido, que acredite que el aprovechamiento se haya realizado fuera del área de la concesión, en consecuencia, la imputación contenida en el literal c) de la Ley N° 27308, carece de sustento".*

EMP



N°	Hecho imputado	Norma tipificadora	Multa
2	Facilitar a través de su concesión para que se transporte el volumen de 77.689 m <sup>3</sup> de recursos forestales no autorizados de la especie <i>Swietenia macrophylla</i> "caoba", correspondiente al POA 3.	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.	7.12 UIT
3	Extraer recursos forestales no autorizados de la especie <i>Cedrela Odorata</i> "cedro", correspondiente al POA 4.	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.	0.77 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS e Informe Técnico N° 008-2013-OSINFOR/06.1.2  
 Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

12. Mediante escrito con registro N° 218 (fs. 505), recibido el 18 de febrero de 2013, Forestal Pavayacu interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS, precisando que los medios probatorios que se ofrecen como nueva prueba deben ser solicitados al Gobierno Regional de Madre de Dios, los cuales son: (i) el documento Balance de Extracción desde el año 2006 hasta dicha fecha; y, (ii) el informe Situacional de la concesión forestal, a fin de demostrar el perjuicio que le ha generado la lentitud del procedimiento.
13. Mediante Resolución Directoral N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS del 07 de marzo de 2013 (fs. 517), notificada el 27 de marzo de 2013 (fs. 526), la Dirección de Supervisión resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Forestal Pavayacu, debido a que los medios probatorios ofrecidos como nueva prueba, no tienen tal condición, por no estar referidos a hechos nuevos ni a aspectos que no se hayan considerado durante la instrucción del presente PAU.
14. Mediante escrito con registro N° 407 (fs. 542), recibido el 08 de abril de 2013, Forestal Pavayacu interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:

Con relación al recurso de reconsideración

- a) Con la expedición de la Resolución Directoral N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS se habría producido un quebrantamiento a las normas que regulan el procedimiento administrativo, toda vez que "(...) existe una clara y abierta vulneración al principio de defensa y al marco jurídico administrativo; por cuanto no se considera la corriente doctrinaria respecto a lo que se denomina prueba nueva (...)"><sup>6</sup>.

*Ero*



*[Firma manuscrita]*

- b) Asimismo, precisó que el principal error en el que habría incurrido la autoridad administrativa radica en afirmar que del análisis de los medios probatorios ofrecidos "(...) se tiene que no constituyen nueva prueba porque no están referidos a nuevos hechos ni a aspectos que no se hayan considerado durante la instrucción del PAU (...)".<sup>7</sup> Ello resulta incongruente e ilegal, por cuanto los nuevos elementos de juicio, tales como, el comportamiento del administrado durante el PAU; informe situacional de la concesión, a fin de demostrar que la lentitud en resolver generó perjuicios; y, (iii) revisión y reexamen del expediente, constituyen hechos tangibles y no evaluados con anterioridad que ameritan la reconsideración del caso.
- c) Adicionalmente, indicó que si la autoridad administrativa determinó que lo ofrecido no constituía nueva prueba no debió declararse inmediatamente la improcedencia del recurso de reconsideración, toda vez que "(...) de un breve estudio de la parte considerativa de la resolución materia de impugnación nos percataremos que se trata de una inadmisibilidad y no de una improcedibilidad, por tanto tal como lo estipula la propia norma se debió otorgar el plazo de ley para subsanar las faltas que no permitían su admisión (...)".<sup>8</sup>
- d) De dicha situación, se desprende que "(...) la autoridad administrativa pretende dar una interpretación distinta a las pruebas ofrecidas, así como además una cuestión de puro derecho al no ceñirse estrictamente a lo establecido en la normativa procesal peruana (...)".<sup>9</sup>, razón por la cual el presente recurso debería ser declarado fundado.

15. Mediante escritos con registro N° 311 (fs. 550) y N° 344 (fs. 600), recibidos en fecha 15 de enero y 27 de junio de 2014 respectivamente, Forestal Pavayacu amplió los argumentos expuestos en su escrito de apelación contra la Resolución N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS, señalando lo siguiente:

Con relación a la diligencia de Verificación

- a) Precisó que la Dirección de Supervisión no ha presentado durante el transcurso del procedimiento ningún medio probatorio que resulte suficiente para acreditar las imputaciones realizadas en su contra, toda vez que durante la realización de la verificación de especies se presentaron vicios que traerían como consecuencia que los hallazgos advertidos en las diligencias no puedan ser considerados como sustento para acreditar las imputaciones. Es así que, de una lectura del Informe Técnico N° 027-2007-INRENA-ATFFS-

*emp*



*S*

- 7 Foja 542  
8 Foja 545  
9 Foja 545



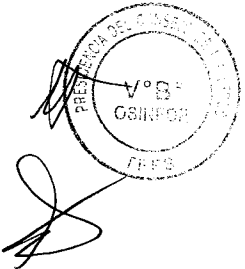
TAHUAMANU/ProyectoInteroceanica/HCM se puede apreciar que no se han considerado las condiciones atípicas de la zona ni se ha advertido acerca de los vicios ocurridos durante la diligencia.

- b) Por ejemplo, el ingeniero que realizó la diligencia de supervisión fue "(...) contratado por el proyecto interoceánico, el cual estaba haciendo labores de apoyo al INRENA sede Tahuamanu y no contaba con ninguna resolución administrativa, Jefatural u otro, que acredite el ejercicio de su función para revisar todo o parte de los documentos en el proceso de aprobación de los procedimientos de dicha institución y menos de realizar inspecciones oculares previa aprobación del POA cuya labor debe ser designado únicamente a personal contratado por el INRENA (...)"<sup>10</sup>.
- c) Asimismo, debe tenerse en consideración que si bien en el Informe Técnico N° 027-2007-INRENA-ATFFS-TAHUAMANU/ProyectoInteroceanica/HCM se señaló que durante la supervisión se contó con la participación del titular de la concesión, dicha afirmación es incorrecta puesto que el concesionario, siendo que lo que ocurrió fue que aprovechándose de su buena fe e inexperiencia le hicieron suscribir las actas de inicio y finalización de la supervisión. Por lo tanto, dicha inconsistencia y falsedad en las afirmaciones vertidas en el referido informe generan que éste sea inválido.
- d) Adicionalmente, debe valorarse correctamente el que el ingeniero no estaba capacitado adecuadamente para realizar la supervisión, toda vez que cuando se realizó el recorrido no se percató de que "(...) la madera de cedro se encontraba dentro de la PCA en las coordenadas geográficas UTM 366702 E y 8714415 N sino que se limitó a verificar las medidas dasométricas de los árboles en pie, talados y aserrados de cedro y solo con esas medidas calculó los volúmenes (...)"<sup>11</sup>.

Em

Con relación a las conductas infractoras imputadas

- e) Indicó que en el supuesto de que hubiera incurrido en las conductas infractoras imputadas la Dirección de Supervisión debió analizar que su caso es atípico por lo tanto constituye una eximente de responsabilidad.
- f) Específicamente precisó que, en "(...) la provincia del Tahuamanu la zafra es de tres 3 meses y el acceso en invierno con carga (víveres, combustible, maquinarias, equipajes, medicinas y personal) demora 8 días y en verano demora



<sup>10</sup> Foja 555

<sup>11</sup> Foja 556

14 días con carga (...) <sup>12</sup>, por lo que, el aprovechamiento del recurso forestal "(...) se encuentra condicionado a la estación lluviosa entre los meses de diciembre y abril, excluyendo el festivo mes de diciembre (...) <sup>13</sup>. Ello, significa que "(...) el concesionario contaba con poco tiempo para movilizar todo el volumen de madera de cedro consignado en el POA de la zafra 2007-2008 (...) <sup>14</sup>.

- g) En efecto, el POA 4 fue presentado el 24 de agosto de 2007 para su aprobación "(...) sin embargo, por esos días ya iniciaba el mes de noviembre de 2007, es decir, habían transcurrido prácticamente 03 meses (agosto, septiembre y octubre) sin que el documento presentado hubiera sido aprobado (...) <sup>15</sup>. Por lo tanto, a las características adversas propias de la zona también se debe incluir la desidia de la autoridad administrativa para acelerar la aprobación del POA, a efectos de que se lograra realizar el aprovechamiento durante el periodo de duración de la zafra.

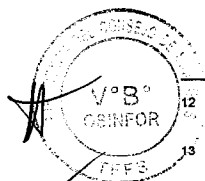
#### Con relación a la actuación de la autoridad administrativa

- h) Precisó que no resulta razonable que todas las actuaciones de las autoridades administrativas se hayan realizado con tanta lentitud, siendo que, por ejemplo "(...) la aprobación de un POA se hace en 20 días o en el peor de los casos en 30 días, tal como lo establecía el TUPA del Ex INRENA (...) <sup>16</sup>; no obstante, en el presente caso la aprobación se dio aproximadamente después de un año.
- i) Asimismo, precisó que el tiempo transcurrido desde que se iniciaron las investigaciones del presente PAU refleja el sobredimensionamiento de los hechos con la única finalidad de perjudicar a la empresa, dado que durante el trámite del procedimiento no se ha podido aprovechar ningún metro cubico de madera rolliza, impidiéndole generar el ingreso de recursos económicos.

## II. MARCO LEGAL GENERAL

16. Constitución Política del Perú.
17. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.

WTF



- 12 Foja 559
- 13 Foja 558
- 14 Foja 558
- 15 Foja 558
- 16 Foja 560





18. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
19. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
20. Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
21. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
22. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
23. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
24. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
25. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
26. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

### III. COMPETENCIA

27. 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.
28. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM<sup>17</sup>, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones

17

#### Decreto Supremo N° 029-2007-PCM

##### "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 así lo determine mediante resolución".



como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

#### IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

29. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 407 (fs. 542), Forestal Pavayacu interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS. Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, PAU), la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno<sup>18</sup>.
30. 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 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 2017<sup>19</sup> y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación<sup>20</sup>.
31. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada<sup>21</sup> se aplicará lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto

<sup>18</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>19</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.**  
**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**  
**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".

**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".

<sup>21</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**



Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de 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 Procesal Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.

32. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil<sup>22</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, complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad<sup>23</sup>, eficacia<sup>24</sup> e informalismo<sup>25</sup> recogidos en el TUO de la Ley N° 27444 y sus modificatorias. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
33. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al

**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".

<sup>22</sup> **Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS**  
**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

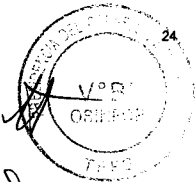
**SEGUNDA.-** Las normas procesales son de aplicación inmediata, incluso al proceso en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado".

<sup>23</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>24</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 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.

<sup>25</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.

EM



D

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>26</sup>.

34. El escrito de apelación presentado por Forestal Pavayacu 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-OSINFOR<sup>27</sup> (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUO de la Ley N° 27444 y sus modificatorias<sup>28</sup> por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

<sup>26</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**  
**"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."

**"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. (...)"

<sup>27</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.
- 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. (...)
- 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**

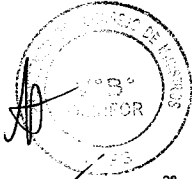

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

- 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.
- e. Se impugne el acto que dispone del inicio del procedimiento administrativo único".

<sup>28</sup> **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

**"Artículo 122°.- Requisitos de los escritos**

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

ENC  
  




35. El recurso de apelación, acorde al artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444<sup>29</sup>, concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, 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.

36. 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>30</sup>.*

37. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por Forestal Pavayacu.

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 de derecho.
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 216.2.- 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 219°.- 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”.

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

“Artículo 218°.- 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”.

30

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

**V. CUESTIÓN PREVIA: RESPECTO AL ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE OFICIO DE LA PRESCRIPCIÓN**

38. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 250.3 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444, la autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones<sup>19</sup>.
39. Sobre el particular, con relación a la prescripción, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente<sup>20</sup>:

*“La prescripción, desde un punto de vista general, es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones. Y, desde la óptica penal, es una causa de extinción de la responsabilidad criminal fundada en la acción del tiempo sobre los acontecimientos humanos o renuncia del Estado al ius puniendi, en razón de que el tiempo transcurrido borra los efectos de la infracción, existiendo apenas memoria social de la misma”.*

40. De lo expuesto, se entiende que la prescripción es una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica<sup>21</sup>; por ello, se acoge en aquellos supuestos en los que la Administración, por inactividad deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas o interrumpe el procedimiento de persecución de la falta durante un lapso de tiempo<sup>22</sup>.
41. Asimismo, la prescripción debe ser invocada de oficio por los siguientes motivos “(...) i) la autoridad pierde competencia para ejercer la facultad sancionadora al cumplirse el plazo de prescripción en un caso concreto; ii) la prescripción en materia penal se aplica

<sup>19</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 “Artículo 250°.- Prescripción

(...)

250.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos. En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia”.

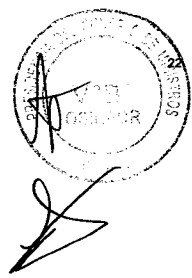
<sup>20</sup> Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1805-2005-HC/TC.

<sup>21</sup> BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 22° Edición, Malheiros Editores, Sao Paulo, 2007, p. 1025.

Ver: ZEGARRA VALDIVIA, Diego. La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Revista de Derecho Administrativo del Círculo de Derecho Administrativo, 2009, p. 208

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 19° Edición, Lumen Juris Editores, Rio de Janeiro, 2008, p. 860.

Ver: ZEGARRA VALDIVIA, Diego. Op. Cit.





de oficio o a solicitud de parte y de esta procede la prescripción en el sancionador administrativo; iii) no existe una justificación que amerite no adoptar esta regla respecto del marco administrativo sancionador; máxime teniendo en cuenta principios de debido proceso o debido procedimiento administrativo; y, iv) la limitación a la aplicación de oficio implicaría un régimen más desventajoso para los procedimientos sancionadores, cuando ésta misma no admite disposiciones menos favorables en regímenes especiales (...)"<sup>23</sup>.

42. Adicionalmente, el jurista Víctor Baca considera que la prescripción en el derecho administrativo sancionador debe declararse de oficio, toda vez que una sanción impuesta por una infracción prescrita deviene en nula<sup>24</sup>.
43. Ahora bien, con relación al plazo de prescripción debe mencionarse que el numeral 250.1 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444 dispone que el plazo de prescripción será de cuatro (4) años, en caso dicho plazo no hubiera sido determinado por la autoridad competente<sup>25</sup>.
44. De otro lado, con relación al inicio del plazo de prescripción, el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley 27444<sup>26</sup> indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción se inicia según el tipo de conducta ilícita que sea materia de análisis en el procedimiento: i) al momento de la comisión del acto ilícito, tratándose de infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes; ii) desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción, en el caso

<sup>23</sup> **MARAVÍ SUMAR, Milagros.** "La alegación de la figura de la prescripción en los procedimientos sancionadores", artículo publicado en la Revista virtual Ita lus Esto, revisado en <http://www.itaiuesto.com/wp-content/uploads/2014/12/Milagros-Marav%C3%AD-Sumar.pdf>.

<sup>24</sup> "(...) se entiende que la prescripción es de orden público, en tanto impide el ejercicio de una potestad administrativa, y debe declararse de oficio. Es más, una sanción impuesta por una infracción prescrita sería nula, (...)".  
Ver: **BACA ONETO, Víctor.** La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Revista Derecho y Sociedad No. 37, Año XXII, 2011, p. 268.

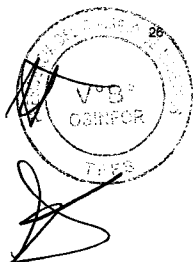
<sup>25</sup> **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**  
"Artículo 250°.- Prescripción

**250.1** La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años."

**Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**  
"Artículo 250°.- Prescripción

(...)  
**250.2** El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado".

em



de infracciones continuadas; o, iii) cuando la comisión de dicho acto ilícito ha cesado, tratándose de infracciones permanentes.

45. Así también, en dicho dispositivo normativo se hace la precisión de que dicho plazo se suspende solo con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de infracción que sean imputados; y, se reanuda inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantiene paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
46. De las normas señaladas, se desprende que para la persecución de una infracción, la Administración Pública cuenta con un plazo de prescripción, el cual se mide de la siguiente manera: (i) para el caso de infracciones instantáneas desde el día que se realizó el hecho infractor hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él; (i) para el caso de infracciones continuadas desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él; y, (iii) para el caso de infracciones permanentes hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él. En dichos casos, si se consume antes, la Administración Pública quedará impedida de sancionar aquella infracción, es decir perderá competencia para emitir un acto administrativo válido.
47. En ese contexto, debe precisarse que (i) las infracciones instantáneas son *aquellas en las que la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consume, sin producir una situación antijurídica duradera*<sup>27</sup>; (ii) las infracciones continuadas son *aquellas cuya realización se prolonga en el tiempo y le permite al infractor subsanar la omisión o cambie su estado*<sup>28</sup>; mientras que (iii) en las infracciones permanentes, *el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable*<sup>29</sup>.
48. Cabe precisar que las infracciones continuadas se caracterizan por la realización de diferentes conductas, *"(...) cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario (...). En este caso, prescripción se cuenta desde*

<sup>27</sup> **BACA ONETO, Víctor.** La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Revista Derecho y Sociedad No. 37, Año XXII, 2011, p. 268.

<sup>28</sup> **ALVA MATTEUCCI, Mario.** El principio de continuidad de infracciones regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General y su implicancia en el ámbito tributario. En: Jurídica. Suplemento de Análisis Legal del diario oficial "El Peruano" correspondiente a la edición del martes 12 de abril del 2005, N° 41, Pp. 6 y 7.

<sup>29</sup> **BACA ONETO, Víctor.** La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Revista Derecho y Sociedad No. 37, Año XXII, 2011, p. 268.





la última actuación constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría esta <<unidad de acción>> (...)<sup>30</sup>.

49. En tal sentido, corresponde señalar que el plazo de prescripción (i) para las infracciones instantáneas comienza desde el momento que es cometida, el cual corresponde a una actividad momentánea plenamente determinable, mientras que (ii) para las infracciones continuadas, al ser una situación jurídica prolongada en el tiempo, el plazo de prescripción se cuenta desde la última actuación constitutiva de infracción; y, (iii) para el caso de las infracciones permanentes desde que ésta cesa, es decir, desde que se configura el tiempo o plazo de su consumación.
50. Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta importante determinar el tipo de conducta realizada por Forestal Pavayacu, debido a que la calificación de una conducta (como instantánea, continuada o permanente) determinará el inicio del plazo con el que cuenta la Administración Pública para ejercer el *ius puniendi* sobre el administrado. Es así que, en atención a las facultades con las que cuenta este Órgano Colegiado considera pertinente analizar y evaluar de oficio la aplicación del plazo de prescripción al presente procedimiento administrativo sancionador, específicamente al caso del POA 3, correspondiente a la zafra 2006-2007.
51. Cabe precisar que, luego de efectuado dicho análisis, en caso de que la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones no haya prescrito, se evaluarán los argumentos expuestos por la administrada en su recurso de apelación cuyo cuestionamiento se encuentre relacionado al POA 3, correspondiente a la zafra 2006-2007.

**Con relación a la calificación de las conductas infractoras imputadas a Forestal Pavayacu referidas a la extracción y transporte de individuos no autorizados**

52. Los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, establecen lo siguiente:

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

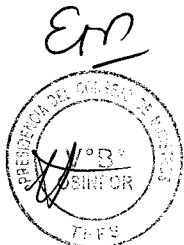
De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia forestal, las siguientes:

(...)

- i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.

(...)

- w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal”.



<sup>30</sup> Ibid Op. Cit., p. 269.

53. De la lectura del dispositivo legal señalado, se advierte que para la configuración del tipo infractor establecido en el literal i) pueden presentarse de manera disyuntiva dos condiciones:
- a) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; es decir, extraer especies distintas a las autorizadas en el POA.
  - b) Realizar extracciones forestales fuera de la zona autorizada; es decir, realizar extracciones fuera del área aprobada por el POA.
54. Asimismo, para la configuración del tipo infractor establecido en el literal w) pueden presentarse de manera disyuntiva cuatro condiciones:
- a) Facilitar la extracción de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal; o,
  - b) Facilitar el transporte de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal; o,
  - c) Facilitar la transformación de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal; o,
  - d) Facilitar la comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal;
55. En el presente caso, de los resultados obtenidos en la inspección ocular y/o diligencia de supervisión realizada en el área del POA 3 correspondiente a la zafra 2006-2007, se determinó que Forestal Pavayacu realizó extracción de madera proveniente de individuos no autorizados de la especie *Swietenia macrophylla* "caoba", así como el transporte de los recursos forestales extraídos de manera ilegal por un volumen de 77.689 m<sup>3</sup>.
56. De otro lado, debe precisarse que en general las actividades de aprovechamiento forestal (dentro de las cuales se encuentran la extracción y el transporte de individuos) se realizan a través de dos fases: (i) pre aprovechamiento; y, (ii) aprovechamiento, las cuales se detallan a continuación:

012



Handwritten signature or mark below the stamp.



**(i) Fase de pre-aprovechamiento**

- Comprende principalmente la delimitación de la PCA<sup>31</sup> (incluyendo la apertura de trochas de orientación), el censo comercial (incluyendo la corta selectiva de lianas), la planificación operacional del aprovechamiento y la planificación y construcción de la red vial. Generalmente, esta fase se realiza un año antes del aprovechamiento (si dicho aprovechamiento se realiza mediante un plan de manejo forestal).
- Cabe precisar que la red vial en la PCA está constituida por un camino principal (que también puede ser de acceso), caminos secundarios y viales de arrastre. Los caminos permiten el transporte de los productos, mientras que las viales de arrastre son las que conectan las PCA con los caminos principales y secundarios. Una buena planificación de la red vial permite reducir el impacto sobre suelos y cursos de agua, aumentar la eficiencia del transporte y reducir su costo, asegurar el acceso al área y dar seguridad a las operaciones<sup>32</sup>. La construcción de los caminos principales y secundarios, generalmente, se realizan en época de verano<sup>33</sup>.

**(ii) Fase de aprovechamiento**

**Operaciones de Corta**

Las operaciones de corta incluyen el tumbado, el despunte y el trozado. Estas deben planificarse de manera que faciliten la retirada de las trozas por el equipo de arrastre, se reduzcan los riesgos de accidentes y se evite desperdicios de madera.

<sup>31</sup> 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".

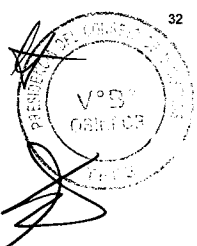
<sup>32</sup> Cabe precisar que el siguiente gráfico demuestra la fase correspondiente a la apertura de viales de arrastre:



Figura 01. Apertura de la red vial en la PCA.

<sup>33</sup> Según el estudio "Aprovechamiento mejorado en bosques de producción forestal" realizado en Nicaragua por el Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza – CATIE, 2001, el rendimiento promedio de un tractor forestal de orugas D-65 en un bosque húmedo tropical – bosque muy húmedo pre montano tropical, con pendientes entre 15% a 75%, es de 250 metros lineales por día, considerando un ancho de calzada de 6 metros.

Em



## □ Operaciones de arrastre y transporte

El arrastre comprende el transporte de las trozas desde el sitio de tumba hasta los patios de trozas, a través de viales de arrastre. Según el sistema de arrastre que se utilice (mecanizado o manual), se pueden distinguir varias operaciones o fases.

57. De lo señalado, se desprende que las operaciones de aprovechamiento forestal, por ser un conjunto de actividades complejas, requieren de una planificación, así como un tiempo necesario en cada una de las fases de aprovechamiento, siendo imposible que se pueda realizar más de una de las actividades antes mencionadas al mismo tiempo.
58. En tal sentido, la extracción forestal y la movilización (sea de volúmenes no autorizados o en exceso) se encuentran comprendidas dentro de la fase de aprovechamiento, la cual, implica el desarrollo de distintas actividades, entre ellas: la identificación de los árboles a aprovechar<sup>34</sup>, la tala<sup>35</sup>, el despunte<sup>36</sup>, el trozado<sup>37</sup>, la extracción<sup>38</sup> y movilización<sup>39</sup>.
59. Cabe precisar que los requisitos o características para determinar que estamos ante una infracción continuada son los siguientes: i) realización de un plan preconcebido o el aprovechamiento de idéntica ocasión; ii) realización de una pluralidad de acciones con unidad psicológica y material; e, iii) infracción del mismo o semejantes preceptos administrativos<sup>40</sup>.
60. Por ello, este Órgano Colegiado es de la opinión que las conductas infractoras imputadas a Forestal Pavayacu referidas a la "extracción y transporte de individuos

<sup>34</sup> Esto implica la identificación de individuos aprovechables, semilleros y aprovechamiento futuro.

<sup>35</sup> Se entiende por tala al tumbado de los árboles. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

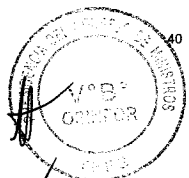
<sup>36</sup> Implica la eliminación de las ramas del extremo superior del árbol extraído.

<sup>37</sup> Dicha actividad implica el seccionamiento o corte transversal del recurso extraído en medidas comerciales.

<sup>38</sup> Proceso de traslado de un producto forestal, mediante vías de arrastre, desde el tocón del árbol de origen hasta un sitio intermedio dentro del bosque, es decir, hasta un punto o patio de acopio. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

<sup>39</sup> Es el proceso de traslado del producto extraído desde el punto de acopio hacia fuera del bosque materia de intervención. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

<sup>40</sup> **DE PALMA DEL TESO, Ángeles.** Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. En: Revista Española de Derecho Administrativo N° 112, 2001, Civitas, Madrid, Págs. 555 - 556.

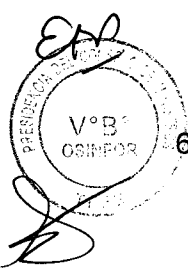




no autorizados” constituyen infracciones de naturaleza continuada que se han prolongado en el tiempo.

***Con relación al inicio del plazo de prescripción de la facultad sancionadora***

61. Habiendo determinado que las conductas imputadas a Forestal Pavayacu califican como infracciones continuadas, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444, el cual señala que el cómputo del plazo de la prescripción comenzará desde el día en que se realizó la última acción constitutiva de la infracción.
62. Asimismo, se debe tener en consideración que las conductas que son imputadas a los administrados corresponden al incumplimiento de las obligaciones generadas en los títulos habilitantes, así como en el documento de gestión POA, las cuales devienen en infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.
63. De ahí que, para la determinación de la última acción constitutiva de las infracciones imputadas a Forestal Pavayacu, referidas a la extracción y transporte de productos forestales no autorizados, se debe considerar que para el caso del POA 3, correspondiente a la zafra 2006-2007, ambas conductas se desarrollaron durante el periodo de vigencia del documento de gestión en mención, es decir, el periodo comprendido desde el 01 de mayo de 2006 hasta el 30 de abril de 2007<sup>41</sup>. Por lo tanto, las conductas cesaron cuando finalizó el POA 3, es decir, el 30 de abril de 2007.
64. En ese contexto, corresponde iniciar el cómputo del plazo de prescripción desde la fecha señalada en el considerando previo, a efectos de determinar si el plazo para sancionar a Forestal Pavayacu por la comisión de las infracciones referidas a la extracción y transporte de productos forestales no autorizados, cometidos durante el periodo de vigencia del POA 3 correspondiente a la zafra 2006-2007, ha prescrito o no.



**Análisis cronológico del POA 3 correspondiente a la zafra 2006-2007**

65. Mediante Carta N° 237-2011-INRENA-OSINFOR-DSCFFS del 05 de mayo de 2011 (fs. 298-A), notificada el 11 de mayo de 2011 (fecha que se interrumpe el plazo del presente procedimiento administrativo sancionador), se le comunicó a la administrada el inicio del presente PAU por la comisión de las presuntas conductas infractoras contenidas en la Resolución Directoral N° 059-2011-OSINFOR-DSCFFS (fs. 293), y se le otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día

<sup>41</sup> Cabe precisar que el mencionado periodo de aprovechamiento fue determinado en la Resolución Administrativa N° 254-2006-INRENA-ATFFS-TAHUAMANU del 30 de junio de 2006, que aprobó el Plan Operativo Anual correspondiente a la zafra 2006-2007, presentado por Forestal Pavayacu.

hábil siguiente de notificada la referida carta, para que presente los descargos correspondientes contras las imputaciones señaladas en la mencionada resolución directoral. Cabe precisar que desde el día que la concesionaria dejó de extraer recursos forestales no autorizados (30.04.2007) hasta la notificación del inicio del PAU transcurrió el plazo de 4 años y 7 días.

66. Asimismo, en atención a la mencionada carta, el 20 de mayo de 2011 la administrada presentó sus descargos contra la Resolución Directoral N° 059-2011-OSINFOR-DSCFFS, de forma tal que a partir de dicho momento debería reanudarse el cómputo del plazo de prescripción si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles.
67. Adicionalmente, desde el 27 de junio de 2011 (fecha de reanudación del plazo de prescripción) hasta el 25 de enero de 2013, fecha en que se emitió la Resolución Directoral N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS, la cual resuelve, entre otros, sancionar con una multa ascendente a 15.01 UIT a Forestal Pavayacu, han transcurrido 1 año, 7 meses y 19 días. Cabe precisar que a ello se debe añadir el plazo que transcurrió desde que se cesó la comisión de la infracción hasta la notificación del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, es decir el plazo de 4 años y 7 días.
68. De lo expuesto se verifica que, al ser la extracción y el transporte de productos forestales no autorizados infracciones de naturaleza continuada, estas cesaron el 30 de abril de 2007, siendo que la potestad sancionadora de la autoridad administrativa de primera instancia para imponer una sanción venció indefectiblemente el 30 de abril de 2011, tal como se observa del cuadro siguiente:

**Cuadro N° 1: Detalle del cómputo del plazo de prescripción**

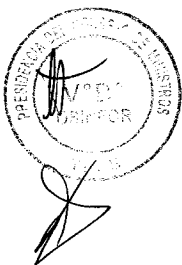
Fecha del cese de las conductas infractoras	Fecha límite para imponer sanción	Fecha de prescripción de facultad sancionadora	Fecha inicio del PAS (notificación)	Fecha de presentación de descargos	Fecha de reanudación del plazo de prescripción	Fecha de emisión de la Resolución Directoral
30 de abril, 2007	30 de abril, 2011	03 de mayo, 2011	11 de mayo, 2011	20 de mayo, 2011	27 de junio, 2011	25 de enero, 2013

The diagram below the table shows four boxes connected by arrows. A long arrow points from '30 de abril, 2007' to '30 de abril, 2011' with a box labeled '4 años y 7 días'. A downward arrow points from '30 de abril, 2011' to a box labeled 'Suspensión'. A curved arrow points from '20 de mayo, 2011' to '27 de junio, 2011' with a box labeled '25 días hábiles'. Another curved arrow points from '27 de junio, 2011' to '25 de enero, 2013' with a box labeled '1 año, 7 meses y 19 días'.

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

EMP



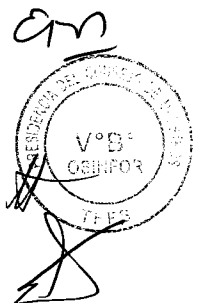


69. Así de la revisión de la Resolución Directoral N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS, mediante la cual se resolvió sancionar a la administrada por la extracción y transporte de recursos forestales no autorizados de la especie *Swietenia macrophylla* "caoba", correspondientes al POA 3, infracciones que se encuentran tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, e imponer una multa ascendente a 15.01 UIT, se advierte que dicha Resolución fue emitida el 25 de enero de 2013, habiendo transcurrido cinco (5) años, siete (7) meses y veintiséis (26) días, es decir, fuera del plazo legal de cuatro (4) años permitido para que la Administración Pública determine la comisión de una infracción.
70. En consecuencia, este Órgano Colegiado considera que no se ha cumplido con lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27444, referido al plazo con el que cuenta la autoridad administrativa para ejercer el *ius puniendi* sobre la administrado, toda vez que la facultad sancionadora de la autoridad administrativa de primera instancia prescribió el 03 de mayo de 2011; por lo que, corresponde declarar de oficio la prescripción de la potestad sancionadora del OSINFOR respecto de las conductas infractoras antes mencionadas.

## VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

71. De conformidad con lo expuesto previamente, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por Forestal Pavayacu en su recurso de apelación destinados a cuestionar las imputaciones referidas al POA 3 de la zafra 2006-2007, señalados en los antecedentes de la presente resolución.
72. Es así que, las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso corresponden a los cuestionamientos de la administrada referidos a la conducta infractora cometida durante la vigencia del POA 4 correspondiente a la zafra 2007-2008 ejecutada en la zafra 2008-2009.
73. Por lo tanto, las cuestiones controvertidas en el presente caso, son las siguientes:

- i) Si la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG, y sus modificatorias imputada a Forestal Pavayacu ha sido debidamente motivada y acreditada sobre la base de un medio probatorio válido.
- ii) Si Forestal Pavayacu es responsable administrativamente por la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias o habría incurrido en alguna eximente de responsabilidad.



- iii) Si el pronunciamiento emitido en la Resolución N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS que dio respuesta al recurso de reconsideración interpuesto por Forestal Pavayacu, vulnera el principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

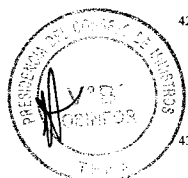
## VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VII.I. Si la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG, y sus modificatorias imputada a Forestal Pavayacu ha sido debidamente motivada y acreditada sobre la base de un medio probatorio válido.

74. La administrada, precisó que la Dirección de Supervisión no ha presentado durante el transcurso del procedimiento ningún medio probatorio que resulte suficiente para acreditar las imputaciones realizadas en su contra, toda vez que durante la realización de la supervisión de oficio se presentaron vicios que traerían como consecuencia que los hallazgos advertidos en las diligencias no puedan ser considerados como sustento para acreditar las imputaciones.
75. Sobre el particular, se debe precisar que la potestad sancionadora con la que cuenta la Administración Pública tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las disposiciones de carácter imperativo impuestas a los administrados y así poder contrarrestar la comisión de determinadas conductas ilícitas o infractoras, cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos jurisdiccionales penales<sup>42</sup>.
76. En efecto, el PAU por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, de naturaleza sancionatoria, constituye un mecanismo diseñado para hacer efectiva la acción de interés público que el Estado ha confiado a la Administración para tutelar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título habilitante respectivo, frente aquellas conductas que desconozcan o resulten lesivas, conforme a lo establecido en el artículo 65° de nuestra Constitución Política.
77. En esa línea, el numeral 168.1 del artículo 168° del TUO de la Ley N° 27444 faculta a la autoridad administrativa a llevar a cabo todos los actos de instrucción necesarios para la determinación y comprobación de los hechos materia de pronunciamiento, los que serán realizados de oficio con la finalidad de lograr convicción de la verdad material que fundamentará la decisión adoptada<sup>43</sup>. Por ello, para el cumplimiento de

<sup>42</sup> PEDRESCHI GARCÉS, Willy. Análisis sobre la Potestad Sancionadora de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Segunda Parte, primera edición, Ara Editores EIRL, Lima, 2003, p. 502.

<sup>43</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'W. Pedreschi'.





tal obligación la actuación de la administración debe enmarcarse dentro de los principios que rigen su potestad sancionadora, así como a aquellos que rigen la generalidad de los procedimientos administrativos.

78. Con relación a lo señalado, corresponde señalar que el numeral 4 del artículo 3° del TUP de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° de la mencionada norma<sup>44</sup>, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En ese sentido, la motivación deberá ser expresa, a través de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, pudiendo sustentarse los hechos en informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
79. En ese contexto, se han dispuesto algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación de la Administración Pública. Así, los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUP de la Ley N° 27444 establecen dos reglas vinculadas a la motivación. En primer lugar, la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública<sup>45</sup>,

**"Artículo 168°.- Actos de instrucción**

168.1 Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias.  
(...)"

<sup>44</sup> **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.**

**"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico".

**"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.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

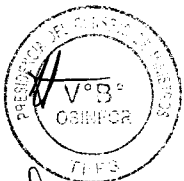
(...)"

<sup>45</sup> **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.**

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

(...)

1.1. 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



conforme al principio del debido procedimiento; en segundo lugar, se dispone -como requisito previo a la motivación- la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>46</sup>.

80. Del marco normativo expuesto, se colige que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
81. En atención a lo señalado, corresponde a este Órgano Colegiado analizar si existen medios probatorios suficientes que acrediten que Forestal Pavayacu incurrió en la comisión de la conducta infractora tipificada en el literales i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG, y sus modificatorias. Ello, en virtud a que de conformidad con la exigencia de la debida motivación de los actos administrativos y lo dispuesto por el principio de verdad material, los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en medios probatorios idóneos.

Sobre la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

82. El artículo 8° de la Ley N° 26821 establece que el derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales debe realizarse en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en Ley<sup>47</sup>.

---

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. (...).

<sup>46</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

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

(...)

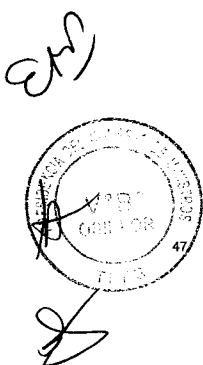
**1.11. Principio de verdad material.**- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

(...)

**Ley Orgánica para el Aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821**

**“Artículo 8°.-** El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.





Asimismo, el artículo 23° de la precitada Ley dispone que la concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo, en particular, el contrato de concesión<sup>48</sup>.

83. Ahora bien, de la revisión del Contrato de Concesión Forestal suscrito por la administrada se advierte que de conformidad con lo estipulado en las cláusulas primera y octava de dicho documento, el derecho al aprovechamiento sostenible de recursos forestales maderables debe realizarse de conformidad con lo establecido en el Plan General de Manejo Forestal y los Planes Operativos Anuales, los cuales una vez aprobados son de observancia y cumplimiento obligatorio por parte de la concesionaria<sup>49</sup>.
84. En efecto, se debe precisar que el Plan General de Manejo Forestal y el Plan Operativo Anual constituyen herramientas de gestión y control de las operaciones de manejo forestal, los cuales incluyen obligaciones específicas adquiridas por los administrados, que deben ser supervisadas en gabinete y en campo, a fin de comprobar su cumplimiento; es decir, las conductas infractoras imputadas a los administrados a través de un PAU corresponden o se sustentan en conductas que han sido advertidas por la autoridad administrativa con posterioridad a la aprobación del documento de gestión, en este caso el POA 4. Ello, debido a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38° de la Ley N° 27308, en concordancia con el artículo 11 del Decreto Supremo N° 014-2001-AG corresponde al OSINFOR la supervisión periódica del cumplimiento de los documentos de gestión forestal en las concesiones forestales maderables a nivel nacional<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> **Ley N° 26821**  
"Artículo 23°.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo (...)"

<sup>49</sup> **Contrato de Concesión Forestal**  
**"CLÁUSULA PRIMERA**  
**OBJETO Y ALCANCES DEL CONTRATO**  
Es objeto del presente contrato establecer los derechos y obligaciones de las partes y especificar las reglas y procedimientos que regirán los mismos con relación al otorgamiento de la concesión.

1.1. Por el presente contrato, el concedente otorga al concesionario el derecho al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables del área de la concesión de conformidad con lo establecido en el Plan General de Manejo Forestal y los Planes Operativos Anuales.  
(...)

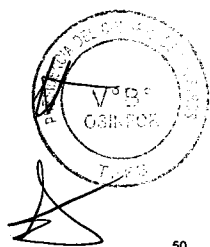
**CLÁUSULA OCTAVA**

(...)

8.2. Cada Plan Operativo Anual, será aprobado por el concedente. Una vez aprobado, será de observancia obligatoria formando parte integrante del presente contrato".

<sup>50</sup> **Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308**  
**"Artículo 38.- Supervisión**  
EL INRENA es el encargado de evaluar y controlar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre que se otorguen al amparo de la presente Ley, siendo el OSINFOR el encargado de supervisar

Em



85. En esa línea, este Órgano Colegiado en diversos pronunciamientos<sup>51</sup> ha señalado que las actividades de aprovechamiento forestal aprobadas mediante un documento de gestión implican el desarrollo de distintas actividades, entre ellas: la identificación de los árboles a aprovechar<sup>52</sup>, la tala<sup>53</sup>, el despunte<sup>54</sup>, el trozado<sup>55</sup>, la extracción<sup>56</sup> y movilización<sup>57</sup>, las cuales constituyen acciones de naturaleza continuada cuya prolongación en el tiempo se encuentra determinada por el periodo de aprovechamiento o vigencia del POA en cuestión (en este caso del 01 de mayo de 2008 hasta el 30 de abril de 2009). Por lo que, la diligencia de supervisión o verificación de especies debe corresponder a un acto realizado por la autoridad

periódicamente el cumplimiento de los planes de manejo forestal en las concesiones forestales maderables a nivel nacional.

**Decreto Supremo N° 014-2001-AG**

**Artículo 11.- Organismo de supervisión de las concesiones forestales con fines maderables**

El OSINFOR, creado por el artículo 6 de la Ley, es el Organismo Público Descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros encargado de:

- a) Supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal con fines maderables;
- b) Supervisar y verificar periódicamente el cumplimiento de los planes de manejo forestal en las concesiones forestales con fines maderables a nivel nacional;
- c) Supervisar anualmente, o a solicitud de parte, el cumplimiento de los planes operativos respectivos en las concesiones forestales con fines maderables y recomendar de ser necesario las medidas correctivas de cumplimiento obligatorio por el concesionario para determinar la vigencia del contrato;
- d) Supervisar periódicamente el aprovechamiento de otros productos del bosque en las concesiones forestales maderables:  
(...)"

<sup>51</sup> En los pronunciamientos emitidos por este Órgano Colegiado, contenidos en: la Resolución N° 199-2016-OSINFOR-TFFS del 23 de noviembre de 2016, Resolución N° 221-2016-OSINFOR-TFFS del 07 de diciembre de 2016, Resolución N° 073-2017-OSINFOR-TFFS del 06 de abril de 2017 se realizó el respectivo análisis y se determinó que la conducta referida a la extracción de individuos no autorizados corresponde a una infracción de naturaleza continuada.

Así también, en los pronunciamientos emitidos en la Resolución N° 137-2016-OSINFOR-TFFS del 19 de agosto de 2016, Resolución N° 196-2016-OSINFOR-TFFS del 09 de noviembre de 2016, Resolución N° 209-2016-OSINFOR-TFFS del 30 de noviembre de 2016 y Resolución N° 219-2016-OSINFOR-TFFS del 7 de diciembre de 2016, al momento de analizar si la potestad sancionadora de OSINFOR se encontraba vigente, se determinó que la conducta referida a la extracción de individuos no autorizados corresponde a una infracción de naturaleza continuada.

<sup>52</sup> Esto implica la identificación de individuos aprovechables, semilleros y aprovechamiento futuro.

<sup>53</sup> Se entiende por tala al tumbado de los árboles. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

<sup>54</sup> Implica la eliminación de las ramas del extremo superior del árbol extraído.

<sup>55</sup> Dicha actividad implica el seccionamiento o corte transversal del recurso extraído en medidas comerciales.

<sup>56</sup> Proceso de traslado de un producto forestal, mediante vías de arrastre, desde el tocón del árbol de origen hasta un sitio intermedio dentro del bosque, es decir, hasta un punto o patio de acopio. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

<sup>57</sup> Es el proceso de traslado del producto extraído desde el punto de acopio hacia fuera del bosque materia de intervención. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

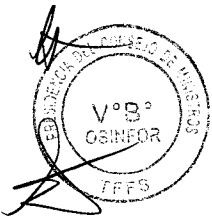




administrativa, antes del vencimiento del plazo de vigencia del POA o con posterioridad a dicho plazo, siendo que no puede darse el caso de que las conductas infractoras se sustenten en actos realizados previamente a la aprobación del documento de gestión debido a que no existiría un medio probatorio válido y oportuno respecto al incumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados.

86. En el caso en particular, de la revisión de la Resolución Directoral N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS, se ha podido verificar que la Dirección de Supervisión analizó los hechos materia de imputación sobre la base de lo descrito en el Informe Técnico N° 027-2007-INRENA-ATFFS-TAHUAMANU/ProyectoInteroceanica/HCM, el cual recoge los hechos constatados - durante la verificación de la especie *Cederela Odorata* "cedro" realizada por la Administración Técnico Forestal y de Fauna Silvestre-Tahuamanu del INRENA.
87. Asimismo, de la revisión del mencionado Informe se advierte que la diligencia verificación realizada tuvo como objetivo verificar la existencia de los árboles de la especie *Cederela Odorata* "cedro", en la PCA del POA 4 correspondiente a la zafra 2007-2008 a ejecutarse en la zafra 2008-2009. Ello, a fin de que en base a las características de los árboles aprovechables y semilleros de la especie cedro que se encontraran en campo, se pudiera identificar a los árboles declarados en el POA 4.
88. Adicionalmente, se debe precisar que la mencionada diligencia de verificación fue realizada los días 27 y 28 de noviembre de 2007; sin embargo, la aprobación del POA 4 fue realizada con posterioridad el 14 de agosto de 2008 mediante Resolución Administrativa N° 315-2008-INRENA-ATFFS-TAHUAMANU, siendo que de la revisión de la documentación incluida en el expediente se advierte que no obra documento alguno que acredite la realización de una supervisión realizada por parte de la autoridad administrativa competente luego de la aprobación del POA 4 (es decir, luego del 14 de agosto de 2008), pese a que las Direcciones de Línea encargadas de la instrucción del PAU deben practicar de oficio todos los medios probatorios que resulten necesarios para determinar la veracidad de los cargos imputados a los titulares de los derechos de aprovechamiento.
89. Al respecto, debe mencionarse "(...) prueba es todo dato objetivo que se incorpora legalmente al proceso, capaz de producir un conocimiento cierto o probable acerca de los extremos de la imputación delictiva"<sup>58</sup>; por ello, en materia procesal, la prueba refiere al conjunto de actividades destinadas a obtener certeza acerca de los elementos que se necesitan para la decisión del litigio sometido a proceso. Por lo tanto, al ser la prueba un elemento vital del proceso, lleva a producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos de un determinado acto administrativo.

EM



58 CAFFERATA NORES José. La Prueba en el Derecho Penal. Ed. Depalma. Buenos Aires 1998. Pág. 16.

90. De ahí que, el artículo 197° del Código Procesal Civil, aplicado de manera supletoria, establezca que la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y siguiendo criterios de suficiencia lógica y congruencia de los mismos<sup>59</sup>.
91. Ahora bien, teniendo en consideración a lo expuesto, este Órgano Colegiado es de la opinión que los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios idóneos siempre que se encuentren sustentados en una diligencia de supervisión o verificación realizada de manera oportuna.
92. En razón a lo expuesto, se concluye que la resolución impugnada vulnera el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27444, el cual establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, de conformidad con lo expuesto se advierte que en el presente caso se ha incurrido en la causal de nulidad del acto administrativo establecida en el literal 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444<sup>60</sup>.
93. De acuerdo a lo señalado, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS. Asimismo, teniendo en cuenta que la Resolución Directoral N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS fue emitida sobre la imputación de cargos efectuada por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 059-2011-OSINFOR-DSPAFFS, también corresponde declarar su nulidad, así como la de la Resolución N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS, por haber incurrido en la causal de nulidad señalada previamente; y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo.
94. Finalmente, corresponde precisar que de conformidad con lo resuelto carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los demás argumentos señalados por la administrada.

59

**RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil**

**Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-**

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

**Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

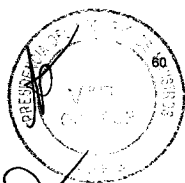
**Artículo 10°.- Causales de nulidad**

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.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

(...).

EMJ





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 Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308; el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444; el 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 la empresa FORESTAL PAVAYACU I S.A.C., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 77 del Bosque de Producción Permanente de Madre de Dios N° 17-TAH/C-J-029-03, contra la Resolución Directoral N° N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS.

**Artículo 2°.- DECLARAR DE OFICIO LA PRESCRIPCIÓN** de la potestad sancionadora del OSINFOR respecto de las infracciones imputadas al interior del presente Procedimiento Administrativo Único, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, disponiéndose el archivo del presente procedimiento por la comisión de las infracciones contenidas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG correspondientes al POA 3.

**Artículo 3°.- Declarar la NULIDAD PARCIAL** de la Resolución Directoral N° 089-2013-OSINFOR-DSCFFS del 07 de marzo de 2013, así como de la Resolución Directoral N° 020-2013-OSINFOR-DSCFFS del 25 de enero de 2013 y de la Resolución Directoral N° 059-2011-OSINFOR-DSCFFS del 03 de mayo de 2011, en el extremo referido a las conductas infractoras sobre la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados correspondientes al POA 4, bajo los alcances del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; en consecuencia, se retrotrae el procedimiento hasta el momento en que se produjo el vicio, devolviéndose los actuados a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR para los fines correspondientes.

**Artículo 4°.- NOTIFICAR** la presente Resolución a por la empresa FORESTAL PAVAYACU I S.A.C., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 77 del Bosque de Producción Permanente de Madre de Dios N° 17-TAH/C-J-029-03, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.



**Artículo 7°.-** Remitir el Expediente Administrativo N° 032-2011-OSINFOR-DSCFFS-M 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 Fajó Saenz**  
Miembro  
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**