



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE  
OSINFOR**

**RESOLUCIÓN N° 094-2017-OSINFOR-TFFS**

**EXPEDIENTE N° : 013-2007-OSINFOR**

**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**

**ADMINISTRADO : COPAHIBA FORESTAL S.A.C**

**APELACIÓN : RESOLUCIONES DIRECTORALES N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS Y N° 005-2012-OSINFOR-DSCFFS**

Lima, 27 de abril de 2017

**I. ANTECEDENTES:**

1. El 3 de octubre de 2003, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (en adelante, INRENA) y la señora Eudis Racua Moreno, en representación de Copahiba Forestal S.A.C. (en adelante, Copahiba) suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 140 del Bosque de Producción Permanente de Madre de Dios N° 17-TMA/C-J-025-03 (en adelante, Contrato de Concesión Forestal) (fs. 44).
2. El 3 de junio de 2005, mediante Resolución de Intendencia N° 250-2005-INRENA-IFFS, el INRENA aprobó el Plan Operativo Anual (en adelante, POA) de la segunda zafra (2005-2006) a Copahiba para el aprovechamiento de los recursos forestales maderables sobre una superficie de 311.15 hectáreas (fs. 77).
3. El 25 de setiembre de 2006, mediante Resolución Administrativa N° 1445-2006-INRENA-ATFFS-TAM-MAN, el INRENA autorizó a Copahiba la ampliación del plazo para la movilización de saldos<sup>1</sup> de productos forestales correspondientes a la segunda zafra hasta el final de la tercera zafra (30 de abril de 2007) (fs. 80).

**Resolución Jefatural N° 096-2006-INRENA**

**Artículo 1°.- Movilización de saldos de productos forestales**

**De la definición**

- 1.1. La ampliación del plazo de movilización de saldos señalada en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 029-AG, se refiere a la ampliación del plazo, hasta por una zafra o año, para el transporte forestal de los saldos de productos forestales que se encuentran talados, trozados o acopiados en el bosque y que por causa debidamente justificada y puesta en conocimiento del INRENA no se hubieran podido transportar durante el período de la zafra o año correspondiente.

4. El 8 de noviembre de 2006, mediante Carta N° 423-2006-INRENA-OSINFOR (fs. 1) la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables del INRENA comunicó a Copahiba, titular de la concesión, la realización de una supervisión de oficio a su parcela de corta Anual<sup>2</sup> (en adelante, PCA), la misma que se llevó a cabo el día 18 de diciembre de 2006 (fs. 30 y 32).
5. Los resultados de dicha supervisión de oficio se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 048-2006-INRENA-OSINFOR-USEC del 29 de diciembre de 2006 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs.4).
6. El 27 de abril de 2007, mediante Resolución Gerencial N° 019-2007-INRENA-OSINFOR (fs. 98), notificada el 11 de mayo de 2007 (fs. 104), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) inició el presente procedimiento administrativo único (en adelante, PAU) contra Copahiba, por presuntamente haber cometido las infracciones tipificadas los literales i), l) y w) del artículo 363<sup>3</sup> del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG); así como por haber incurrido en las causales de caducidad previstas en los literales a), c) y d) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308<sup>4</sup> (en adelante, Ley N° 27308) concordado con los literales b), e) y f) del artículo 91°-A<sup>5</sup> del referido reglamento y sus modificaciones.

<sup>2</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>3</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

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

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

- i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos
- l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.
- w) Facilitar la extracción, transporte 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>4</sup> **Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

**"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.
- d. Promover la extracción de especies maderables a través de terceros".

<sup>5</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

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

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

- b. Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal y/o Plan Operativo Anual dentro de los plazos establecidos.



7. El 27 de setiembre de 2007, mediante escrito con registro N° 8962 (fs. 121), Copahiba presentó sus descargos contra la Resolución Gerencial N° 019-2007-INRENA-OSINFOR<sup>6</sup>.
8. El 6 de mayo de 2011, mediante Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS (fs. 184), notificada el 13 de mayo de 2011 (fs. 190), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
  - (i) Sancionar a la administrada por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, e imponer una multa ascendente a 8.00 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT).
  - (ii) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a la administrada por incurrir en la causal de caducidad prevista en el literal a) y c) del artículo 18° de la Ley N° 27308 concordado con el literal b) y e) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.
9. El 3 de junio de 2011, mediante escrito con registro N° 820 (fs. 196), la señora Julia Rita Peña Mamani<sup>7</sup>, Gerente General de Copahiba, interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS.
10. El 23 de enero de 2012, mediante Resolución Directoral N° 005-2012-OSINFOR-DSCFFS (fs. 227), notificada el 30 de enero de 2012 (fs. 229), la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR declaró infundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS.
11. El 20 de febrero de 2012, mediante escrito con registro N° 101 (fs. 359), la señora Julia Rita Peña Mamani, Gerente General de Copahiba, interpuso recurso de

- e. Extracción fuera de los límites de la concesión;
- f. Por promover la extracción ilegal de especies maderables a través de terceros<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Cabe indicar que, para la presentación de los descargos, mediante Carta N° 001.2007-COPAHIBAFORRESTAL SAC-GG, presentada el 15 de mayo de 2007 (fs.106), la administrada solicitó prórroga para la presentación de los descargos. Posteriormente, con Carta N° 123-2007-INRENA-OSINFOR del 30 de mayo de 2007 (fs. 116), notificada el 18 de junio de 2007 (fs. 119), el OSINFOR otorgó a la administrada un plazo adicional de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la referida carta, para la presentación de los descargos.

Luego, mediante Carta N° 038-2008-INRENA-OSINFOR, notificada el 25 de febrero de 2008 (fs. 140), se otorgó a la administrada un plazo de diez (10) días, para que la administrada remita los argumentos necesarios a fin de aclarar los puntos solicitados.

<sup>7</sup> Según vigencia de poder inscrita en el Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP (fs. 210)

apelación contra las Resoluciones Directorales N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS y N° 005-2012-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:

- a) Se ha vulnerado el principio del concurso de infracciones, pues frente a una misma conducta no se ha sancionado la infracción más grave, sino por tres infracciones. *"(...) no se advierte cuál de las tres infracciones descritas es la más grave y por tanto por la cual fui sancionado finalmente; situación que de por sí me deja en un claro estado de indefensión con lo que se vulnera el debido procedimiento, en la medida que no conozco cuál de las tres infracciones fundamentadas resulta siendo la más grave y por tanto la que ha sido la causal final de imponerme 8 UIT de multa, definición sin la cual no puedo argumentar defensa".*

**Respecto a causal de caducidad consistente en extraer fuera de los límites de la concesión**

- b) Se ha transgredido *"(...) el principio de causalidad, (...) al no haberse demostrado que de mano propia y fuera de los límites de la concesión se realizó alguna extracción indebida por mi representada (...)";* así como, el principio de imparcialidad, toda vez que *"he sido discriminado frente a la imposición de la caducidad, frente a otros administrados en hechos similares, haciéndose evidente que no he sido tratado de manera igualitaria con respecto de la empresa Pumaquiro".*
- c) La extracción fuera de los límites de la concesión no se encuentra acreditada, pues *"(...) para invocar esta causal debe existir la seguridad que el concesionario debió extraer productos forestales fuera del ámbito de su concesión y por lo tanto no debe admitirse ninguna otra fórmula o conjetura para hacer coincidir una determinada conducta con el tipo descrito en la causal de caducidad".*

*En el presente caso, "(...) el inspector de OSINFOR no tuvo oportunidad de comprobar cómo pudo mi representada obtener los volúmenes movilizados, los cuales fueron comprados a terceros, lo cual de modo alguno significa que hayamos sido nosotros quienes extrajimos la madera no autorizada sino por el contrario fueron terceros quienes ofrecieron madera y nosotros la compramos para revenderla, pero ello no es causal de caducidad sino una actividad comercial de la empresa". "(...) si no se acredita con precisión el área de extracción ni que fue mi representada quien efectúa la extracción, como puede señalarse entonces que hubo extracción fuera de los límites de la concesión"*

- d) Debe tenerse en cuenta que en la Resolución Directoral N° 017-2011-OSINFOR-DSCFFS, recaída en el PAU seguido contra la empresa Pumaquiro S.A.C., se absolvió a dicha empresa de la causal de caducidad, toda vez *"que*



*no se pudo acreditar que la empresa concesionaria haya extraído fuera de los límites de la concesión (...). Agregó, que si bien "(...) el caso Pumaquiro no deviene en un precedente administrativo de obligatorio cumplimiento, no es menos cierto que cuando un procedimiento administrativo sancionador (...) se resuelve en favor de un usuario, los demás procedimientos análogos y en todo caso cuando hay similitud y coincidencia con los mismos hechos, deben resolverse (...) por analogía y en el mismo sentido (...)."*

### **Respecto a la causal de caducidad por incumplimiento del Plan de Manejo Forestal**

- e) Se ha contravenido el principio de razonabilidad, el cual también resulta aplicable a la imposición de la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal, pues *"(...) siendo la caducidad la desposesión absoluta del derecho de concesión y por tanto una afectación clara y real al derecho de los usuarios, esta debe ser aplicada como última ratio, cuando los criterios de la razonabilidad permitan asumir que no existe otra manera de salvaguardar los intereses y bienes del Estado en este caso, los recursos forestales",*

*Es preciso indicar que, "(...) los daños que supuestamente generó mi representada frente al interés público, no son lo suficientemente graves para caducar mi derecho, (...). Así mismo [sic] es claro, que no existe un perjuicio económico grave o grande al estado, por el contrario, el área de la concesión se encuentra fundamentalmente sin impacto ni intervención, ya que no extraído del área misma ha sido mínima [sic] (...). "Además también es claro que los hechos se cometieron en la segunda zafra cuando recién estábamos asentándonos a esa nueva modalidad de aprovechamiento (...) Asimismo, con respecto a los antecedentes, resultaba que no éramos ni reincidentes ni reiterantes".*

- f) Se ha vulnerado el principio de tipicidad toda vez que el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal como causal de caducidad implica un incumplimiento absoluto y total del mismo. La norma *"(...) se refiere a un incumplimiento total, es decir, aquel donde no se ha realizado absolutamente nada; es diferente por tanto al cumplimiento parcial, incluso defectuoso de la implementación del plan de manejo con lo cual deja de ser incumplimiento y por tanto no es razón para invocar la caducidad del derecho de aprovechamiento al existir una [sic] cumplimiento sea este tardío, defectuoso o parcial. Lo que la norma sanciona con caducidad es precisamente el incumplimiento es decir el no hacer"<sup>8</sup>.*

<sup>8</sup> Fojas 237 y 238.

Se "(...) desplegó acciones encaminadas a cumplir con sus planes de manejo (...)", como es realizar el censo comercial, la delimitación del área del POA y el plaqueado o identificación de especies, lo cual se acredita con la Carta N° 1315-2006-INRENA-ATFFS-TAM-MANU, en la cual se comunica las observaciones del POA de la segunda zafra, así como el Informe Técnico N° 059-2006-INRENA-ATFFS-TAMB-MAN/JOARA y su acta de inspección ocular respectiva. Ello "(...) implica de por sí un cumplimiento de los planes de manejo, quizá defectuoso o parcial, pero de cualquier manera un cumplimiento".

- g) En el presente caso, "(...) resulta que mi representada (...) incurrió en una infracción administrativa al movilizar volúmenes que no provenían de la parcela de corta; sin embargo, esta movilización de modo alguno implica un incumplimiento"<sup>9</sup>.
- h) Además, "(...) presentar información falsa en un plan de manejo, no significa no cumplirlo, en tanto el cumplimiento del plan de manejo es posterior a la presentación de una supuesta información no verificada en el campo; por lo que ante la premisa de que no se ha verificado en campo lo señalado en el POA no estaríamos ante el incumplimiento del plan de manejo sino frente a una conducta infractora que tiene su propio cauce para ser sancionada".
- i) Es preciso considerar que «"(...) el artículo 363 inciso "t" dispone que la remisión de información falsa con carácter de declaración constituye infracción (...)». Por consiguiente, "(...) si la comprobación es que de lo verificado en el campo no se corresponde con el POA, debe aplicarse la sanción por infracción y no la caducidad; pues por el principio de tipicidad, la conducta descrita por OSINFOR en su séptimo considerando de la resolución recurrida es una de infracción (...)".



## II. MARCO LEGAL GENERAL

- 12. Constitución Política del Perú.
- 13. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
- 14. Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.
- 15. Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.

---

<sup>9</sup> Fojas 238 y 239.



16. Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
17. Decreto Legislativo N° 1085, que aprueba la Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
18. Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
19. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
20. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
21. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

### III. COMPETENCIA

22. 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.
23. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM<sup>10</sup>, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

### IV. CUESTIÓN PREVIA:

24. Conforme a lo dispuesto en el numeral 250.3 del artículo 250° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), la autoridad declara de oficio la prescripción y da

<sup>10</sup> Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR

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

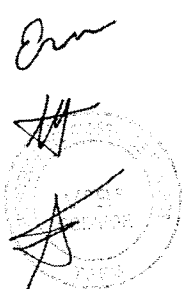
El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano colegiado encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones directorales expedidas. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa cuando sí lo determine mediante resolución".

por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones<sup>11</sup>.

25. En ese sentido, le corresponde al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre evaluar de oficio el plazo de prescripción del presente procedimiento administrativo sancionador y emitir el pronunciamiento respectivo.
26. Cabe precisar que, luego de efectuado dicho análisis, sólo en caso la facultad para determinar la existencia de infracciones no haya prescrito, este órgano Colegiado procederá a evaluar los argumentos desarrollados por la administrada en su recurso de apelación.
27. Por otro lado, este Órgano Colegiado analizará si la causal de caducidad referida a la extracción fuera de los límites de la concesión se encuentra debidamente acreditada, ello en la medida que los elementos de dicha conducta exigen la comprobación sobre la procedencia de los recursos forestales extraídos.

## V. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

28. De la revisión del expediente se aprecia que mediante escrito con registro N° 101 (fs. 359), recibido el 20 de febrero de 2012, la administrada interpuso recurso de apelación contra las Resoluciones Directorales N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS y N° 005-2012-OSINFOR-DSCFFS; al respecto, cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR<sup>12</sup>, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, la cual dispuso en su artículo 20° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno<sup>13</sup>.

  
<sup>11</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el 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>12</sup> Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR  
"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA  
ÚNICA.- Derogación Expresa  
Deróguese el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR aprobado por Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR".

<sup>13</sup> Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR  
"Artículo 20°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de Apelación  
(...)





29. 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>14</sup> y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación<sup>15</sup>.
30. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada<sup>16</sup> se aplicará lo dispuesto por el 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 Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
31. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil<sup>17</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

---

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

<sup>14</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**  
**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**  
**SEGUNDA.- Vigencia y aplicación**  
El presente Reglamento entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución que lo aprueba en el Diario Oficial El Peruano".

<sup>15</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del 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>16</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**  
**Artículo 6°.- Principios**  
El PAU se rige por los principios establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444; Ley General de Ambiente - Ley N° 28611, Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763 y sus reglamentos".

<sup>17</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".

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>18</sup>, eficacia<sup>19</sup> e informalismo<sup>20</sup>, recogidos en el TUO de la Ley N° 27444.

32. 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<sup>21</sup>, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente.
34. El escrito de apelación interpuesto por la administrada 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

<sup>18</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>19</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>20</sup> *"Por aplicación de este mismo principio, también debe entenderse que cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (computo de plazos, legitimación, decisión sobre firmeza o no del acto, calificación de recursos, existencia o no de legitimación en el administrado, la oportunidad de presentación de documentos, idoneidad del destinatario de una petición, agotamiento o no de la vía administrativa, etc.) debe interpretarse con benignidad en favor del administrado y favoreciendo la viabilidad de su acto procesal"*. Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 74.

<sup>21</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**

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

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

**"Artículo 33°.- Plazo para interponer el recurso de apelación"**

Los plazos para la interposición del Recurso de apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son aquellos establecidos para el Recurso de reconsideración".



Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR<sup>22</sup> (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUPA de la Ley N° 27444<sup>23</sup>, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

35. Por otro lado, conforme al artículo 218° del TUPA de Ley N° 27444<sup>24</sup> concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de

<sup>22</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:

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

<sup>23</sup> **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el 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:

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

**"Artículo 216°.- Recursos administrativos**

(...)

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. Debe ser autorizado por letrado".

<sup>24</sup> **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

**"Artículo 218°.- Recurso de apelación**

apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Tal naturaleza se desprende claramente de la lectura del citado artículo en donde se señala que el recurso debe “dirigirse a la misma autoridad que expidió el 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. Sobre el particular, Juan Carlos Morón Urbina señala lo siguiente:

*“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”<sup>25</sup>.*

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

## VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- a) Si la facultad sancionadora de la autoridad administrativa prescribió al momento de emitirse la Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS.
- b) Si COPAHIBA incurrió en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal e) del artículo 91°-A° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referida a la extracción fuera de los límites de la concesión.
- c) Si COPAHIBA incurrió en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 91°-A° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referida al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.

---

El recurso de apelación se interpondrá cuando se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas i cuan 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”.

<sup>25</sup> **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. P. 623.



## VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VII.1 Si la facultad sancionadora de la autoridad administrativa prescribió al momento de emitirse la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS

39. El numeral 250.3 del artículo 250° del T.U.O. de la Ley N° 27444 señala que 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.
40. Con relación a la prescripción, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente<sup>26</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”.*

41. De lo expuesto, se entiende que la prescripción es una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica<sup>27</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>28</sup>.
42. Ahora bien, teniendo en cuenta que el planteamiento de la prescripción debe resolverse sin más trámite que la constatación de plazos<sup>29</sup>, corresponde a este

<sup>26</sup> Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1805-2005-HC/TC.

<sup>27</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

<sup>28</sup> **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.

<sup>29</sup> **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el 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.

Órgano Colegiado determinar si procede declarar de oficio la prescripción de la facultad sancionadora en el presente procedimiento administrativo sancionador.

43. Respecto a la declaración de oficio de la prescripción de la potestad sancionadora de la administración, la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272, que modificó la Ley N° 27444, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016, señala que el objetivo de la prescripción administrativa es la seguridad jurídica de los administrados referida a no prolongar de manera indefinida conductas sancionables, pues el paso del tiempo conlleva a que las situaciones jurídicas se configuren de diferente manera<sup>30</sup>.
44. Por su parte, Milagros Maraví Sumar considera que 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 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 que se rigen por la LPAG, cuando ésta misma no admite disposiciones menos favorables en regímenes especiales (...)"<sup>31</sup>.
45. Asimismo, 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 sería nula<sup>32</sup>.

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".

**Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272**

**"1.11.3.3.2 Precisiones respecto de la prescripción administrativa (Artículo 233)**

De otro lado, y ante la necesidad de proporcionar elementos de seguridad jurídica – vinculados con la necesidad de no prolongar indefinidamente situaciones que eventualmente podrían ser sancionables – y de oportunidad- un largo periodo sin el castigo correspondiente lleva a que el tiempo configure las cosas de diferente manera y, a veces, en forma irreversible-, se ha llegado a establecer un plazo de prescripción ordinaria para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

(...)

En este contexto, es relevante resaltar la modificación introducida en el texto del numeral 233.3 del artículo 233 de la LPAG. De esta manera, se señala que la autoridad declarará de oficio la prescripción y dará por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones (...)"

<sup>31</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.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2014/12/Milagros-Marav%C3%AD-Sumar.pdf>.

<sup>32</sup> Para Baca Oneto:



46. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que con relación al plazo de prescripción, el numeral 250.1 del artículo 250º 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>33</sup>.
47. Por lo expuesto, este órgano Colegiado procederá a evaluar si la autoridad administrativa excedió el plazo de cuatro (4) años para determinar la existencia de alguna de las infracciones materia del presente PAU.

#### V.1.1 Calificación de las conductas infractoras

48. Con relación al inicio del plazo de prescripción, el numeral 250.2 del TUO de la Ley N° 27444, indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción se inicia según el tipo de conducta ilícita del que se trate: 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 de infracciones continuadas; o, iii) cuando la comisión de dicho acto ilícito ha cesado, tratándose de infracciones permanentes. 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<sup>34</sup>.
49. De lo señalado, se desprende que para el inicio del cómputo del plazo de prescripción deberá tomarse en cuenta el tipo de infracción cometida (instantáneas, instantáneas

*"(...) 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, (...)"*

(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>33</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

**"Artículo 250º.- 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."

<sup>34</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

**"Artículo 250º.- 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 235, inciso 3 de esta Ley. (...)"

con efectos permanentes, continuadas o permanentes); por ende, a continuación, se detalla que entiende la doctrina<sup>35</sup> por cada una de ellas:

- (i) **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 consuma, sin producir una situación antijurídica duradera.
- (ii) **Infracciones instantáneas con efectos permanentes.** - son ilícitos que, si bien se producen en un momento determinado, sus consecuencias contrarias al ordenamiento jurídico se mantienen.
- (iii) **Infracciones permanentes.** - son aquellas infracciones en donde el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable. A diferencia del caso anterior, no son los efectos jurídicos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma.
- (iv) **Infracciones continuadas.** - son aquellas donde se realizan 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<sup>36</sup>.

50. 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 de los mismos o semejantes preceptos administrativos<sup>37</sup>.

<sup>35</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.

Las infracciones permanentes o también denominadas continuas "(...) son aquellas cuya realización se prolonga en el tiempo y le permite al infractor subsanar la omisión o cambie su estado".

Ver: **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, p. 6 y 7.

Cabe precisar que las infracciones permanentes se caracterizan por la repetición del acto ilícito en el tiempo, "(...) así a lo largo del tiempo el ilícito sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación jurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la acción (...)"

Ver: **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, p. 555 - 556.

<sup>37</sup> Para López Urbina, "Un ejemplo de este tipo de infracción es el tipificado en la escala de infracciones y sanciones de Osinergmin, 1.17 Por efectuar cobros por los diferentes tipos de conexiones excediendo los precios regulados por Osinergmin. Claro está que el sucesivo cobro de tarifas que exceden a lo establecido por Osinergmin, configura una infracción continuada por ser un conjunto de acciones que para el derecho constituyen una sola infracción".





51. En atención a lo expuesto, el plazo de prescripción comienza: (i) desde la comisión del hecho infractor, para las infracciones instantáneas o instantáneas de efectos permanentes; y (ii) a partir del cese de la conducta infractora, para las infracciones permanentes y continuadas.
52. Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta importante determinar el tipo de conductas realizadas por Copahiba, debido a que la calificación de una conducta como instantánea, instantánea con efectos permanentes, permanentes o continuados, determinará el inicio del plazo con el que cuenta la Administración Pública para ejercer el *ius puniendi* sobre la administrada.
53. En el presente caso, de la revisión de la resolución impugnada, se observa que las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, están referidas a hechos ocurridos durante el período de ejecución de la segunda zafra, consistentes en:
- (i) Extracción no autorizada de recursos forestales. es decir, realizar extracciones fuera del área aprobada por el POA.
  - (ii) Incumplimiento del Plan de Manejo Forestal por no realizar el aprovechamiento forestal conforme al POA de la segunda zafra.
  - (iii) Facilitar el transporte de recursos forestales extraídos ilegalmente, a través de la utilización de documentos derivados del Contrato de Concesión.
54. Al respecto, debe precisarse que las actividades de aprovechamiento forestal (dentro de las cuales se encuentra la extracción de individuos) se realizan a través de dos fases<sup>38</sup>: (i) pre aprovechamiento y (ii) aprovechamiento, las cuales se detallarán a continuación:
- (i) Fase de pre-aprovechamiento**
- Comprende principalmente la delimitación de la PCA (incluyendo la apertura de trochas de orientación), el censo comercial (incluyendo la corta selectiva de lianas) y las actividades vinculadas a esta; así como, la planificación operacional del aprovechamiento y la planificación y construcción de la red vial. Esta fase debe realizarse un año antes del aprovechamiento.

(Ver: LÓPEZ URBINA, Carlos. Repositorio Institucional de la tesis: El cómputo del plazo de prescripción en el derecho peruano. Facultad de Derecho de la Universidad de Piura, noviembre 2015, p 22)

<sup>38</sup> Resolución Jefatural N° 109-2003-INRENA. Lineamientos para la elaboración de planes operativos anuales en concesiones forestales con fines maderables.

**(ii) Fase de aprovechamiento**

**a. Operaciones de Corta**

Las operaciones de corta incluyen la tumba, 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.

**b. 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.

55. De lo señalado, se aprecia que tanto la fase de pre-aprovechamiento como la fase de aprovechamiento involucran un conjunto de actividades complejas que requieren de una planificación, así como de un tiempo necesario para su implementación, siendo imposible que se pueda realizar más de una de dichas fases al mismo tiempo.
56. En virtud a lo anterior, se observa que las infracciones atribuidas a Copahiba están vinculadas a la fase de aprovechamiento forestal, según se detalla:

- Las infracciones tipificadas en el literal l) e i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, están vinculadas a la fase de aprovechamiento, específicamente a las operaciones de corta, que comprende: el desarrollo de distintas actividades, tales como: la identificación de los árboles a aprovechar<sup>39</sup>, la tala<sup>40</sup>, el despunte<sup>41</sup>, el trozado<sup>42</sup> y la extracción<sup>43</sup>.

Cabe indicar que, la diligencia de supervisión fue realizada con posterioridad al año operativo o periodo de vigencia del POA; por lo que, el cese de la conducta se produjo el último día que estuvo vigente el POA<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Esto implica la identificación de individuos aprovechables, semilleros y aprovechamiento futuro.

<sup>40</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>41</sup> Implica la eliminación de las ramas del extremo superior del árbol extraído.

<sup>42</sup> Dicha actividad implica el seccionamiento o corte transversal del recurso extraído en medidas comerciales.

<sup>43</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>44</sup> Dicho criterio se encuentra plasmado en la Resolución N° 076-2017-OSINFOR-TFFS.



- La infracción consistente en facilitar el transporte de recursos forestales extraídos ilegalmente (no autorizados), tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, está vinculada a la fase de aprovechamiento forestal, específicamente a las operaciones de arrastre y transporte, que comprende las actividades de arrastre (troceo y apilado) así como y transporte (carga y descarga) de la madera.

Para tener certeza sobre el día del cese de la referida conducta, se debe considerar que: (i) si la supervisión fue realizada antes del periodo de vigencia del POA o de la ampliación de la movilización de los saldos si hubiera, la fecha del cese de la conducta será el día en que se realizó la supervisión; y, (ii) si la diligencia de supervisión fue realizada con posterioridad al año operativo del POA (periodo de vigencia) o a la ampliación de la movilización de los saldos si hubiera, el cese de la conducta se habrá producido el último día que estuvo vigente el POA o al término del plazo ampliado para la movilización de los saldos, de ser el caso.

En el presente caso nos encontramos en el primer supuesto, por lo que, la infracción se desarrolló hasta el 18 de diciembre de 2006 (fecha de la supervisión).

57. En ese orden de ideas, este Órgano Colegiado considera que, en el presente caso, cada una de las mencionadas conductas constituyen infracciones continuadas, toda vez que involucran la ejecución de varias conductas infractoras sucesivas en el tiempo, que forman parte de un plan preconcebido.

#### VII.1.2 Cómputo del plazo de prescripción de la potestad sancionadora

58. Ahora, habiéndose determinado que las infracciones establecidas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, atribuidas a la administrada, califican como infracciones continuadas, y considerando que "(...) *este tipo de infracciones constituyen una unidad de acción que se consume en el momento en que éstas cesan, por lo que será dicho momento el que determinará la norma punitiva a aplicar*"<sup>45</sup>, a continuación se realizará el cómputo del plazo de prescripción de cada una de las mencionadas infracciones, previa determinación de la última acción constitutiva de infracción, conforme lo dispuesto en el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444.

<sup>45</sup> VERGARAY BÉJAR y otros. La Potestad Sancionadora y los Principios del Procedimiento Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde. Lima 2009. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, p 403.

**Respecto a las infracciones establecidas en los literales i) e l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias**

59. En el presente caso, mediante la Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA del 10 de setiembre de 2003, el INRENA dispuso que el periodo de la zafra para las concesiones forestales con fines maderables se inicia el primero de mayo y culmina el 30 de abril del año siguiente.
60. Posteriormente, el 3 de junio de 2005, mediante Resolución de Intendencia N° 250-2005-INRENA-IFFS, el INRENA aprobó el POA de la segunda zafra del Contrato de Concesión Forestal de Copahiba, que contiene las especies y volúmenes aptos para ser aprovechados en el periodo 2005-2006. De allí, que se entienda como fecha de término del POA de la segunda zafra el 30 de abril del 2006
61. Consecutivamente, el 18 de diciembre de 2006, el INRENA realizó una supervisión de oficio a la PCA de la segunda zafra de Copahiba.
62. De lo señalado anteriormente, se puede apreciar que las infracciones materia de análisis están vinculadas a la fase de aprovechamiento de la segunda zafra (2005-2006), específicamente a las operaciones de corta, siendo detectadas con posterioridad al periodo de vigencia del POA; por consiguiente, las conductas sólo pudieron efectuarse hasta el día 30 de abril de 2006 (el último día que estuvo vigente el POA (30 de abril de 2006)
63. Partiendo de ello, dado que el primer día hábil siguiente al 30 de abril de 2006<sup>46</sup> es el 2 de mayo de 2006, el inicio del cómputo del plazo de prescripción de las infracciones tipificadas en los literales i) e l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias debe realizarse en base al 2 de mayo de 2016.

**Respecto a la infracción establecida en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias**

64. El 25 de setiembre de 2006, mediante la Resolución Administrativa N° 1445-2006-INRENA-ATFFS-TAM-MAN, el INRENA autorizó a Copahiba la ampliación del plazo para la movilización de saldos<sup>47</sup> de productos forestales correspondientes a la

<sup>46</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Artículo 143°.- Transcurso del plazo

(...)

143.2 Cuando el último día del plazo o la fecha determinada es inhábil o por cualquier otra coincidencia la atención al público ese día no funcione durante el horario normal, son entendidos prorrogados al primer día hábil siguiente.

(...)"

<sup>47</sup> Resolución Jefatural N° 096-2006-INRENA Artículo 1°.- Movilización de saldos de productos forestales De la definición



segunda zafra hasta el final de la tercera zafra (30 de abril de 2007). Por consiguiente, la administrada pudo transportar los recursos forestales extraídos durante la segunda zafra hasta el 30 de abril de 2007.

65. Cabe indicar que, el 18 de diciembre de 2006, se realizó una supervisión a la PCA de la segunda zafra de Copahiba.
66. Como se puede observar, en el caso concreto, la infracción administrativa consistió en facilitar la movilización de recursos forestales, conducta que fue verificada antes del vencimiento de la ampliación del plazo para la movilización de saldos. En consecuencia, la infracción se desarrolló desde el 3 de junio de 2005 (fecha de aprobación del POA) hasta el 18 de diciembre de 2006 (fecha de la supervisión), día en que se realizó el cese de la misma, conforme a lo indicado en el acápite VII.1.1 de la presente resolución.
67. De allí que, la conducta ilícita vinculada a la operación de transporte, como es el caso de la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, sólo pudo efectuarse hasta el 18 de diciembre de 2007; por tanto, debe considerarse como fecha para el inicio del cómputo del plazo de prescripción de esta infracción, el día 19 de abril de 2007.

#### **Respecto a la suspensión del PAU**

68. Consecutivamente, mediante Carta N° 090-2007-INRENA-OSINFOR, notificada el 11 de mayo de 2007 (fs. 104), el OSINFOR inició el presente PAU contra Copahiba, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de notificada la referida resolución, para que presente los descargos correspondientes contra las imputaciones señaladas en dicha resolución.
69. Luego, mediante Carta N° 001.2007-COPAHIBAFORRESTAL SAC-GG, presentada el 15 de mayo de 2007 (fs.106), la administrada solicitó prórroga para la presentación de los descargos. Dicha solicitud fue atendida a través de la Carta N° 123-2007-INRENA-OSINFOR del 30 de mayo de 2007 (fs. 116), notificada el 18 de junio de 2007 (fs. 119), mediante la cual el OSINFOR otorgó a la administrada un plazo adicional de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la referida carta, para la presentación de los descargos.
70. El plazo para la presentación de los descargos venció indefectiblemente el 2 de agosto de 2007, manteniéndose paralizado el procedimiento sancionador por más

---

1.2. La ampliación del plazo de movilización de saldos señalada en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 029-AG, se refiere a la ampliación del plazo, hasta por una zafra o año, para el transporte forestal de los saldos de productos forestales que se encuentran talados, trozados o acopiados en el bosque y que por causa debidamente justificada y puesta en conocimiento del INRENA no se hubieran podido transportar durante el periodo de la zafra o año correspondiente.

veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado, hasta el 10 de setiembre de 2007; por lo que, siendo el 11 de setiembre de 2007 el primer día hábil siguiente, debe considerarse esa fecha para la reanudación del plazo de prescripción.

71. El 13 de mayo de 2011, se notificó a la administrada con la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS (fs. 190), a través de la cual el OSINFOR resolvió, entre otros, sancionar a Copahiba por las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
  72. Considerando los hechos mencionados anteriormente, este Órgano Colegiado procederá a realizar el cómputo del plazo de prescripción de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias
- (i) **Cómputo de las infracciones tipificadas en los literales i) e l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias**

**Cuadro N° 1: Cómputo del plazo de prescripción**

Fecha de culminación de las infracciones	Fecha inicio del PAS (notificación)	Fecha límite para la presentación de descargos (5 días hábiles + plazo adicional otorgado)	25 días hábiles	Fecha de reanudación del plazo de prescripción	Fecha límite para imponer sanción	Fecha de notificación de la RD 065-2011
30 de abril de 2006	11 de mayo de 2007	2 de agosto de 2007			11 de setiembre de 2007 <small>(día hábil siguiente al 10 de setiembre de 2007)</small>	30 de agosto de 2010
1 año y 10 días		suspensión		2 años, 11 meses, 20 días		
				3 años, 8 meses y 2 días		

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

73. De la revisión del Cuadro N° 1, se advierte que:
  - (i) Desde el día en que se consumaron las infracciones hasta la notificación del inicio del PAU, **transcurrió el plazo de un (1) años y diez (10) días.**



- (ii) La fecha límite para la presentación de los descargos fue el 2 de agosto de 2007. A partir de allí, el procedimiento se mantuvo paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles hasta el 10 de setiembre de 2007.
- (iii) Desde el 11 de setiembre de 2007 (fecha de reanudación del plazo de prescripción) hasta la fecha en que se notificó la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, **transcurrieron tres (3) años, ocho (8) meses y dos (2) días.**

74. De lo anterior, se aprecia que desde que se consumaron las infracciones hasta que la primera instancia notificó la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, que sanciona a la administrada por las infracciones tipificadas en los literales i) e l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, transcurrieron un total de **cuatro (4) años, (8) meses y doce (12) días**; es decir, fuera del plazo legal de cuatro (4) años permitido para que la Administración Pública determine la comisión de una infracción.

(ii) **Cómputo de la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias**

**Cuadro N° 2: Cómputo del plazo de prescripción**

Fecha de culminación de las infracciones	Fecha inicio del PAS (notificación)	Fecha límite para la presentación de descargos (5 días hábiles + plazo adicional otorgado)	25 días hábiles	Fecha de reanudación del plazo de prescripción	Fecha límite para imponer sanción	Fecha de notificación de la RD 065-2011
18 de diciembre de 2006	11 de mayo de 2007	2 de agosto de 2007		11 de setiembre de 2007 (día hábil siguiente al 10 de setiembre de 2007)	19 de abril de 2011	13 de mayo de 2011
4 meses, 22 días		suspensión		3 años, 7 meses, 8 días		
3 años, 8 meses, y 2 días						

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

75. Del Cuadro N° 2 se aprecia lo siguiente:

- (i) Desde el día en que se consumaron las infracciones hasta la notificación del inicio del PAU, **transcurrió el plazo de cuatro (4) meses y veintidós (22) días.**
- (ii) La fecha límite para la presentación de los descargos fue el 2 de agosto de 2007. A partir de allí, el procedimiento se mantuvo paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles hasta el 10 de setiembre de 2007.
- (iii) Desde el 11 de setiembre de 2007 (fecha de reanudación del plazo de prescripción) hasta la fecha en que se notificó la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, **transcurrieron tres (3) años, ocho (8) meses y dos (2) días.**

76. De lo anterior, se aprecia que desde que se consumaron las infracciones hasta que la primera instancia notificó la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, que sanciona a la administrada por la infracción tipificada en el literales w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, transcurrió un total de **cuatro (4) años y veinticuatro (24) días**; es decir, fuera del plazo legal de cuatro (4) años permitido para que la Administración Pública determine la comisión de una infracción.

77. Por lo expuesto, este Órgano Colegiado concluye lo siguiente:

- Respecto a las infracciones tipificadas en los literales i) e l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, 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 el administrado, toda vez que la potestad sancionadora de la autoridad administrativa de primera instancia prescribió el 14 de junio de 2010; por lo que, corresponde declarar de oficio la prescripción de la potestad sancionadora del OSINFOR respecto de las conductas infractoras antes mencionadas.
- Respecto a la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, se verifica que la potestad sancionadora prescribió el 19 de abril de 2011; por lo que, corresponde declarar de oficio la prescripción de la potestad sancionadora del OSINFOR respecto de esta conducta infractora.

78. En atención a lo señalado, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos presentados por la Copahiba respecto a las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, como es el caso de la aplicación del principio de concurso de infracciones.



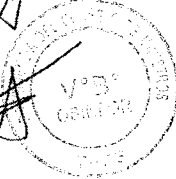


**VII.2 Si COPAHIBA incurrió en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal e) del artículo 91°-A° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referida a la extracción fuera de los límites de la concesión.**

79. Al respecto, es preciso tener en cuenta que, para que se configure la causal de caducidad por extracción fuera de los límites de la concesión es necesario que se presenten los siguientes elementos:
- (i) La extracción de recursos forestales, y
  - (ii) Los recursos forestales no deben provenir de la concesión de la administrada.
80. En ese sentido, con el objeto de verificar la configuración de la referida causal de caducidad, este Órgano Colegiado procederá a evaluar cada uno de los elementos indicados precedentemente.
81. De la revisión del expediente, se observa que la resolución apelada fundamentó la causal de extracción fuera de los límites de la concesión en los siguientes argumentos:

**“DÉCIMO TERCERO**

*Que, con relación a la Caducidad prevista en el numeral c) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, concordante con lo establecido en el literal e) del artículo 91°-A de su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referido a extracción fuera de los límites de la concesión, cabe precisar que **para la aplicación de dicha causal no es necesario constatar la existencia de tocones fuera del área de la concesión**, lo que nos llevaría al extremo de buscar evidencias de extracción en áreas aledañas a la concesión o, en su defecto, en toda la extensión de bosque de producción permanente. Se trata entonces de analizar pruebas e información técnica que nos permita concluir que la madera movilizada no se extrajo del área concesionada. Sobre este punto, debe precisarse que: (i) durante el desarrollo del proceso **no se han encontrado evidencias de la realización de labores de aprovechamiento por parte de la empresa concesionara que justifique la movilización de los volúmenes de madera registradas en el Balance de Extracción**; (ii) no se ha extraído ningún tipo de madera dura (estoraque, shihuahuaco, azúcar, huayo) toda vez que durante la acción de verificación no se encontró ningún tocón de dicha especie que así lo demuestre; (iii) la empresa **no ha presentado información técnica que permita justificar la movilización de las especies al interior de la***

*Orin*  
*AA*  
*AA*  


***Parcela de Corta Anual o dentro del área de la Concesión, pese a que precisamente el aprovechamiento de la madera se sustenta en la previa ubicación, identificación, censo y registro de los individuos a aprovechar, lo que constituye el fundamento mismo del manejo forestal al interior de la concesiones maderables”.***

(El énfasis es agregado)

82. Conforme a lo indicado, se encuentra acreditado la extracción de recursos forestales fuera de la segunda zafra por parte de Copahiba, en tanto el volumen movilizado no coincide con los tocones encontrados en campo; sin embargo, la primera instancia no ha podido determinar que dichos árboles provengan fuera de los límites de la concesión de la administrada, elemento indispensable para la configuración de la infracción materia de análisis.
83. Cabe indicar que, en el presente caso, la supervisión de la PCA se concentró en el área del POA de la segunda zafra; por lo que, las pruebas reunidas por el supervisor únicamente hacen referencia al área supervisada (311.15 hectáreas), más no a la totalidad de la concesión de Copahiba, determinada por el Contrato de Concesión Forestal.
84. Sobre el particular, el principio de presunción lícitud consagrado en el numeral 9 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444<sup>48</sup> establece que las entidades deben presumir que los administrados actúan apegados a sus deberes, mientras no cuenten con evidencia en contrario.
85. En relación al principio de presunción de lícitud, la doctrina nacional ha señalado que conceptualmente esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere, entre otros atributos, *“no ser sancionado sino en virtud de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad del administrado y siempre que hayan sido obtenidas legítimamente. Un administrado no puede ser sancionado sobre la base de una inferencia, de una sospecha, por falta de apersonamiento o por la absolución de los cargos, por más razonable que pueda ser el planteamiento mental seguido por la autoridad”*<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 “Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales (...)  
**9. Presunción de Lícitud.**- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.

<sup>49</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Editorial Gaceta Jurídica, Décima Edición 2014, p 784.



86. En ese sentido, dicho precepto es la expresión en sede administrativa del principio de presunción de inocencia, que obliga a la administración a probar todos los elementos que configuran el hecho ilícito. Dicho de otra forma, en aplicación del principio de presunción de licitud, la Administración Pública debe presumir siempre la buena fe y la legalidad de los actos que realizan los administrados, no siendo suficiente para desvirtuar dicha presunción las sospechas, suposiciones o indicios respecto del presunto ilícito administrativo, sino que esta sólo puede ser destruida mediante la probanza respectiva de la imputación.
87. En consecuencia, al no existir en el expediente medio probatorio alguno que permita a este Órgano Colegiado tener certeza respecto a que los recursos forestales fueron extraídos fuera de la concesión de la administrada, corresponde presumir que actuó conforme al ordenamiento legal vigente.
88. De lo expuesto, este Órgano Colegiado concluye que la motivación que sustentó la decisión de la Dirección de Supervisión no se condice con los medios probatorios citados por la primera instancia, ni con los obrantes en el expediente. En ese sentido, el pronunciamiento de la primera instancia ha sido emitido sin que existan elementos que permitan corroborar fehacientemente la causal de caducidad atribuida.
89. En virtud de las consideraciones expuestas, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, la cual determinó que Copahiba incurrió en la causal de caducidad prevista en el literal c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con el literal e) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y, en consecuencia, archivar el presente PAU en este extremo.

**VII.3 Si COPAHIBA incurrió en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 91°-A° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, referida al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.**

90. En su recurso de apelación, la administrada alegó la vulneración de los principios de tipicidad y razonabilidad, recogidos actualmente en el artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444. En ese sentido, este Órgano Colegiado considera necesario realizar un análisis previo sobre la naturaleza jurídica de la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal, a efectos de determinar si los principios de tipicidad y razonabilidad que regulan la potestad sancionadora de la administración, resultan aplicables a la figura de la caducidad.
91. El artículo 30° de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, (en adelante, Ley N° 26821), dispone que la aplicación de las causales de caducidad se sujeta a los procedimientos que establecen las leyes

especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponde<sup>50</sup>.

92. En el caso que nos ocupa, la normativa forestal<sup>51</sup> establece que la caducidad es una administrativa emitida por el OSINFOR, al comprobarse la comisión de conductas

<sup>50</sup> **Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.**  
"Artículo 30°.- La aplicación de las causales de caducidad se sujetará a los procedimientos que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal correspondiente. La caducidad determina la reversión al Estado de la concesión, desde el momento de la inscripción de la cancelación del título correspondiente".

<sup>51</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley N° 27308 y sus modificatorias.**  
"Artículo 91° A.- Causales de caducidad de la concesión  
La concesión forestal con fines maderables caduca en los siguientes casos:  
(...)  
b. Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente;  
c. Por no subsanar dentro de los plazos señalados por la autoridad competente, los requerimientos o las observaciones que se hubieren notificado respecto del incumplimiento de las obligaciones contractuales y/o de la d. Por el no pago del derecho de aprovechamiento dentro de los plazos establecidos;  
e. Extracción fuera de los límites de la concesión;  
f. Por promover la extracción ilegal de especies maderables a través de terceros;  
g. Por incurrir en delito o falta que implique grave riesgo o cause severos perjuicios al ambiente y la biodiversidad;  
h. Por la renuncia al derecho de concesión solicitada por el titular del contrato de concesión.  
La declaración de caducidad de los derechos de concesión forestal con fines maderables, no exime a los titulares de los mismos, de las responsabilidades civiles, administrativas o penales a que hubiere lugar, hasta que haya concluido el plan de cierre de la concesión.  
La caducidad será declarada mediante Resolución Gerencial, emitida por la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables del INRENA.  
El procedimiento para la declaración de caducidad será establecido mediante Resolución Jefatural del INRENA, a propuesta de OSINFOR".

**"Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR**

**Artículo 4°.- Definiciones**

(...)

**Caducidad:** Conclusión anticipada del plazo del título habilitante para el manejo de recursos forestales y de fauna silvestre, conforme a lo establecido en la legislación de la materia. Será declarada mediante resolución administrativa emitida por el OSINFOR al comprobarse en el PAU, la comisión de conductas que constituyen causales de caducidad".

**"Artículo 7°.- Finalidad de la investigación preliminar**

Esta etapa tiene por finalidad la búsqueda de indicios de infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre y/o comisión de causal de caducidad de los derechos de aprovechamiento otorgados a través de títulos habilitantes, los cuales determinarán el inicio del PAU".

**"Artículo 13°.- Inicio del PAU**

Esta Etapa comprende:

**13.1 Emisión de Resolución administrativa de inicio del PAU.**

El PAU se inicia de oficio, con la emisión de la resolución directoral dictada por las Direcciones de Línea, que imputa a título de cargo una infracción o infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre y/o causal de caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes.

La resolución que inicie el PAU, deberá contener los siguientes requisitos:

a) La identificación de los presuntos responsables de la comisión de conductas antijurídicas que contravienen la legislación forestal y de fauna silvestre (entiéndase la consignada en los títulos habilitantes, documentos de identidad, razón o denominación social para el caso de personas jurídicas).

b) La descripción de los hechos que constituirían causal de caducidad y/o infracción y su tipificación en la legislación forestal y de fauna silvestre



que constituyen causales de caducidad<sup>52</sup>, establecidas en la normativa y/o el título habilitante, siendo independiente de las sanciones y demás responsabilidades administrativas, civiles o penales.

93. En esa misma línea, la doctrina nacional considera que, *“para el caso de los contratos de concesión forestal en el Perú, la caducidad se entiende como la conclusión anticipada del título habilitante otorgado por el Estado al administrado para que este pueda, legalmente, aprovechar de manera sostenida los recursos naturales que pertenecen a la Nación. (...) Es decir, la caducidad del título habilitante constituye una expresión administrativa de parte del Estado, cuyos efectos recaen en un administrado como consecuencia de su actuar (...). Así, la declaración de caducidad no constituye una sanción sino más bien una expresión del ius imperium del Estado en su búsqueda de lograr un manejo sostenible de los recursos forestales”<sup>53</sup>*
94. Consiguientemente, y en función al marco normativo descrito anteriormente, son características de la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal, las siguientes:
- (i) Es la extinción unilateral (*ius imperium*) del derecho de aprovechamiento forestal: el estado extingue la relación o situación jurídica derivada del Contrato de Aprovechamiento Forestal.
  - (ii) Se produce ante determinados incumplimientos del titular sobre la normativa y/o título habilitante, establecidos expresamente como causales<sup>54</sup>.
  - (iii) Es declarativa: para que opere la caducidad es preciso una declaración formal de la administración, por tanto, la caducidad no es automática.

(...)”.

<sup>52</sup> Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR  
“Artículo 15°.- Resolución de primera instancia  
Culminada la etapa de instrucción del PAU, los órganos de línea del OSINFOR emiten la Resolución Directoral mediante la cual resuelven la imposición de sanciones, medidas correctivas y/o la declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento o, de ser el caso, el archivo del procedimiento, poniendo fin a la instancia”.

<sup>53</sup> PONCE RIVERA, Carlos. La declaración de caducidad de los derechos de aprovechamiento de recursos naturales renovables en el Perú y su problemática. Revista LEX N° 13 - AÑO XII - 2014 - I / ISSN 1991 – 1734, p. 193 y 194.

<sup>54</sup> Para Laguna de Paz:

*“(…) No todas las obligaciones tienen la misma trascendencia, por lo que -de acuerdo con el principio de proporcionalidad- no todos los incumplimientos deben acarrear, automáticamente y necesariamente, la extinción administrativa, sólo los incumplimientos más graves deben conducir a la revocación de la autorización”.*

(LAGUNA DE PAZ, Juan Carlos. La Autorización Administrativa. Primera edición, 2006. Editorial Aranzadi S.A. p 350)

95. De acuerdo a lo señalado, la caducidad del título habilitante implica una consecuencia perjudicial para el titular, que -en materia forestal- se impone frente a un incumplimiento de las causales previstas en la normativa y/o título habilitante.
96. Por su parte, la sanción "(...) es un signo de la autoridad represiva, que se acciona frente cualquier tipo de perturbación que se ocasione, y se traduce en el poder para reprimir a los individuos"<sup>55</sup>. De allí que, constituya una manifestación del *ius puniendi* del Estado limitada por los principios que rigen la actividad sancionadora.
97. Ahora, en el caso forestal, cuando el incumplimiento detectado es constitutivo de una infracción y de una causal de caducidad del derecho de aprovechamiento, ello conlleva a la tramitación conjunta de la sanción y la caducidad. Sin embargo, ello no significa que se trate de una sanción administrativa, ni que la caducidad se someta a las reglas de la sanción<sup>56</sup>.
98. En ese entendido, la declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento forestal no tiene naturaleza sancionadora ni constituye un ejercicio del *ius puniendi* - que se rige por los principios establecidos en el artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444- sino la expresión del *ius imperium* del Estado; por tanto, no se somete a las reglas de la potestad sancionadora.
99. De allí que, el contenido de los principios de tipicidad y razonabilidad, establecido en los numerales 3 y 4 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, no se aplique a la declaración de caducidad.
100. Sin embargo, ello no implica que la declaración de caducidad pueda realizarse de forma arbitraria, sin seguir el procedimiento establecido o contraviniendo las garantías constitucionales y los principios que rigen el procedimiento administrativo, -tales como los principios de legalidad, debido procedimiento y razonabilidad, entre otros- que tienen unos matices distintos a los que rigen la potestad sancionadora.
101. Es por ello que a continuación, este Órgano Colegiado analizará si la declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento por la causal establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, ha vulnerado las garantías y principios del procedimiento administrativo.

### **Sobre la configuración de la causal de caducidad referida al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal**

<sup>55</sup> **Ramírez Torrado; María Lourdes.** La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que impongan cargas a los administrados en el contexto español. En: Revista de Derecho. Universidad del Norte, Colombia. p 275.

<sup>56</sup> Op cit., p 205 y 355-356.



102. En su recurso de apelación la administrada alegó que el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal implica un incumplimiento absoluto y total del mismo. Afirmó que si se “(...) desplegó acciones encaminadas a cumplir con sus planes de manejo (...)”, como es realizar el censo comercial, la delimitación del área del POA y el plaqueado o identificación de especies. Lo señalado se acredita con los documentos obrantes en el expediente, como son: la Carta N° 1315-2006-INRENA-ATFFS-TAM-MANU - que comunicó las observaciones del INRENA respecto del POA de la segunda zafra- y el Informe Técnico N° 059-2006-INRENA-ATFFS-TAMB-MAN/JOARA y el acta de inspección ocular respectiva. Ello “(...) implica de por sí un cumplimiento de los planes de manejo, quizá defectuoso o parcial, pero de cualquier manera un cumplimiento”.
103. Adicionalmente, Copahiba mencionó que “(...) presentar información falsa en un plan de manejo, no significa no cumplirlo, en tanto el cumplimiento del plan de manejo es posterior a la presentación de una supuesta información no verificada en el campo; por lo que ante la premisa de que no se ha verificado en campo lo señalado en el POA no estaríamos ante el incumplimiento del plan de manejo sino frente a una conducta infractora que tiene su propio cauce para ser sancionada”. Además, indicó que “(...) si la comprobación es que de lo verificado en el campo no se corresponde con el POA, debe aplicarse la sanción por infracción y no la caducidad; pues por el principio de tipicidad, la conducta descrita por OSINFOR en su séptimo considerando de la resolución recurrida es una de infracción y no tiene que ver en absoluto con un incumplimiento del plan de manejo (...)”.
104. Sobre el particular, se debe indicar que el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444<sup>57</sup>, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
105. Dicho mandato “(...) se desdobra en tres (3) elementos esenciales e indisolubles: la legalidad formal, que exige el sometimiento al procedimiento y a las formas, la legalidad sustantiva, referente al contenido de las materias que le son atribuidas, constitutivas de sus propios límites de actuación; y la legalidad teleológica, que obliga al cumplimiento de los fines que el legislador estableció, en forma tal que la actividad administrativa es una actividad funcional”<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 “Artículo IV”.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

<sup>58</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Décima edición, febrero 2014. p. 64.

106. En virtud a lo señalado, en aplicación de la legalidad formal, la administración sólo debe declarar la causal de caducidad cuando el hecho detectado corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma; y consecuentemente, "(...) los administrados tienen el poder de exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento en las normas legales establecidas al efecto (...)"<sup>59</sup>.
107. Por otra parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, recoge el principio del debido procedimiento<sup>60</sup>, el cual dispone que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, tales el derechos a ser notificado; a acceder al expediente, a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten, entre otros<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 22° edición, Porrúa, México, 1992. p 451 y 452.

<sup>60</sup> **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 "Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo"**

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

(...)

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

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

<sup>61</sup> Sobre el debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC (fundamentos jurídicos 22, 24 y 25) lo siguiente:

"22. El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos (...)

24. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo -como en el caso de autos-, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal".

25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones. (...)"





108. En ese sentido, este Órgano Colegiado considera pertinente determinar si en observancia de los principios de legalidad y debido procedimiento antes descritos, la Dirección de Supervisión –en el marco del presente PAU– realizó una correcta aplicación de la norma.
109. Partiendo de ello, este Órgano Colegiado observa que en el presente caso la primera instancia, a través de la Resolución Gerencial N° 019-2007-INRENA-OSINFOR comunicó a Copahiba el inicio de un PAU en su contra, entre otros, por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308 concordado con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificaciones, consistente en lo siguiente:

**Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

**“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”.*

**Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**

**“Artículo 91-A.- Causales de caducidad de la concesión**

*Son causales de caducidad de las concesiones de forestación o reforestación:*  
(...)

b. *Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal y/o Plan Operativo Anual dentro de los plazos establecidos”.*

110. Resulta oportuno indicar que, el POA constituye el principal instrumento de planificación forestal a corto plazo, cuyo contenido sirve de base para el aprovechamiento de los recursos por parte del concesionario y las inspecciones oculares que realice la autoridad.
111. Es por ello que, el artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG<sup>62</sup> concordado con las cláusulas octava y décimo sexta del Contrato de Concesión Forestal<sup>63</sup>, establece como una obligación del concesionario el cumplimiento del POA aprobado.

<sup>62</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**  
**“Artículo 88°.- Obligaciones del concesionario**  
En el contrato de las concesiones forestales se considera, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario:  
(...)  
c. *Cumplir con el plan operativo anual (POA), aprobado”.*

<sup>63</sup> **Contrato de Concesión Forestal**  
**“CLAÚSULA OCTAVA**  
**PLAN OPERATIVO ANUAL**  
(...)  
8.2 Cada Plan Operativo Anual, será aprobado por el concedente. Una vez aprobado, serán de observancia obligatoria formando parte integrante del presente Contrato”.

112. Adicionalmente, de la revisión de la cláusula vigésimo segunda del mencionado contrato<sup>64</sup>, se aprecia que el concesionario debía realizar todas las actividades derivadas de su Contrato de Concesión Forestal conforme a los principios de conservación de la biodiversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Lo cual resulta acorde con lo establecido en el artículo 29° de la Ley N° 26821<sup>65</sup>, según el cual el aprovechamiento de los recursos naturales debe ser realizado conforme al título otorgado y para los fines para los que fueron otorgados, garantizándose el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, y cumpliéndose con las obligaciones establecidas por la legislación.
113. En consecuencia, y en función al marco descrito anteriormente, si bien el Contrato de Concesión Forestal habilita a su titular para ejercer una actividad, este no constituye un baluarte definitivo frente a ulteriores intervenciones de la autoridad. Por el contrario, el sujeto autorizado a desarrollar una actividad debe realizarla en las condiciones y limitaciones fijadas en el título habilitante y la normativa vigente en cada momento.
114. Por tal razón, el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308 concordado con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificaciones, establece expresamente, como una de las causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento *“el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal”*.
115. Ahora bien, de la lectura de la referida causal, queda claro que dicho texto no restringe el ámbito de aplicación al incumplimiento de todas las obligaciones

**“CLAÚSULA DECIMOSEXTA  
OBLIGACIONES DE CONCESIONARIO**

Son obligaciones del concesionario:

16.1 Las señaladas en el Artículo 88° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.  
(...)”.

**Contrato de Concesión Forestal  
“CLAÚSULA VIGÉSIMO SEGUNDA  
PROTECCIÓN AMBIENTAL**

(...)

22.2 El concesionario se compromete a realizar todas las actividades derivadas de su Derecho de Concesión conforme a los siguientes principios ordenadores: el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, el manejo de los recursos teniendo en cuenta criterios ambientales, sociales y económicos, la conservación del bosque y la biodiversidad biológica que alberga, la prevención de los impactos ambientales, la valorización de los servicios ambientales del bosque y la participación ciudadana”.

<sup>64</sup> **Ley 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales.**

**“Condiciones del aprovechamiento sostenible**

**Artículo 29°.-** Las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por parte del titular de un derecho de aprovechamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales, son:

a. Utilizar el recurso natural, de acuerdo al título del derecho, para los fines que fueron otorgados, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.

b. Cumplir con las obligaciones dispuestas por la legislación especial correspondiente.

(...)”.



contenidas o vinculadas al Plan de Manejo Forestal. Ello quiere decir que, contrariamente a lo afirmado por la administrada, la casual de caducidad por incumplimiento del Plan de Manejo Forestal no exige para su configuración el incumplimiento total y absoluto del Plan Manejo Forestal.

116. En ese entendido, y considerando que de acuerdo al artículo 58° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG<sup>66</sup> y sus modificatorias, el POA constituye uno de los niveles de manejo forestal, el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal se origina, entre otros, cuando se contraviene cualquier obligación que forma parte del POA.
117. De esta manera, si bien de acuerdo al Informe de Supervisión (fs. 8) la administrada cumplió con algunas obligaciones establecidas en el Plan de Manejo Forestal, tales como: el cumplimiento del programa de acción preventivo correctivo en un 35% y del programa de vigilancia y seguimiento ambiental en un 5%. Ello, no la eximía de cumplir con las demás obligaciones contenidas en el POA de la segunda zafra, como es el extraer y movilizar los recursos forestales autorizados, contravención que fue reconocida por Copahiba en su recurso de apelación, al indicar que “(...) incurrió en una infracción administrativa al movilizar volúmenes que no provenían de la parcela de corta”<sup>67</sup>.
118. Afirmación que coincide con las conclusiones a las que arribó la primera instancia en la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, conforme se detalla:

#### “SÉTIMO

*(...) toda actividad desarrollada en la Parcela de Corta Anual no corresponde a la implementación del Plan Operativo Anual de la segunda zafra, hecho que se pone en evidencia al corroborarse que: (i) a pesar de no haberse encontrado trabajos de aprovechamiento forestal del 100% de **tornillo (cedrelinga catenaeformis)** y **cedro (Cedrela odorata)**, el **concesionario ha movilizado 36.368 y 30.455 metros cúbicos de dichas especies respectivamente**, conforme se acredita del Balance de Extracción obrante a fs. 85; (ii) en igual sentido, las evidencias de aprovechamiento de **caoba (Swietenia macrohylla)** registradas durante a supervisión **sólo justifican 44.27 metros cúbicos de los 100.558***

<sup>66</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-AG  
“Artículo 58°.- Instrumento de Gestión y Control  
(...)”

#### **58.3 Niveles de planificación**

El Plan de Manejo Forestal comprende dos niveles:

- El Plan General de Manejo Forestal que proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial a largo plazo, formulado como mínimo para todo el período de vigencia de la concesión
- El Plan Operativo Anual – POA, que es el instrumento para la planificación operativa a corto plazo, es decir el año operativo, el cual puede no coincidir con el año calendario”

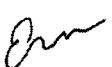
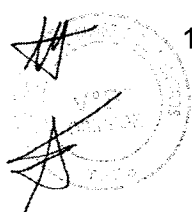
<sup>67</sup> Fojas 238 y 239.

**metros cúbicos reportados como movilizados; (iii) en cuanto al aprovechamiento de estoraque (*Myroxylon balsamun*) y **shihuahuaco** (*Comarouna odorata*), los individuos programados a supervisar (42% del total autorizado) fueron encontrados en pie pese a que el Balance de Extracción consigna movilización de tales especies (...)**".

(El énfasis es agregado)

119. Como se puede apreciar, el sustento de la primera instancia para declarar la caducidad de la Concesión fue la inconsistencia entre lo supervisado en campo (tocones) y los volúmenes de madera movilizados, lo cual demuestra que el administrado no cumplió con su obligación de extraer los recursos forestales establecidos en el POA de la segunda zafra No tratándose, como señala la administrada de la presentación de información falsa, sino del incumplimiento del POA.
120. Por tales consideraciones, este Tribunal considera que corresponde desestimar lo alegado por la administrada en este extremo.

#### **Sobre la presunta vulneración del principio de razonabilidad**

121. En su recurso de apelación, la administrada señaló que se había contravenido el principio de razonabilidad, el cual también resulta aplicable a la caducidad, pues "(...) *siendo la caducidad la desposesión absoluta del derecho de concesión y por tanto una afectación clara y real al derecho de los usuarios, esta debe ser aplicada como última ratio, cuando los criterios de la razonabilidad permitan asumir que no existe otra manera de salvaguardar los intereses y bienes del Estado en este caso, los recursos forestales*",  

122. También indicó que "(...) *los daños que supuestamente generó (...) frente al interés público, no son lo suficientemente graves, (...). Así mismo [sic] es claro, que no existe un perjuicio económico grave o grande al estado, por el contrario, el área de la concesión se encuentra fundamentalmente sin impacto ni intervención, ya que no extraído del área misma ha sido mínima [sic] (...)*". "Además también es claro que los hechos se cometieron en la segunda zafra cuando recién estábamos asentándonos a esa nueva modalidad de aprovechamiento (...). Asimismo, con respecto a los antecedentes, resultaba que no éramos ni reincidentes ni reiterantes".  

123. Como puede apreciarse, en el recurso de apelación la administrada sostuvo que el contenido del principio de razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, que exige la observancia de los criterios de: beneficio ilícito, gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, perjuicio económico causado, reincidencia, entre otros, también resultan aplicables para verificar la configuración de la causal de caducidad por incumplimiento del Plan de Manejo



Forestal. Al respecto, se debe tener en cuenta que dicho argumento ha sido desvirtuado en el ítem VII.3 de la presente resolución; por lo que, nos remitimos a los mismos.

124. Sin perjuicio de ello, dado que el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, define el contenido del principio de razonabilidad aplicable a los procedimientos administrativos, corresponde a este Órgano Colegiado evaluar si en el caso concreto se ha producido un incumplimiento del mencionado principio. Pues, de acuerdo a lo alegado por la administrada, al momento de determinar la ocurrencia de una causal de caducidad, la administración no tendría plena discrecionalidad, sino que debe evaluar si el incumplimiento de la obligación en cuestión guarda proporción con la finalidad que persigue la norma.
125. Sobre este punto, de acuerdo al principio de razonabilidad<sup>68</sup>, las decisiones de la autoridad administrativa –cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados– deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
126. Partiendo de ello, este Tribunal analizará si la declaración de caducidad por incumplimiento del Plan de Manejo Forestal, efectuada por la primera instancia, se encuentra acorde al citado principio.
127. De la revisión del séptimo considerando de la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS<sup>69</sup>, se observa que la principal razón para que la primera instancia declare la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal de Copahiba, fue el incumplimiento del POA de la segunda zafra. Pues, de acuerdo a la información consignada en el Balance de Extracción, la administrada extrajo y movilizó las especies *Cedrelinga catenaeformis* (tornillo), *Cedrela odorata* (cedro), *Swietenia macrohylla* (caoba) y *Myroxylon balsamun* (estoraque) y *Comarouna odorata* (shihuahuaco) en volúmenes que no correspondían a la cantidad de individuos encontrados en campo, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

68

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

"Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

69

Foja 186.

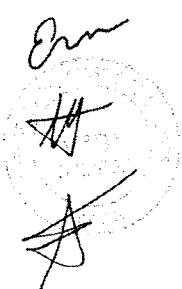
Cuadro N° 3

Recurso Forestal Maderable	Volumen autorizado (POA de la zafra N° 2)	Volumen aprovechado (supervisión en campo)	Volumen movilizado (Balance de Extracción)
Tornillo	85.230	0 (*)	36.368
Cedro	99.100	0 (*)	30.455
Caoba	105.800	44.27	100.558
Estoraque	128.590	0 (*)	27.280
Shihuahuaco	116.000	0 (*)	68.180

(\*) Los árboles se encuentran en pie

Fuentes: Balance de Extracción, Informe de Supervisión y POA de la segunda zafra  
Elaboración: Tribunal del OSINFOR

128. Es preciso destacar que, las especies *Cedrela odorata* (cedro) y *Swietenia macrophylla* (caoba) se encuentran incluidas en los Apéndices II<sup>70</sup> y III<sup>71</sup> de la Convención Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES<sup>72</sup>, desde noviembre de 2003 y octubre de 2001, respectivamente, debido a la vulnerabilidad de dichos individuos. De allí que, el comercio de dichas especies se encuentre controlado y restringido para que no se comprometa su supervivencia.
129. Aunado a ello, mediante Decreto Supremo 043-2006-AG, publicado el 13 de julio de 2006, se aprobó la “Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre”, en la cual se clasifica a las diferentes especies del género *Cedrela*, estableciéndose a las especies *Cedrela odorata* y *Swietenia macrophylla* en la categoría de especies vulnerables<sup>73</sup>.

 70 En el Apéndice II figuran especies que no están necesariamente amenazadas de extinción pero que podrían llegar a estarlo a menos que se controle estrictamente su comercio. En este Apéndice figuran también las llamadas "especies semejantes", es decir, especies cuyos especímenes objeto de comercio son semejantes a los de las especies incluidas por motivos de conservación. El comercio internacional de especímenes de especies del Apéndice II puede autorizarse concediendo un permiso de exportación o un certificado de reexportación. En el marco de la CITES no es preciso contar con un permiso de importación para esas especies (pese a que en algunos países que imponen medidas más estrictas que las exigidas por la CITES se necesita un permiso). Sólo deben concederse los permisos o certificados si las autoridades competentes han determinado que se han cumplido ciertas condiciones, en particular, que el comercio no será perjudicial para la supervivencia de las mismas en el medio silvestre.

71 En el Apéndice III figuran las especies incluidas a solicitud de una Parte que ya reglamenta el comercio de dicha especie y necesita la cooperación de otros países para evitar la explotación insostenible o ilegal de las mismas. Sólo se autoriza el comercio internacional de especímenes de estas especies previa presentación de los permisos o certificados apropiados.

72 La especie *Swietenia macrophylla* se encuentra incluida en el Apéndice II de la CITES, desde noviembre de 2003. Mientras que, la especie *Cedrela odorata* está en el Apéndice III desde el 29 octubre de 2001 (a solicitud del Perú).

73 LOMBARDI INDACOCHEA, Ignacio, GARNICA PHILIPPS, Carlos, CARRANZA CASTAÑEDA Jorge y otros. "Evaluación de la Recuperación de las Poblaciones naturales de Caoba y Cedro en el Perú". Universidad Agraria La Molina. Facultad de Ciencias Forestales. p 8.



130. Para el caso específico de la *Comarouna odorata* (shihuahuaco), se debe tener en cuenta que "(...) por sus características de crecimiento –puede tardar hasta 300 años en llegar a una edad ideal de madurez para extracción– no se pueda explotar comercialmente como se ha hecho con otras especies en el pasado. (...) Cabe indicar además que el Shihuahuaco es una especie de gran envergadura, pudiendo superar los 40 metros de altura y tener cerca de dos metros de diámetro. Es una especie valiosa para mantener la densidad e integridad del bosque y por su gran altura es relevante para la reproducción del Águila Arpía (*Harpia harpyja*), ave considerada como ser sagrado para los pobladores nativos de la Amazonia".<sup>74</sup>
131. En ese orden de ideas, el aprovechamiento de dichos recursos maderables en contravención al POA, constituye un grave riesgo para el ambiente y un peligro para la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, pues impide el manejo racional y programado de los recursos forestales.
132. Por tal razón, la declaración de caducidad resulta ser razonable y proporcional a la finalidad de proteger los recursos forestales.
133. En consecuencia, este Órgano Colegiado es de la opinión que en el presente PAU no se ha vulnerado el principio de razonabilidad previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, razón por lo cual corresponde desestimar lo sostenido por la apelante en el presente extremo de su recurso de apelación.
134. En consecuencia, sobre la base de lo expuesto, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 91°-A° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; TUO de la Ley N° 27444; 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;

<sup>74</sup> Comunicado de WWF-Perú sobre especie arbórea shihuahuaco.  
Ver: [http://awsassets.panda.org/downloads/statement\\_shihuahuaco\\_rvsdofinal.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/statement_shihuahuaco_rvsdofinal.pdf)

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.- CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por Copahiba Forestal S.A.C., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 140 del Bosque de Producción Permanente de Madre de Dios N° 17-TMA/C-J-025-03, contra las Resoluciones Directorales N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS y N° 005-2012-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), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

**Artículo 3°.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal prevista en el literal c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal e) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; en consecuencia, archivar el procedimiento administrativo en este extremo.

**Artículo 4°.- Declarar INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por Copahiba Forestal S.A.C., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 140 del Bosque de Producción Permanente de Madre de Dios N° 17-TMA/C-J-025-03, en el extremo que declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 5°.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 065-2011-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.

**Artículo 6°.- NOTIFICAR** la presente Resolución a Copahiba Forestal S.A.C., titular del titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 140 del Bosque de Producción Permanente de Madre de Dios N° 17-TMA/C-J-025-03, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional de Madre de Dios.





**Artículo 7°.-** Remitir el Expediente Administrativo N° 013-2007-OSINFOR a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'L' followed by a horizontal line and a vertical stroke.

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

A handwritten signature in black ink, featuring a large, looping initial 'S' followed by several vertical strokes.

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

A handwritten signature in black ink, with a stylized initial 'J' followed by several vertical strokes.

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