



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 104-2017-OSINFOR-TFFS-I

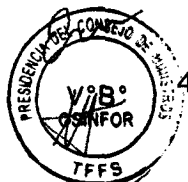
EXPEDIENTE N° : 008-2011-OSINFOR-DSCFFS-M
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : GERMÁN GÓMEZ VÁSQUEZ
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 11 de mayo de 2017

I. ANTECEDENTES:

1. El 13 de setiembre de 2003, el Estado, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y el señor Germán Gómez Vásquez suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 52 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali N° 25-PUC/C-J-004-03 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 82).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 558-2008-INRENA-ATFFS-PUCALLPA del 12 de noviembre de 2008, se aprobó el Plan Operativo Anual correspondiente a la Parcela de Corta Anual¹ (en adelante, PCA) de la quinta zafra 2008-2009, sobre una superficie de 314.00 hectáreas (en adelante, POA) (fs. 42).
3. Mediante Carta N° 161-2010-OSINFOR-DSCFFS del 27 de enero de 2010, notificada el 30 de enero del mismo año, se comunica al señor Gómez sobre la supervisión a su POA y se le solicita designar a un representante para que participe de la diligencia (fs. 39).

4. Del 17 al 19 de febrero de 2010, la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) realizó una supervisión de oficio a la PCA del POA, cuyos



¹ Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

"Artículo 5°.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

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

resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 43-2010-OSINFOR-DSCFFS del 9 de octubre de 2012 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

5. Con Resolución Directoral N° 022-2011-OSINFOR-DSCFFS del 14 de febrero de 2011 (fs. 107), notificada el 16 de febrero de 2011 (fs. 110), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Gómez, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre², aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificaciones (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG), así como por haber incurrido en presuntas conductas que configurarían las causales de caducidad previstas en los literales a), c) y d) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308), concordada con lo establecido en los literales b), e) y f) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁴.
6. Asimismo, en la Resolución Directoral N° 022-2011-OSINFOR-DSCFFS se dictaron las siguientes medidas cautelares:
 - Suspender los efectos del Plan General de Manejo Forestal y del POA presentados por el señor Gómez, así como los efectos de los Planes Operativos

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

"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal"

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

- i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.
- l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.
- w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".

³ 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.

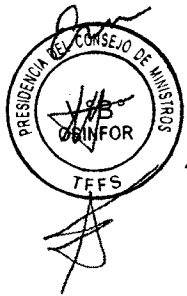
- a. El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.
 - c. Extracción fuera de los límites de la concesión.
 - d. Promover la extracción de especies maderables a través de terceros.
- (...)"

⁴ Decreto Supremo N° 014-2001-AG

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

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

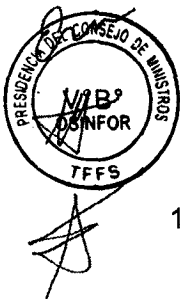
- (...)
 - b. Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente;
 - e. Extracción fuera de los límites de la concesión;
 - f. Por promover la extracción ilegal de especies maderables a través de terceros;
- (...)"





Anuales aprobados y aquellos que podrían aprobarse en cualquiera de los bloques quinquenales donde correspondería aprovechamiento forestal.

- Suspender los efectos de las Guías de Transporte Forestal al Estado Natural registradas por el señor Gómez ante la Autoridad Forestal competente y requerir a la administrada se abstenga de utilizar dichas guías para la movilización de volúmenes autorizados.
 - Suspender la emisión, por parte de la Autoridad Forestal competente, de las Guías de Transporte Forestal para la movilización de productos forestales transformados provenientes de los volúmenes autorizados en el Plan de Manejo Forestal.
7. Mediante escritos con registros N° 205, recibido el 21 de febrero de 2011(fs. 116) y N° 216, recibido el 23 de febrero de 2011 (fs. 210) el concesionario presentó sus descargos contra las imputaciones realizadas por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 022-2011-OSINFOR-DSCFFS.
 8. Posteriormente, mediante escrito con registro N° 283, recibido el 9 de marzo de 2011 (fs. 216), el señor Gómez presentó recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 022-2011-OSINFOR-DSCFFS, el mismo que fue declarado improcedente mediante Carta N° 144-2011-OSINFOR-DSCFFS del 18 de marzo de 2011, notificada al señor Gómez el 21 de marzo de 2011 (fs. 386).
 9. Mediante escrito con registro N° 684, recibido el 8 de junio de 2011 (fs. 399), el señor Gómez solicitó que se realice una nueva supervisión a su POA y que se levanten las medidas cautelares dictadas en la Resolución Directoral N° 022-2011-OSINFOR-DSCFFS.
 10. Mediante Oficio N° 1044-2011-GRU-P-GGR-GRDE-DEFFS-PUCALLPA del 16 de setiembre de 2011, recibido el 19 de setiembre de 2011 (fs. 425), la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali remite la Resolución Número Uno del Expediente N° 00119-2011-66-2406-JM-CI-01 (fs. 426), emitida por el Juzgado Mixto del Módulo Básico de Justicia de Campo Verde de la Corte Superior de Justicia de Ucayali (en adelante, Juzgado Mixto de Campoverde), mediante la cual se resuelve conceder medida cautelar innovativa a favor del señor Gómez en lo seguido contra OSINFOR en el presente PAU y suspender provisionalmente el mismo.
 11. Mediante Memorándum N° 196-2016-OSINFOR/04.2 del 19 de mayo de 2016, la Oficina de Asesoría Jurídica del OSINFOR puso en conocimiento de la Dirección de Supervisión que, mediante Resolución Número Veintiuno del 5 de mayo de 2016, el Juzgado Mixto de Campoverde declaró consentida la resolución Número Veinte del 3 de marzo de 2016 que declaró nulo todo lo actuado en la vía judicial y ordenó el



archivo del proceso correspondiente al Expediente N° 00119--2011-66-2406-JM-CI-01 (fs. 463)⁵.

12. Mediante escrito con registro N° 201608378, recibido el 9 de diciembre de 2016 (fs. 466), el señor Gómez remitió el análisis y conclusiones realizados al archivo original del GPS registrado de la supervisión al POA⁶.
13. Mediante Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS del 14 de febrero de 2017 (fs. 517), notificada el 27 de febrero de 2017 (fs. 528), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar al señor Gómez con multa ascendente a 30.148 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, conforme se observa a continuación:

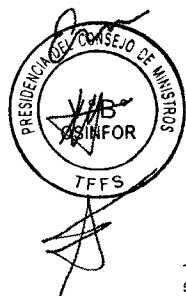
Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

| N° | Hecho | Norma incumplida |
|----|---|---|
| 1 | Realizó la extracción de 2434.111 m ³ de madera correspondientes a la especie <i>Cedrelinga catenaeformis</i> "tornillo" (359.363 m ³), <i>Chorisia integrifolia</i> "lupuna" (788.951 m ³), <i>Copaifera reticulata</i> "copaina" (452.119 m ³), <i>Coumarouna odorata</i> "shihuahuaco" (382.943 m ³) y <i>Virola sp.</i> "cumala" (450.735 m ³), procedentes de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento. | Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG |
| 2 | Incumplió las condiciones establecidas en el contrato de concesión, al no encontrarse marcas, fajas o trochas. | Literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG |
| 3 | Facilitó a través de su concesión para que se transporte 2434.111 m ³ de madera proveniente de una extracción no autorizada. | Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG |

Fuente: Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

14. Asimismo, a través de la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS se resolvió, entre otros, desestimar las causales de caducidad establecidas en los literales a), c) y d) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordantes con los literales b), e) y f) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y dictar como medida correctiva la reposición de los individuos aprovechados sin autorización, conforme al cuadro N° 01 del Anexo de la mencionada resolución; es decir, reforestar 4131 árboles en las áreas afectadas..



⁵ A partir de la emisión de dicha Resolución, el presente PAU pudo recién reiniciarse.

⁶ Al respecto, mediante escrito con registro N° 201700629, recibido el 31 de enero de 2017 (fs. 484), el señor Gómez solicita a la Dirección de Supervisión que emita un pronunciamiento sobre el presente PAU.



15. Mediante escrito con registro N° 201701837 (fs. 533), recibido el 23 de marzo de 2017, el concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:

- a) El administrado manifestó que: *"(...) el supervisor no efectuó su labor de forma profesional y técnica dentro del área objeto de supervisión, ya que no cumplió con realizar un diligente recorrido de toda la PCA, pues si bien llegaron a esta, (...) solo permaneció allí medio día, siendo esa la justificación real (...) por la cual mi persona como titular concesionario no firmé el Acta de Finalización de Supervisión"*. El administrado alega que esto se debe a que *"(...) el supervisor se presentó y trasladó a la zona de mi Concesión (...) acompañado de su señorita novia (...), situación personal del profesional que (...) generó que el supervisor no buscara y menos encontrara en su corto recorrido de la PCA los 26 árboles programados (...)"* (fs. 535).
- b) Asimismo, el administrado señaló que *"Las consecuencias de la deficiente labor de supervisión, se han plasmado en totales CONTRADICCIONES en el Informe de Supervisión N° 43-2010-OSINFOR-DSCFFS, las que se evidencian con la CONTRASTACION [sic] del TRACK de supervisión (...) y con la CONTRATACIÓN [sic] del TRAC del POA 5 (...)"* (fs. 535).
- c) Respecto al censo forestal, el administrado indicó que *"(...) conforme al TRACK del POA 5, el censo forestal se hizo de forma ordenada, información que se encuentra también plasmada en el Plano impreso del contenido del GPS del concesionario, siendo ABSURDO que el supervisor en sus resultados señale sus pareceres, en vez de resultados reales y convincentes(...). Al señalar que la mayoría de los árboles fuera de las muestras que encontró en el POA no tenían placas, se ha puesto en evidencia que el supervisor se dedicó a buscar y verificar árboles que no se estaban programados [sic], perdiendo tiempo en su labor, y más aún si solo hizo un simple recorrido conforme lo demuestra el TRACK de supervisión"* (fs. 536). Asimismo, señaló que *"(...) solo encontró 2 árboles, porque según el TRACK de supervisión no realizó el recorrido completo del POA. Es decir, no es que no los encontró, sino que no los buscó (...)"* (fs. 539).
- d) El administrado indicó que respecto a la afirmación del Informe de Supervisión de que no se encontraron 21 (veintiún) árboles *"(...) era lógico que no los encontrara, pues el área que recorrió fue mínima. Según el supervisor, buscó los 26 árboles, pero no los encontró. Sin embargo, el tiempo recorrido fue muy corto, se requería mínimo media hora aproximadamente para cada árbol, o sea 13 horas para el total, lo que significa en campo no 1 día, sino 2 o 3 días. Sin embargo, según el TRACK*



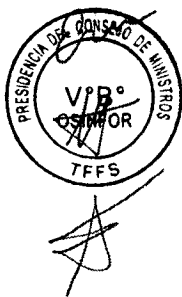
de supervisión solo estuvo 6 horas y en recorrido de ida y vuelta (...)” (fs. 540).

- e) El administrador señaló que “(...) adjunté como prueba la Declaración Jurada del señor Erick Yhuaraqui Laichi quien declaró bajo juramento, que para dicha supervisión forestal fue contratado como trochero por el Ing. Vladimiro Ambrosio Joaquín, manifestando que este no hizo el recorrido obligatorio en los terrenos a inspeccionar y que estuvo acompañado de una mujer todo el tiempo(...). Esta vez, el mismo citado trochero mediante Declaración Jurada de fecha 13 de marzo del 2017 con firma legalizada (...) se ha ratificado en lo declarado el 2011, reiterando que el supervisor se fue a la concesión (...) acompañado de su enamorada, y que (...) no hizo el recorrido obligatorio en el POA a supervisar (...) limitando dicha situación que realice su trabajo de forma correcta y eficiente (...). El día de la supervisión el Supervisor solo legó [sic] a algunos puntos del POA 5, no realizó una verdadera supervisión, solo hizo un recorrido de una parte del POA, y en todo momento hacía ver que quería hacer rápido su trabajo (...)” (fs. 542 y 543).
- f) Finalmente, el administrado alegó falta de motivación de la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS, toda vez que “(...) fundamentos han encontrado sustento únicamente en el Informe de Supervisión y lo reportado en el Balance de Extracción, a partir del cual se ha “presumido” la existencia de una diferencia o desbalance de extracción, entre el volumen movilizado y el volumen supervisado (...). Sumado a ello, se advierte también que se han contravenido flagrantemente (...) los principios que rigen el PAU, debido procedimiento (...), impulso de oficio (...) y presunción de veracidad por cuanto (...) el acto administrativo impugnado adolece de vicios administrativos que causan su nulidad de pleno derecho” (fs. 543 y 544).

16. Mediante Proveído del 22 de marzo de 2017 (fs. 633), la Dirección de Supervisión concede el recurso de apelación interpuesto por el señor Gómez y eleva el expediente administrativo N° 008-2011-OSINFOR-DSCFFS-M al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

17. En el citado escrito con registro N° 201701837, el administrado solicitó informe oral (fs. 545), el mismo que fue realizado el 27 de abril de 2017, con la participación del señor Gómez y el ingeniero Carlos Gonzales Medina, conforme consta en el Acta de audiencia de informe oral de la misma fecha (fs. 639). Es preciso mencionar que los alegatos presentados por el administrado en dicha diligencia fueron un resumen de los mismos argumentos desarrollados en su escrito del 23 de marzo de 2017⁷.

⁷ Asimismo, mediante escrito con registro N° 201702969, recibido el 9 de mayo de 2017, el señor Gómez solicita se resuelva su recurso de apelación.





II. MARCO LEGAL GENERAL

18. Constitución Política del Perú.
19. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
20. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
21. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
22. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
23. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
24. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
25. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
26. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

27. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.
28. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM⁸, dispone que el



⁸ 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 así lo determine mediante resolución".

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

IV.1 Si el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa se ha enmarcado dentro de los principios que delimitan su ejercicio al sancionar al señor Gómez por la comisión de la infracción tipificada en el literal I) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

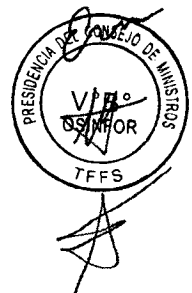
29. Sobre el particular, de acuerdo con el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁹ (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

30. Con relación a ello, el jurista Morón Urbina ha señalado lo siguiente¹⁰:

“Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente. El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible”.

31. De lo señalado, se desprende que la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

32. Por otro lado, se debe tener en cuenta que el poder punitivo que tiene la Administración Pública de imponer sanciones a través de un procedimiento



TUO 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.
(...)”

¹⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 60.



administrativo como consecuencia de la comisión de una conducta ilícita (infracción) tiene una finalidad represora. Asimismo, aquel poder emana de la Constitución, y si bien otorga la potestad de crear y aplicar las normas, también limita su ejercicio.

33. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente¹¹:

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

34. En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que¹²:

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

35. De lo señalado, se desprende que la limitación al ejercicio de la potestad sancionadora se concretiza en la aplicación de los principios básicos del derecho sancionador, que delimitan el mencionado ejercicio, los mismos que se encuentran recogidos tanto en la Constitución como en la Ley N° 27444.

Sobre la imputación realizada por la Dirección de Supervisión

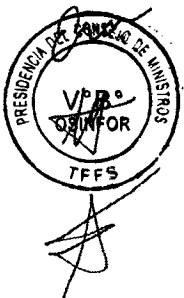
36. Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, se debe mencionar que los hechos que sustentaron el inicio del presente procedimiento, se encuentra en los resultados de la supervisión de campo plasmados en el Informe de Supervisión N° 43-2010-OSINFOR-DSCFFS, correspondiente al POA de la zafra 2008-2009.
37. En atención a lo señalado, de la revisión de los resultados y conclusiones obtenidos en el Informe de Supervisión se observa lo siguiente:

"VIII. RESULTADOS

(...)

6) Existen evidencias de haber realizado el censo forestal dentro del POA 2008-2009, sin embargo esta fue realizada de forma desordenada y al parecer de manera exploratoria, porque la gran mayoría de los árboles fuera de las muestras que se encontraron dentro de este POA no tenían placas ni las marcas correspondientes de censo, asimismo las fajas de orientación en mucho [sic] casos se cruzaban con otras fajas las cuales causaron confusión al momento de la supervisión (...).

(...)



¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC.

¹² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC.

IX. CONCLUSIONES

(...)

2) Durante el recorrido de la supervisión en el POA 2008-2009, se observó evidencias de haber realizado el censo forestal, sin embargo esta fue mal realizada y aparentemente en forma exploratoria y no al 100% como debería ser; esto se corrobora porque la gran mayoría de los árboles comerciales que están en dicho POA no se encuentran plaqueadas ni marcadas y solo unas cuantas se encuentran plaqueadas; (...).¹³.

(el subrayado es agregado)

38. En ese sentido, mediante Resolución Directoral N° 022-2011-OSINFOR-DSCFFS del 14 de febrero de 2011 que dio inicio al presente PAU, la Dirección señaló lo siguiente:

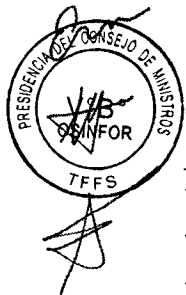
Considerandos 9, 10 y 11

“Que, (...) se advierte que el concesionaria habría: (...) ii) incumplido las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión, debido a que no se encontraron marcas, fajas o trochas de manera diligente, iii) remitido el POA de la quinta zafra con información falsa, pues la información hallada en campo no concuerda con el documento presentado por el concesionario y aprobado por la autoridad competente (...)

Que, lo indicado en el párrafo anterior conlleva a presumir que el concesionario (...) ha incurrido (...) en los supuestos de infracción en materia forestal establecidos en los literales i), l), t) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre;

Que en los concemiente a la presunta infracción del literal t) del artículo 363° y a la aplicación del artículo 64° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, configurada por la presentación de información falsa a la autoridad forestal para la aprobación del Plan Operativo Anual 2008-2009, no corresponde al OSINFOR emitir pronunciamiento al respecto, por cuanto la investigación de dicha infracción, así como la determinación de la sanción que corresponda, de ser el caso, es a cargo de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali, (...).¹⁴

39. Sobre el particular, es preciso indicar que el hecho de que el supervisor no haya encontrado marcas, fajas o trochas revela que se realizó un censo con nivel técnico deficiente y que el POA contiene información falsa, pues lo corroborado durante la supervisión de campo no concuerda con dicho documento que tiene carácter de declaración jurada. Por ello, los hechos citados y constatados por la Dirección de Supervisión estarían previstos como infracción en el literal t) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG¹⁵.



¹³ Fojas 7 y 12.

¹⁴ Fojas 107 (reverso) y 108.

¹⁵ Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. "Artículo 363°- Infracciones en materia forestal"

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

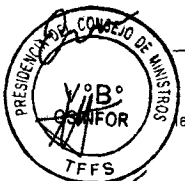


40. No obstante lo señalado, de la revisión de la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS se advierte, entre otros, que se sancionó al administrado por haber incumplido con las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión, toda vez que no se encontraron marcas, fajas o trochas, infracción que se encuentra tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
41. Conforme a lo señalado en los considerandos precedentes, dicha conducta está referida a la remisión de información falsa o incompleta y la determinación de responsabilidad administrativa por dicha conducta no es de competencia de OSINFOR - conforme lo señaló la propia Dirección de Supervisión mediante Resolución Directoral N° 022-2011-OSINFOR-DSCFFS - y ya había sido puesto en conocimiento de la autoridad competente (la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali).
42. Sobre el particular, cabe precisar que el numeral 10 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444¹⁶ establece la prohibición de imponer una pena o una sanción administrativa de manera sucesiva o simultánea al mismo sujeto, por el mismo hecho y fundamentos.
43. Al respecto, el jurista Morón Urbina ha señalado lo siguiente¹⁷:

"El principio non bis in ídem constituye la garantía en favor del administrado que por un mismo hecho no podrá ser sancionado dos veces (dimensión material) (...), operando como un límite a la acción persecutoria y sancionadora propia del Estado (...).

Como se evidencia, este principio se conecta directamente con los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que la búsqueda de seguridad lograda por medio de la exigencia de una ley previa y cierta para sancionar, devendría inútil si esa conducta pudiese ser objeto de una nueva sanción".

44. En ese sentido, la Dirección de Supervisión debió tener en cuenta que, por los argumentos expuestos, no correspondía que la mencionada conducta (no haber encontrado marcas, fajas o trochas durante la supervisión) sea considerada como infracción al literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG. Por ello,



t) La remisión de información con carácter de declaración jurada con información falsa o incompleta."

TUO 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: (...)

10. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7°.

¹⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 728.

corresponde que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS emitida el 14 de febrero de 2017, en el extremo referido a la declaración de responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG al haber vulnerado el principio de legalidad.

Respecto al cálculo de la multa impuesta

45. Cabe indicar que, de acuerdo con el principio de razonabilidad, reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido¹⁸.
46. Por su parte, el numeral 3 del artículo 246° de la Ley N° 27444 regula el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción¹⁹.
47. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra dentro del ámbito de las potestades con que cuenta la

18

TUO 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".

19

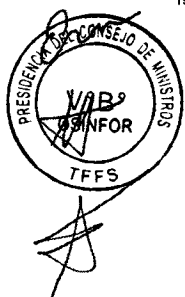
TUO de la Ley N° 27444

"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)

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

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





Administración Pública, con el propósito de individualizar la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.

48. En ese contexto, mediante Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS, la Dirección de Supervisión impuso una multa de 30.148 UIT al señor Gómez por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, conforme se observa a continuación:

Considerando 14, tercer párrafo

*"(...) luego de valorar todos los componentes que integran el presente análisis, se concluye que corresponde imponer la sanción de multa de 30.148 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por las infracciones establecidas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre."*²⁰

49. Sin embargo, de la revisión del formato de multa N° 12-2017-OSINFOR/06.1.12¹, se observa que la Dirección de Supervisión realizó el cálculo de la multa evaluando únicamente las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG. En ese sentido, el monto de la multa no varía, toda vez que la Dirección de Supervisión no tomó en cuenta la conducta infractora tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

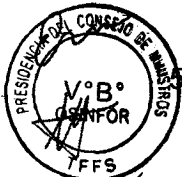
50. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- i) Si la supervisión de Oficio llevada a cabo del 17 al 19 de febrero de 2010 fue debidamente realizada.
- ii) Si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.I Si la supervisión de Oficio llevada a cabo del 17 al 19 de febrero de 2010 fue debidamente realizada

51. El señor Gómez señaló que *"(...) el supervisor no efectuó su labor de forma profesional y técnica dentro del área objeto de supervisión, ya que no cumplió con realizar un diligente recorrido de toda la PCA, pues si bien llegaron a esta, (...) solo permaneció allí medio día, siendo esa la justificación real (...) por la cual mi persona como titular concesionario no firmé el Acta de Finalización de Supervisión"*. Agregó que *"(...) el supervisor se presentó y trasladó a la zona de mi Concesión (...)*

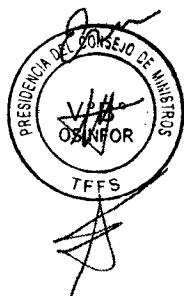


²⁰ Foja 522.

²¹ Foja 514.

*acompañado de su señorita novia (...), situación personal del profesional que (...) generó que el supervisor no buscara y menos encontrara en su corto recorrido de la PCA los 26 árboles programados (...)*²².

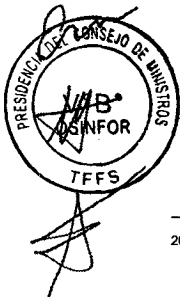
52. Asimismo, el administrado argumentó que existen contradicciones en el Informe de Supervisión, toda vez que *"(...) conforme al TRACK del POA 5, el censo forestal se hizo de forma ordenada, información que se encuentra también plasmada en el Plano impreso del contenido del GPS del concesionario, siendo ABSURDO que el supervisor en sus resultados señale sus pareceres, en vez de resultados reales y convincentes (...). Al señalar que la mayoría de los árboles fuera de las muestras que encontró en el POA no tenían placas, se ha puesto en evidencia que el supervisor se dedicó a buscar y verificar árboles que no se estaban programados [sic], perdiendo tiempo en su labor, y más aún si solo hizo un simple recorrido conforme lo demuestra el TRACK de supervisión"*²³.
53. Respecto a lo señalado en el Informe de Supervisión de que no se encontraron 21 (veintiún) árboles, el señor Gómez argumentó que *"(...) era lógico que no los encontrara, pues el área que recorrió fue mínima. Según el supervisor, buscó los 26 árboles, pero no los encontró. Sin embargo, el tiempo recorrido fue muy corto, se requería mínimo media hora aproximadamente para cada árbol, o sea 13 horas para el total, lo que significa en campo no 1 día, sino 2 o 3 días. Sin embargo, según el TRACK de supervisión solo estuvo 6 horas y en recorrido de ida y vuelta (...)"*²⁴.
54. Por otro lado, el administrado señaló que *"(...) adjunté como prueba la Declaración Jurada del señor Erick Yhuaraqui Laichi quien declaró bajo juramento, que para dicha supervisión forestal fue contratado como trochero por el Ing. Vladimiro Ambrosio Joaquín, manifestando que este no hizo el recorrido obligatorio en los terrenos a inspeccionar y que estuvo acompañado de una mujer todo el tiempo (...). Esta vez, el mismo citado trochero mediante Declaración Jurada de fecha 13 de marzo del 2017 con firma legalizada (...) se ha ratificado en lo declarado el 2011, reiterando que el supervisor se fue a la concesión (...) acompañado de su enamorada, y que (...) no hizo el recorrido obligatorio en el POA a supervisar (...) limitando dicha situación que realice su trabajo de forma correcta y eficiente (...). El día de la supervisión el Supervisor solo legó [sic] a algunos puntos del POA 5, no realizó una verdadera supervisión, (...) y en todo momento hacía ver que quería hacer rápido su trabajo (...)"*²⁵.



-
- ²² Foja 535.
²³ Foja 536.
²⁴ Foja 540.
²⁵ Fojas 542 y 543.



55. Conforme a lo citado, en su recurso de apelación el señor Gómez señaló que la supervisión del 17 al 19 de febrero de 2010 no fue realizada correctamente, pues el supervisor dedicó muy tiempo a la búsqueda de árboles y no recorrió diligentemente toda el área del POA, situación sobre la cual habría basado el análisis desarrollado en el Informe de Supervisión.
56. Respecto a este punto, es necesario precisar que la supervisión se realizó sobre los individuos pre seleccionados aprobados para el POA, en una superficie de 314.00 hectáreas. Asimismo, se ha analizado el registro original del GPS²⁶, en el cual se observa que contiene información como la hora, ubicación, altura, distancia, velocidad promedio, tiempo de recorrido, entre otras variables que solo se registran durante el recorrido en campo, constituyendo un archivo no manipulable.
57. Cabe precisar que el archivo descargado del equipo GPS Garmin guarda información encriptada de fábrica que permite detectar cuando este ha sido alterado; por lo tanto, la información proyectada en el mapa de recorrido de la supervisión²⁷ es veraz y refleja el desplazamiento realizado por el supervisor durante la supervisión de campo.
58. Ahora bien, del análisis realizado a dicho registro se observa que la velocidad promedio durante el recorrido de la supervisión fue de 1.3 kilómetros por hora; es decir, el supervisor recorrió en promedio 8.45 kilómetros durante las 6 horas y 30 minutos que duró la supervisión, lo cual se evidencia en el mapa de recorrido.
59. Asimismo, de las supervisiones realizadas por el OSINFOR se tiene que en bosques de colinas bajas y terrazas altas (como en el presente caso), y considerando que el área del POA es de 314.00 hectáreas, se supervisa en promedio 50 (cincuenta) individuos por día. En ese sentido, tomando en cuenta que se supervisaron 26 (veintiséis) individuos²⁸, las 6 horas y 30 minutos empleados guardan relación con el número de individuos supervisados, por lo que lo alegado por el concesionario carece de sustento.
60. Por otro lado, corresponde precisar que la supervisión de oficio llevada a cabo del 17 al 19 de febrero de 2010, fue realizada en base a la Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS del 20 de agosto de 2009, la cual aprueba los procedimientos de supervisión a los Contratos de Concesión Forestal con Fines Maderables (en adelante, Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS), el cual regula los criterios y procedimientos a tener en consideración en las supervisiones de la implementación de los POA en las concesiones forestales maderables en el ámbito nacional. Es así que los resultados de la supervisión son



²⁶ El archivo generado por los receptores GPS marca Garmin se encuentra en formato .gdb. Este archivo guarda un registro de puntos, destino, rutas, caminos, entre otros.

²⁷ Foja 15.

²⁸ Registro de individuos Aprovechables y Semilleros evaluados (Fojas 35 a 36).

obtenidos de manera objetiva; por lo tanto, el Informe de Supervisión, así como lo consignado en las actas de dicha diligencia, tiene un valor probatorio dentro del procedimiento sancionador.

61. Es preciso señalar que, de acuerdo al Informe de Ejecución del POA²⁹, se observa que el total de fajas en la PCA son 7 (siete). En ese sentido, conforme a lo establecido en la Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS³⁰, debía supervisar como mínimo 15 (quince) individuos en 3 (tres) fajas. Por ello, al haberse supervisado 26 (veintiséis) individuos, el supervisor cumplió con supervisar el mínimo de individuos exigidos por la Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS.
62. Cabe precisar que los Informes de Supervisión que constituyen el principal medio probatorio para acreditar las imputaciones que motivan su desarrollo, deben ser veraces y, además, objetivos; debiendo reflejar, necesariamente, aquello que el supervisor ha podido constatar fehacientemente, no existiendo la posibilidad de cambiar lo que observó por una presunción o una inferencia. Al respecto, los profesores Gómez Tomillo y Sanz Rubiales manifiestan que "(...) Ello porque únicamente constituye medio con valor probatorio los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas o diligencias (...)">³¹.
63. Esto es así porque además del deber de veracidad que acompaña a todo funcionario público en el cumplimiento de sus funciones, se encuentra el deber de probar, y la probanza en materia administrativa se da con hechos antes que con deducciones, por cuanto la verdad material se superpone a la verdad formal y porque, en todo acto procesal, ex ante o durante el procedimiento, se considera siempre la presunción de

²⁹ Foja 46.

³⁰ Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS, Procedimiento para supervisión a los Contratos de Concesión Forestal con Fines Maderables

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

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

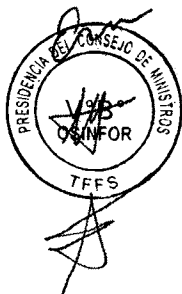
1. Determinación del número de fajas a evaluar de acuerdo al cuadro N° 03.

(...)

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

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

³¹ GOMÉZ TOMILLO Manuel y SANZ RUBIALES Iñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría y Práctica del DERECHO Penal Administrativo. Ed. Aranzadi. Segunda Edición. Pamplona, 2010. p. 817





inocencia del administrado, la cual debe desvirtuarse precisamente con los actos desarrollados por la Administración. Así también, el Doctor José Cafferata aduce que "(...) Conforme al sistema jurídico vigente, en las resoluciones solo se puede admitir como ocurridos los hechos o circunstancias que hayan sido acreditados mediante pruebas objetivas, lo cual impide que aquellas sean fundadas en elementos puramente subjetivos (...)"³².

64. En ese contexto, corresponde señalar que el presente PAU se inició teniendo como medio probatorio el Informe de Supervisión N° 43-2010-OSINFOR-DSCFFS³³, documento elaborado sobre la base de los resultados de la supervisión de campo y la información analizada en gabinete³⁴, del cual se desprende que: (i) el administrado realizó la extracción de 2434.111 m³ de madera correspondientes a la especie *Cedrelinga catenaeformis* "tornillo" (359.363 m³), *Chorisia integrifolia* "lupuna" (788.951 m³), *Copaifera reticulata* "copaina" (452.119 m³), *Coumarouna odorata* "shihuahuaco" (382.943 m³) y *Virola sp.* "cumala" (450.735 m³), procedentes de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento; y (ii) facilitó a través de su concesión el transporte de 2434.111 m³ de madera proveniente de una extracción no autorizada. Dichas conductas se encuentran tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
65. Por los argumentos antes expuestos, este Órgano Colegiado considera que corresponde desestimar lo señalado por el señor Gómez en este extremo de la apelación, determinándose que la supervisión fue debidamente realizada.

VI.II Si corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS

66. Mediante escrito con registro N° 201701837³⁵, el señor Gómez solicitó que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS, alegando falta de motivación de dicho acto administrativo³⁶.

³² CAFFERATA NORES José. La prueba en el Proceso Penal. Ed. De Palma. Tercera Edición. Buenos Aires, 1998. p. 06

Foja 01.

Resolución Presidencial N° 063-2013-OSINFOR
"ANEXO B. DEFINICIONES Y ABREVIATURAS
B.1. Definiciones:

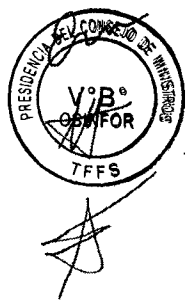
(...)
Informe de Supervisión: Documento elaborado por los supervisores en base a los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada; cuyo fin es determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área concesionada".

³⁵ Foja 533.

³⁶ Fojas 543 y 544.



67. Conforme se ha mencionado, mediante Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS, la Dirección de Supervisión sancionó al señor Gómez por, entre otros, la comisión de la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por haber realizado la extracción de 2434.111 m³ de madera correspondientes a la especie *Cedrelinga catenaeformis* "tornillo" (359.363 m³), *Chorisia integrifolia* "lupuna" (788.951 m³), *Copaifera reticulata* "copaina" (452.119 m³), *Coumarouna odorata* "shihuahuaco" (382.943 m³) y *Virola* sp. "cumala" (450.735 m³), procedentes de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento.
68. Asimismo, la Dirección de Supervisión desestimó la causal de caducidad prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordada con lo establecido en el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por los siguientes motivos³⁷:
- Antecedentes y conducta del titular: El señor Gómez no presenta antecedentes por la comisión de infracciones en materia forestal hasta antes de la ejecución de la zafra 2008-2009; sin embargo, mediante Resolución Directoral N° 279-2016-OSINFOR-DSCFFS, se le sancionó por la comisión de infracciones tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG. Asimismo, existe otro PAU en trámite en el cual se ha verificado que los hechos detectados están referidos a las mismas conductas típicas, pero en menor nivel de gravedad, lo cual demostraría un cambio positivo en el accionar del administrado.
 - Existencia del recurso forestal: Si bien durante la supervisión realizada del 17 al 19 de febrero de 2010 no se evidenció la existencia de recurso forestal, también hay pruebas de que el censo se realizó de manera deficiente. Sin embargo, en supervisiones posteriores correspondientes a otros POA, se ha podido verificar la existencia de recurso forestal en el área de la concesión.
 - Problemática social de la región: Un área custodiada y manejada adecuadamente por un administrado garantiza la perpetuidad del recurso forestal en el área concesionada; por el contrario, en un área libre bajo la administración del Estado, se pone en riesgo la sostenibilidad del recurso forestal existente. Por ello, en el presente caso no correspondía dictar la caducidad del título habilitante, toda vez que las condiciones y el estado de riesgo del área concesionada la pondrían en un estado de indefensión al quedar sin la administración y aprovechamiento por parte del administrado.





69. Al respecto, corresponde señalar que la Resolución Presidencial N° 065-2016-OSINFOR del 1 de julio de 2016 aprobó los "Criterios para determinar la caducidad de un título habilitante dentro del Procedimiento Administrativo Único – PAU del OSINFOR" (en adelante, Resolución Presidencial N° 065-2016-OSINFOR), con el objetivo de fijar parámetros para la aplicación de las causales de caducidad de los títulos habilitantes, tomando en cuenta la normativa forestal, la Resolución Presidencial N° 051-2015-OSINFOR y los principios establecidos en el TUO de la LPAG.
70. En la Resolución Presidencial N° 065-2016-OSINFOR, se establecieron los siguientes criterios a tomarse en cuenta para determinar la caducidad de un título habilitante:

"3. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS CAUSALES DE CADUCIDAD

(...)

3.2 Criterios para la Aplicación de las Causales de Caducidad

(...)

En los casos que el administrado alcance el nivel de gravedad del daño, en el rango de "muy grave", conforme lo establece la Resolución Presidencial N° 051-2015-OSINFOR, se valorarán cuando corresponda los siguientes criterios:

- a) Existencia de potencial maderable y censo forestal total o parcial determinado por el área técnica.*
- b) Antecedentes del titular³⁸ generados en base a sanciones por hechos graves o muy graves.*
- c) Cuando la continuidad del título habilitante no ponga en riesgo la sostenibilidad del recurso forestal³⁹, entre otros aspectos."*

71. En ese sentido, es preciso verificar si la Dirección de Supervisión ha motivado correctamente la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS, analizando el cumplimiento de cada uno de los criterios para determinar la caducidad del Contrato de Concesión del señor Gómez, conforme a lo siguiente:

³⁸ Criterios para determinar la caducidad de un título habilitante dentro del Procedimiento Administrativo Único – PAU del OSINFOR

3. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS CAUSALES DE CADUCIDAD

Numeral 3.2 del Punto 3 Criterios para la aplicación de las causales de Caducidad, pie de página 11

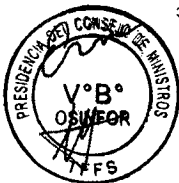
"Para efectos del presente documento, se considerará como antecedentes del titular, aquellas sanciones que han sido impuestas por las Direcciones de Línea del OSINFOR, por infracción a la ley forestal y de fauna silvestre, siempre que se encuentren firmes y no haya transcurrido más de cinco (05) años, contados desde el cumplimiento efectivo de dicha sanción por parte del administrado, conforme lo establece el artículo 215° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MIANGRI."

³⁹ Criterios para determinar la caducidad de un título habilitante dentro del Procedimiento Administrativo Único – PAU del OSINFOR

3. CRITERIOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS CAUSALES DE CADUCIDAD

Numeral 3.2 del Punto 3 Criterios para la aplicación de las causales de Caducidad, pie de página 12

"A modo de ejemplo el volumen injustificado para el caso en concreto".



- Existencia de potencial maderable y censo forestal total o parcial:

Conforme a lo señalado en el Informe de Supervisión N° 43-2010-OSINFOR-DSCFFS, durante la supervisión realizada del 17 al 19 de febrero de 2010 – la misma que es objeto de fiscalización en el presente PAU - no se evidenció la existencia de potencial maderable y el censo se realizó de manera deficiente, tal como se aprecia a continuación:

“VIII. RESULTADOS

(...)

6) Existen evidencias de haber realizado el censo forestal dentro del POA 2008-2009, sin embargo esta fue realizada de forma desordenada y al parecer de manera exploratoria, porque la gran mayoría de los árboles fuera de las muestras que se encontraron dentro de este POA no tenían placas ni las marcas correspondientes de censo, asimismo las fajas de orientación en mucho [sic] casos se cruzaban con otras fajas los cuales causaron confusión al momento de la supervisión (...).

(...)

IX. CONCLUSIONES

(...)

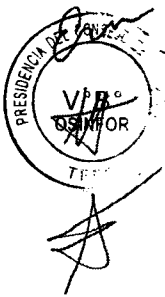
2) Durante el recorrido de la supervisión en el POA 2008-2009, se observó evidencias de haber realizado el censo forestal, sin embargo esta fue mal realizada y aparentemente en forma exploratoria y no al 100% como debería ser, esto se corrobora porque la gran mayoría de los árboles comerciales que están en dicho POA no se encuentran plaqueadas ni marcadas y solo unas cuantas se encuentran plaqueadas; (...).”⁴⁰.

(el subrayado es agregado)

En ese sentido, de la supervisión realizada al POA objeto del presente procedimiento, se evidencia que, al haberse realizado el censo forestal de manera exploratoria (tal como lo señala la Dirección de Supervisión), el mismo sería parcial, constituyendo un criterio que se debió considerar para aplicar las causales de caducidad.

- Antecedentes del titular:

En el presente caso, a la fecha de la comisión de la infracción por extracción de madera no autorizada objeto de análisis en este procedimiento



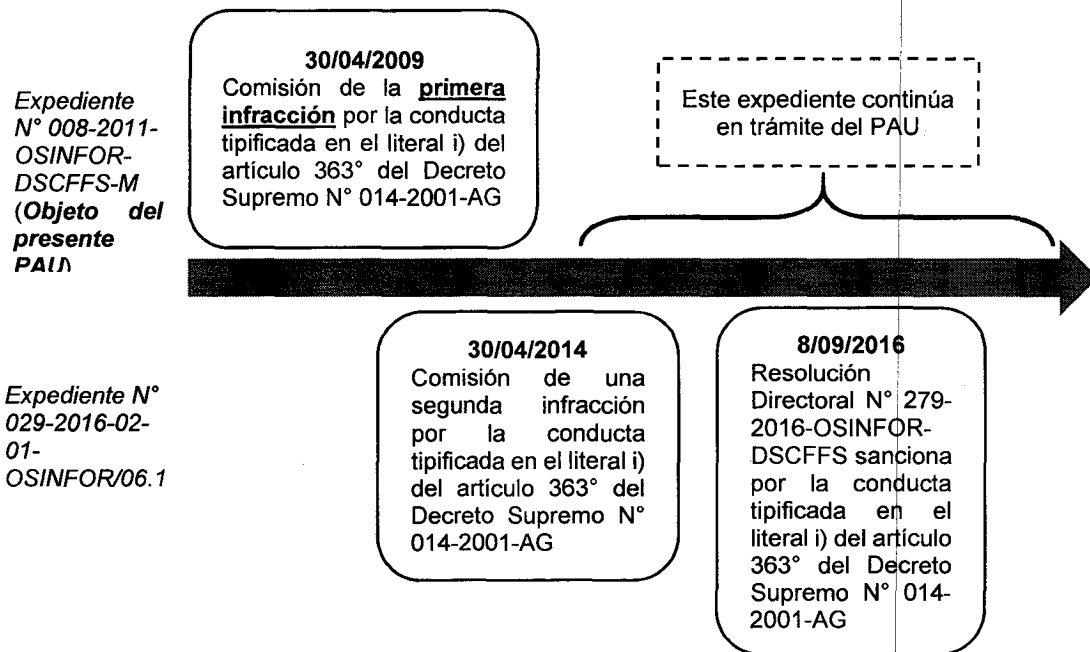
⁴⁰ Fojas 7 y 12.



administrativo (30 de abril de 2009⁴¹), el señor Gómez no registraba sanciones por la comisión de estos mismos hechos.

Posteriormente, en medio del Expediente N° 029-2016-02-01-OSINFOR/06.1, se realizó una supervisión a la zafra 2013-2014 del mismo Contrato de Concesión, resolviéndose mediante Resolución Directoral N° 279-2016-OSINFOR-DSCFFS del 8 de setiembre de 2016, sancionar al señor Gómez por la comisión de, entre otros, la misma infracción (extracción de madera no autorizada), la cual se habría realizado el 30 de abril de 2014⁴².

En ese sentido, a efectos de analizar la reincidencia del señor Gómez, se tiene la siguiente línea de tiempo:



Conforme a lo observado, y en aplicación del literal e) del numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444⁴³, si bien la Resolución Directoral



- ⁴¹ Último día para realizar el aprovechamiento y/o movilización del volumen aprobado en el POA, correspondiente a la zafra 2008-2009.
- ⁴² Último día para realizar el aprovechamiento y/o movilización del volumen aprobado en el POA, correspondiente a la zafra 2013-2014.
- ⁴³ TUO de la Ley N° 27444
"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa"

N° 279-2016-OSINFOR-DSCFFS del 8 de setiembre de 2016 sancionó al señor Gómez por la extracción de madera no autorizada, esto no constituye reincidencia por parte del administrado, toda vez que la primera infracción tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG aún no ha quedado firme, pues el recurso de apelación presentado en medio del presente procedimiento, es objeto de análisis por parte de este Órgano Colegiado en la presente resolución.

- Riesgo de la sostenibilidad del recurso forestal:

Siguiendo los criterios establecidos en la Resolución Presidencial N° 065-2016-OSINFOR, la Dirección de Supervisión debió evaluar, entre otros, si la continuidad del título habilitante pone en riesgo la sostenibilidad del recurso forestal. Para ello, debe considerarse - conforme se señala en dichos criterios - el volumen aprovechado sin autorización.

En el cuadro N° 1 de la Resolución Presidencial N° 051-2015-OSINFOR que aprueba los "Criterios Técnicos para determinar la gravedad del daño por la comisión de infracciones en Materia Forestal", se establece que para el caso de especies no protegidas, si el volumen injustificado es mayor a 700 (setecientos) m³, este es considerado como un daño muy grave. Asimismo, para el caso de especies protegidas dentro del Decreto Supremo N° 043-2006-AG (en el presente caso, *Chorisia integrifolia* "lupuna"), si el volumen injustificado es mayor a 400 (cuatrocientos) m³, también se considera que el daño generado es muy grave⁴⁴.

Por otro lado, de acuerdo a un estudio realizado por el autor Arce en el año 2006, el promedio de área boscosa que se degrada por cada árbol talado en bosques de colinas bajas y terrazas altas (como en el presente caso), asciende a un valor de 259 m³, el cual implica la degradación de 24.76 hectáreas de cobertura boscosa, afectados por el aprovechamiento forestal

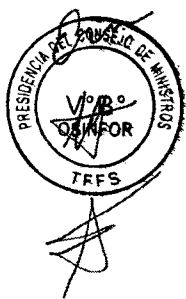
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)

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

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
(...)"

44

Es preciso indicar que, conforme a lo constatado por la Dirección de Supervisión, el administrado realizó la extracción de 2434.111 m³ de madera correspondientes a la especie *Cedrelinga catenaeformis* "tornillo" (359.363 m³), *Chorisia integrifolia* "lupuna" (788.951 m³), *Copaifera reticulata* "copaina" (452.119 m³), *Coumarouna odorata* "shihuahuaco" (382.943 m³) y *Virola sp.* "cumala" (450.735 m³), procedentes de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento.





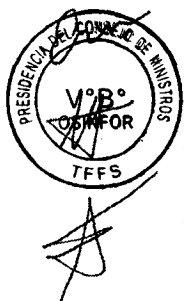
sin criterios de sostenibilidad alterando su estructura, efecto que perjudicó a la vegetación acompañante, a los hábitats de especies de fauna silvestre conformados y a los servicios ambientales que brindaba, en un grado tal, que la regeneración en condiciones naturales de las funciones ambientales del área afectada, demandaría un periodo similar al tiempo mediante el cual la especie aprovechada alcance el estado de aprovechable.

Ahora bien, producto de la tala de individuos no autorizados, los daños más comunes que sufren los individuos a ser impactados por la caída de un árbol son: arrancamiento, lesiones en el fuste, raspadura de la corteza y daño a la copa; asimismo, en el caso de la regeneración natural y los brinzales⁴⁵, la pérdida total por la muerte durante la caída del árbol, lo cual ocasiona una pérdida irreparable, en muchos casos de especies endémicas.

Finalmente, de acuerdo a las consideraciones especificadas en los puntos precedentes, los hechos cometidos por el señor Gómez, para el presente caso, representan daños muy graves, dado que se ha afectado al ecosistema del bosque al haberse realizado una extracción exenta de criterios de sostenibilidad, afectando a otras especies de flora y fauna que conforman el componente biológico del ecosistema forestal natural, el mismo que en términos generales ve afectadas sus funciones ecológicas y productivas, deteriorando por consiguiente el Patrimonio Forestal Nacional. El resultado de esto es la obtención de bosques con poca importancia biológica, económica y ambiental en perjuicio de la sociedad y del Estado.

Por lo expuesto, al momento de desarrollar este criterio para determinar la caducidad del Contrato de Concesión, establecido en la Resolución Presidencial N° 065-2016-OSINFOR, la Dirección de Supervisión no ha fundamentado por qué el volumen total de 2434.111 m³ de madera extraídos sin autorización pondría o no en riesgo la sostenibilidad del recurso forestal, a efectos de determinar la continuidad o no del título habilitante.

72. El numeral 4 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27444⁴⁶ señala que uno de los requisitos de validez de los actos administrativos, cuyo defecto u omisión es causal de nulidad de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto por el numeral 2 del



⁴⁵ Término utilizado en las ciencias forestales para referirse a cualquier árbol silvestre de muy poca edad y de un tamaño inferior a la altura de las rodillas.

⁴⁶ **TUO de la Ley N° 27444**
"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos:
(...)
4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
(...)"

artículo 10° de la citada ley⁴⁷, es la debida motivación. Según el artículo 6° de la referida norma la motivación de los actos administrativos deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación, entre otros, la exposición de fórmulas que por su vaguedad o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto⁴⁸.

73. Cabe precisar que la motivación tiene una importancia que trasciende de ser considerada como un simple elemento que configura una declaración de la entidad, ya que ha venido a constituirse en un verdadero soporte no solo de los derechos del ciudadano frente a la Administración Pública, sino también de la propia eficacia de la actuación de la misma⁴⁹. En ese sentido, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración Pública que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la Ley N° 27444.

⁴⁷ TUO de la Ley N° 27444

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

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

⁴⁸ TUO de la Ley N° 27444

"Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

(...)

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

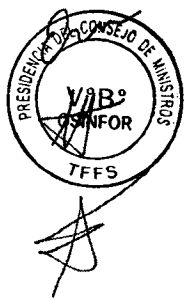
(...)"

Respecto al deber de motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el expediente N° 0090-2004-AA/TC ha señalado lo siguiente:

Fundamento jurídico 31:

"(...) La motivación es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo; la motivación ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión (...) motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge. Por ello motivar un acto obliga a fijar, en primer término, los hechos de cuya consideración se parte y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma jurídica; y, en segundo lugar, a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto (...) la ley obliga a la administración a motivar sus decisiones, lo que quiere decir, hacer públicas las razones de hecho y de derecho en las cuales las mismas se apoyan".

⁴⁹ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. La resolución en el procedimiento administrativo sancionador y el derecho de defensa. En: La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Libro de ponencias de las Jornadas por los 10 años de la Ley de Procedimiento Administrativo General. Ed. Palestra, 2011, pp. 408.





74. Por las consideraciones expuestas, este Órgano Colegiado es de la opinión que la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS no fue correctamente motivada, toda vez que la Dirección de Supervisión no fundamentó el análisis y desarrollo de los criterios establecidos en la Resolución Presidencial N° 065-2016-OSINFOR, a efectos de determinar la continuidad o no del título habilitante; por lo tanto, dichos actos administrativos incurrieron en la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444, toda vez que la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS carece de uno de los requisitos de validez del acto administrativo, en particular, referido a la motivación⁵⁰.
75. Siendo esto así, en aplicación del numeral 225.2 del artículo 225° del TUO de la Ley N° 27444⁵¹, corresponde retrotraer el presente PAU hasta el momento en que el vicio se produjo; es decir, a la emisión de la resolución directoral que determina la existencia o no de responsabilidad administrativa, sanciones y/o medidas correctivas.

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; el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 023-2017-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución y, en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento administrativo hasta el momento de la producción del vicio procedimental.

Artículo 2°.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor Germán Gómez Vásquez, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 52 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali.



⁵⁰ Ver pies de página 40, 41 y 42 de la presente resolución.

⁵¹ **TUO de la Ley N° 27444**
"Artículo 225°.- Resolución

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

N° 25-PUC/C-J-004-03 y a la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali.

Artículo 3°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 008-2011-OSINFOR-DSCFFS-M a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,



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



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



Jenny Fano Sáenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR