



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE  
OSINFOR**

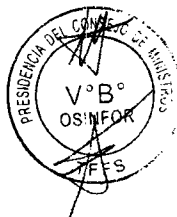
**RESOLUCIÓN N° 162 -2017-OSINFOR-TFFS- I**

**EXPEDIENTE N° : 037-2011-OSINFOR-DSCFFS-M**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**  
**ADMINISTRADO : FERNANDO ZEGARRA PINEDO**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 414-2014-OSINFOR- DSCFFS**

Lima, 7 de setiembre de 2017

**I. ANTECEDENTES:**

1. El 9 de setiembre de 2003, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y el señor Fernando Zegarra Pinedo, suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 303 y N° 305 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-009-03 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 83).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 456-2005-INRENA-IFFS del 30 de noviembre de 2005, se aprobó el Plan General de Manejo Forestal presentado por el señor Fernando Zegarra Pinedo sobre una superficie de 12,588.00 hectáreas (en adelante, PGMF) (fs. 51).
3. Mediante Resolución Administrativa N° 086-2009-DGFFS-ATFFS-ATALAYA del 7 de diciembre de 2009, se aprobó el Plan Operativo Anual correspondiente a la zafra 2009-2010 presentado por el señor Fernando Zegarra Pinedo, sobre una superficie de 516.80 hectáreas (en adelante POA) (fs. 163).
4. Con carta N° 464-2010-OSINFOR-DSCFFS del 3 de junio de 2010 (fs. 59), 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) comunicó al señor Fernando Zegarra Pinedo acerca de la realización de una supervisión a la Parcela de



Corta Anual<sup>1</sup> (en adelante, PCA) del POA del Contrato de Concesión a realizarse a partir del 15 del mes de junio del presente año; sin embargo, mediante escrito recibido el 14 de junio de 2010 (fs. 62) el administrado solicitó la reprogramación de la mencionada diligencia.

En atención a lo señalado, mediante Carta N° 548-2010-OSINFOR-DSCFFS del 8 de julio de 2010 (fs. 69), se comunicó al administrado que ante las circunstancias expuestas en su escrito se ha visto por conveniente suspender la supervisión; posteriormente, mediante Carta N° 567-2010-OSINFOR-DSCFFS del 21 de julio de 2010 (fs. 71) se informó al administrado que la diligencia de supervisión se realizaría a partir del 10 de agosto del presente año.

5. Del 25 al 26 de agosto de 2010, la Dirección de Supervisión del OSINFOR realizó la supervisión de oficio a la PCA del POA del Contrato de Concesión Forestal, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 231-2010-OSINFOR-DSCFFS del 15 de octubre de 2010 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).
6. Con la Resolución Directoral N° 071-2011-OSINFOR-DSCFFS del 11 de mayo de 2011 (fs. 115), notificada el 4 de agosto de 2011<sup>2</sup> (fs. 134), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Fernando Zegarra Pinedo, titular del Contrato de Concesión, por:

<sup>1</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".

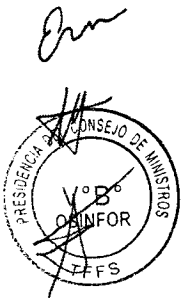
<sup>2</sup> Al respecto, se debe señalar que mediante Memorandum N° 232-2011-OSINFOR/SG/OAJ del 8 de julio de 2011 (fs.131) respecto al acto de notificación de la Resolución Directoral N° 071-2011-OSINFOR-DSCFFS se señaló lo siguiente:

*"(...) Al respecto, revisado el Expediente Administrativo N° 037-2010-OSINFOR-DSCFFS-M, se aprecia que la Resolución Directoral N° 071-2011-OSINFOR-DSCFFS que dispone el inicio del PAU contra el mencionado concesionario ha sido notificado con las cartas N° 253-2011-OSINFOR-DSCFFS y N° 305-2011-OSINFOR-DSCFFS.*

*Sin embargo, dichas notificaciones no cumplirían con lo dispuesto en el numeral 21.1 del artículo 21° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, que exige realizar la notificación personal en el domicilio que conste en el expediente administrativo o en el último que se haya señalado, pues ambas tienen como lugar de notificación direcciones que no coinciden con la consignada en el Contrato de Concesión Forestal con Fines Maderables N° 25-ATA/C-J-009-03. Asimismo, si bien la Carta N° 253-2011-OSINFOR-DSCFFS ha sido notificada en la dirección que ha consignado el señor Gregorio Alfonso Abarca Vilchez en el escrito presentado el 14 de junio de 2010, no está acreditado en el expediente la representación que ostentaría dicha persona respecto del concesionario.*

*En tal sentido, se recomienda realizar las correcciones del caso, a fin de que se cuente con una notificación conforme a las exigencias de la Ley de Procedimiento Administrativo General".*

En atención a lo señalado, mediante Carta N° 510-2011-OSINFOR-DSCFFS el 4 de agosto de 2011, se realizó la notificación de la Resolución Directoral N° 071-2011-OSINFOR-DSCFFS.





- a) La presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>3</sup>, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificatorias.
  - b) La presunta incursión en las conductas que configurarían las causales de caducidad previstas en los literales a) y c) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>4</sup>, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308), concordado con lo establecido en los literales b) y e) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG<sup>5</sup>.
7. Mediante escrito con registro N° 1092 (fs. 137) recibido el 22 de agosto de 2011, el señor Fernando Zegarra Pinedo presentó sus descargos contra las imputaciones señaladas en la Resolución Directoral N° 071-2011-OSINFOR-DSCFFS que dio inicio al presente PAU<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**  
**"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal**  
De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia forestal, las siguientes:  
(...)  
i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.  
l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.  
w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".

<sup>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".

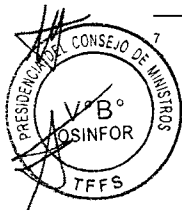
<sup>5</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**  
**"Artículo 91A.- Causales de caducidad de la concesión**  
La concesión forestal con fines maderables caduca en los siguientes casos:  
(...)  
b. Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente;  
(...)  
e. Extracción fuera del área de los límites de la concesión.

<sup>6</sup> Al respecto, se debe señalar que si bien mediante la Resolución Directoral N° 071-2011-OSINFOR-DSCFFS notificada el 4 de agosto de 2011, se otorgó al administrado el plazo de 5 días hábiles, más el término de la distancia, para la presentación de sus descargos, éste mediante carta recibida el 15 de agosto de 2011(fs. 135) solicitó la ampliación del plazo otorgado para la presentación de sus descargos.

En atención a dicha solicitud, mediante Carta N° 548-2011-OSINFOR-DSCFFS se comunicó al señor Fernando Zegarra Pinedo que de conformidad con lo establecido en el artículo 12° de la Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR se le otorga una prórroga de 5 días hábiles adicionales al plazo inicialmente otorgado.



8. Mediante escrito con registro N° 301 (fs. 161) recibido el 20 de febrero de 2012, el señor Fernando Zegarra Pinedo amplió la argumentación de sus descargos.
9. Mediante escrito con registro N° 1968 (fs. 283), recibido el 12 de noviembre de 2013, el señor Fernando Zegarra Pinedo solicitó la realización de una Audiencia de Informe Oral, a fin de que pueda exponer sus argumentos de defensa; por lo que, en atención a dicha solicitud el 13 de diciembre de 2013 se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral (fs. 285).
10. Mediante escrito con registro N° 115 (fs. 297) recibido el 24 de enero de 2014, el señor Fernando Zegarra Pinedo remitió información complementaria, a fin de que sea incluida como una ampliación de los argumentos expuestos en sus descargos.
11. Mediante escrito con registro N° 375 (fs. 303) recibido el 20 de marzo de 2014, el señor Fernando Zegarra Pinedo remitió información complementaria (Mapa de Ubicación y listado de coordenadas de árboles extraídos), a fin de que sea incluida como una ampliación de los argumentos expuestos en sus descargos.
12. Mediante Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFFS del 19 de junio de 2014 (fs. 348), notificada el 9 de julio de 2014 (fs. 357), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
  - a) Sancionar al señor Fernando Zegarra Pinedo por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias<sup>7</sup> e imponer una multa ascendente a 17.23 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), tal como se muestra a continuación:



Cabe precisar que, si bien el presente PAU seguido contra el señor Fernando Zegarra Pinedo también se inició por incurrir en una conducta que habría configurado la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, la Dirección de Supervisión determinó que dicha imputación quedó desvirtuada, argumentando lo siguiente:

*"En lo referente al literal l) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, es pertinente citar el Informe Técnico N° 070-2014-OSINFOR/06.1.1, de fecha 01 de abril de 2014, mediante el cual se indica que según la información de campo levantada por el supervisor forestal en el área del POA (...) no existe perturbación del bosque por aprovechamiento forestal, puesto que el concesionario no extrajo madera del área autorizada, en ese sentido esta imputación no es aplicable ya que las actividades silviculturales tales como el manejo de la regeneración natural, la reforestación, entre otros, son implementadas de manera posterior al aprovechamiento forestal, por lo tanto, dicha imputación queda desacreditada". (fs. 353)*



**Detalle de las conductas infractoras cometidas por el administrado**

N°	Hecho	Norma tipificadora
1	Realizar la extracción forestal de individuos no autorizados, correspondiente a las especies <i>Cedrela odorata</i> "cedro" (96.551 m <sup>3</sup> ), <i>Virola sp. "cumala"</i> (148.982 m <sup>3</sup> ), <i>Coumarouna odorata. "shihuahuaco"</i> (994.742 m <sup>3</sup> ) y <i>Schizolobium sp. "pashaco"</i> (258.996 m <sup>3</sup> ).	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
2	Facilitar a través de su Contrato de Concesión Forestal para que se transporte el volumen de 1,499.271 m <sup>3</sup> correspondiente a individuos no autorizados.	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

Fuente: Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFFS  
 Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

- b) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado al señor Fernando Zegarra Pinedo, por haber incurrido en la causal 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<sup>8</sup>.

**Detalle de la conducta que configuró la causal de caducidad**

N°	Hecho	Causal de caducidad
1	Incumplir con el Plan de Manejo General por haber extraído y movilizado recurso forestal no autorizado, en un volumen de 1,499.271 m <sup>3</sup> .	Literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con lo establecido en el literal b) del artículo 91° A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

Fuente: Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFFS  
 Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

13. Mediante escrito con registro N° 201404159 (fs. 362), recibido el 1 de agosto de 2014, el señor Fernando Zegarra Pinedo interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFFS.
14. Mediante Resolución Directoral N° 414-2014-OSINFOR-DSCFFS del 15 de agosto de 2014 (fs. 399), notificada el 27 de agosto de 2014 (fs. 410), la Dirección de



Cabe señalar que, si bien el presente PAU también inició por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordada con lo establecido en el literal e) del artículo 91-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, dicha imputación fue desestimada argumentando lo siguiente:

*"Que, con respecto a la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referida a la extracción fuera de los límites de la concesión, el Informe Técnico N° 070-2014-OSINFOR/06.1.1, de fecha 01 de abril de 2014, analiza técnicamente lo actuado en el Expediente administrativo N° 037-2011-OSINFOR-DSCFFS, indicando que dicha imputación carece de sustento, toda vez que la supervisión solamente se circunscribió en el área del POA IV (516.80 hectáreas) y no en toda el área de la concesión (12,588.00 hectáreas), por tanto, no es posible determinar que la madera movilizada procede fuera del área de la concesión por lo que dicha imputación queda desvirtuada" (fs. 354).*

Supervisión resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por el señor Fernando Zegarra Pinedo, bajo el sustento de que las pruebas ofrecidas por el administrado no representan ningún hecho nuevo o circunstancia nueva no considerada previamente.

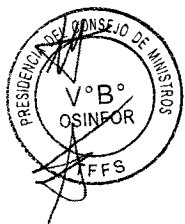
15. Mediante escrito con registro N° 201405161 (fs. 411), recibido el 16 de setiembre de 2014, el señor Fernando Zegarra Pinedo interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 414-2014-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:

Con relación a la prescripción de la potestad sancionadora de OSINFOR

- a) El administrado señaló que la Dirección de Supervisión empezó a contar el plazo de la prescripción desde el 30 de abril de 2010 (fecha del despacho de la última movilización de madera), lo cual desde su punto de vista resulta arbitrario e ilegal, toda vez que de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444 el inicio del cómputo del plazo "(...) expresado en meses o años es contado a partir de la notificación o de la publicación del acto (...) siendo así, el acto de notificación o publicación del acto que viene a ser la Resolución Administrativa N° 086-2009-AG-DGFFS-ATFFS-ATALAYA que aprueba el POA fue el 7 de diciembre de 2009 (...)"><sup>9</sup>. Por lo tanto, es a partir de dicha fecha que se debe empezar a realizar el cómputo del plazo.
- b) Asimismo, agregó que durante el año o periodo de la zafra se deben realizar "(...) las operaciones de planeamiento, acceso, corte, arrastre y transporte (terrestre o fluvial) del periodo forestal desde el lugar de acción, hasta los patios de almacenamiento de trozas o las plantas de transformación (...) para recién después despachar donde produce la movilización de la madera registrado en la forma 20, y es en este ciclo en que empiezan a contabilizar el plazo siendo totalmente ilegal, porque en esta etapa no se incurre infracción (...)"><sup>10</sup>.

Con relación a la evaluación de los documentos presentados en el descargo

- c) El administrado señaló que todo "(...) proceso administrativo, debe garantizar la plena vigencia del principio al debido procedimiento, esto a través del ejercicio del derecho que otorga al administrado a exponer sus argumentos, ofrecer y producir sus medios probatorios, a fin de que la resolución final que se emita se fundamente en la veracidad de los hechos (...) y los medios de prueba ofrecidos en el recurso impugnativo



<sup>9</sup> Foja 417

<sup>10</sup> Foja 417 a 418



(...). Por ello, resulta cuestionable que habiendo presentado un documento el 22 de marzo de 2014 que contiene un mapa de dispersión con las coordenadas UTM de ubicación de los individuos extraídos, la Dirección de Supervisión haya optado por (...) *no pronunciarse en el desarrollo del procedimiento administrativo para después rechazarlas en otra parte del proceso con argumentos fuera de lugar, a pesar de que las pruebas resultan plausibles (...)*<sup>11</sup>.

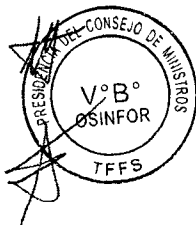
- d) Asimismo, agregó que en ningún considerando de la Resolución que determinó imponer una sanción menciona el análisis realizado al mapa de dispersión, lo cual vulnera el debido procedimiento.

Con relación a los hallazgos realizados durante la supervisión

- e) El administrado señaló que las actividades de aprovechamiento fueron realizadas tal como establecía el POA, conforme puede verse del mapa de ubicación de árboles extraídos que se adjuntó, en donde se aprecia que la ubicación de los árboles extraídos se encuentra en un radio de más de 100 metros de distancia de la verificación realizada durante la supervisión.
- f) De igual forma, "(...) *la muestra tomada en la supervisión resulta totalmente escasa o diminuta, para la cantidad de individuos y especies aprobados en el POA, pues podría cometerse un exceso que con la muestra tomada se concrete bajo la premisa de una presunción de la no existencia de los demás individuos dentro del área del POA, por existir movilización en el balance de extracción, cuando la escasa muestra no genera representatividad (...)*"<sup>12</sup>.

Con relación a la responsabilidad administrativa

- g) *El administrado indicó que tuvo "(...) dificultades para ingresar a la concesión, las veces que he se pudo ingresar ha sido por un acta de acuerdo que hubo con las organizaciones de ORAU, AIDSESP y la Comunidad Nativa Santa Isabel, que permitieron el acceso, pero esto duró muy poco tiempo porque volvieron a obstaculizarme (...). En dicha oportunidad se verificó que en el área (...) extractores ilegales tenían presencia y habían realizado actividades predatorias impunemente especialmente de la especie cedro y otra madera que no pudieron llevársela por muchas razones, por lo que, en esa área se procedió a extraer y movilizar (...)"*.



<sup>11</sup> Foja 411

<sup>12</sup> Foja 414

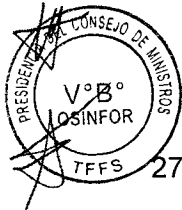
## II. MARCO LEGAL GENERAL

16. Constitución Política del Perú.
17. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
18. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
19. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
20. Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
21. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
22. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
23. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
24. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
25. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

## III. COMPETENCIA

26. 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.

27. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM<sup>13</sup>, dispone que



<sup>13</sup>

Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.

"Artículo 12°: Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano constituido como la máxima autoridad jurisdiccional del OSINFOR, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación y nulidades





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. ANALISIS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

28. De la revisión del expediente, se aprecia que el 16 de setiembre de 2011 mediante escrito con registro N° 201405161 (fs. 411), el administrado interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 414-2014-OSINFOR-DSCFFS. Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, PAU), la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno<sup>14</sup>.
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>19</sup> y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación<sup>20</sup>.

interpuestas contra las resoluciones emitidas por las Direcciones de Línea del OSINFOR como primera instancia. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa”.

<sup>14</sup> **Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR**  
"Artículo 20°.- Recurso de Apelación

(...)

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

(...)"

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

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

**SEGUNDA: Vigencia y aplicación**

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

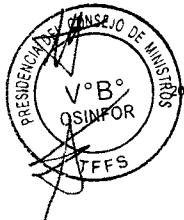
**Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**

"Artículo 32°.- Recurso de apelación

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

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

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



30. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada<sup>15</sup> se aplicará lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Procesal Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
31. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil<sup>16</sup> las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado, por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello, complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad<sup>17</sup>, eficacia<sup>18</sup> e informalismo<sup>19</sup> recogidos en el TUO de la Ley N° 27444. En consecuencia, en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto por el administrado.

<sup>15</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**  
**Artículo 6°.- Principios**

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

<sup>16</sup> **Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS**  
**“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

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

<sup>17</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>18</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>19</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.





32. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente<sup>20</sup>. En ese sentido, en el presente PAU se notificó la Resolución Directoral N° 414-2014-OSINFOR-DSCFFS (que declaró improcedente el recurso de reconsideración) el 27 de agosto de 2014 y éste presentó su recurso de apelación el 16 de setiembre de 2014, es decir, dentro del plazo establecido.
33. Asimismo, de acuerdo con el artículo 218° del TULO de la Ley N° 27444<sup>21</sup>, concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Tal naturaleza se desprende claramente de la lectura del citado artículo en donde se señala que el recurso debe “dirigirse a la misma autoridad que expidió el 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.
34. Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular lo siguiente:

*“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismos 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>22</sup>.*

35. En este sentido el escrito de apelación presentado por el administrado cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en los artículos 23° y 25° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado

20

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

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

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

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

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

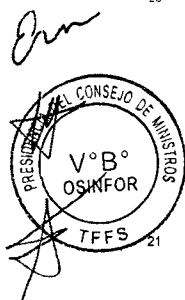
**TULO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**

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

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

22

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



mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR<sup>23</sup> (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122° y 219° del TUO de la Ley N° 27444<sup>24</sup>, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

36. En razón a todo lo señalado, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el administrado.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

37. De la revisión de los argumentos expuestos por el administrado en su escrito de apelación se verifica que éste únicamente ha manifestado cuestionamientos respecto a las conductas infractoras; por lo que, al no haber expresado ningún cuestionamiento vinculado a la declaración de la caducidad del derecho de aprovechamiento por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, esta Sala considera que de conformidad con lo establecido en el artículo 220° del TUO de la Ley N° 27444<sup>25</sup>, únicamente corresponde emitir pronunciamiento de fondo sobre las conductas que han sido objeto de cuestionamiento expreso por el administrado<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

**"Artículo 23°.- Recurso de apelación"**

El recurso de apelación tiene por objeto contradecir las resoluciones directorales de la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR a objeto de que, previo procedimiento, el Tribunal las confirme, revoque, anule, modifique o suspenda sus efectos.

**Artículo 25°.-** 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 (...).

<sup>24</sup> TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

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

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

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

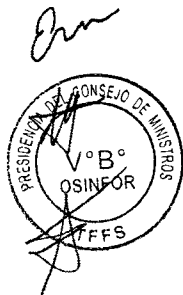
**"Artículo 219°.- Requisitos del recurso"**

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley".

<sup>25</sup> Modificada mediante Decreto Legislativo N° 1272, Decreto legislativo que modifica la Ley N° 27444 y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. Publicada el 21 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial El Peruano.

<sup>26</sup> TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

**"Artículo 220°.- Acto firme"**





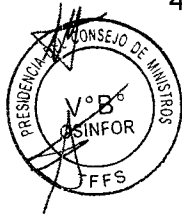
38. En tal sentido, las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son las siguientes:
- i) Si la facultad sancionadora de la autoridad administrativa prescribió al momento de emitirse la resolución materia de impugnación.
  - ii) Si la Dirección de Supervisión se pronunció sobre los argumentos expuestos por el señor Fernando Zegarra Pinedo en su escrito presentado el 24 de marzo de 2014.
  - iii) Si la supervisión forestal llevada a cabo los días 25 y 26 de agosto de 2010 fue realizada vulnerando las disposiciones legales que garantizan un debido procedimiento.
  - iv) Si el señor Fernando Zegarra Pinedo es responsable administrativamente por las conductas infractoras imputadas.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VI.I. Si la facultad sancionadora de la autoridad administrativa prescribió al momento de emitirse la resolución materia de impugnación

39. El administrado señaló que la Dirección de Supervisión empezó a contar el plazo de la prescripción desde el 30 de abril de 2010 (fecha del despacho de la última movilización de madera), lo cual desde su punto de vista resulta arbitrario e ilegal, toda vez que de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444 el inicio del cómputo del plazo "*(...) expresado en meses o años es contado a partir de la notificación o de la publicación del acto (...) siendo así, el acto de notificación o publicación del acto que viene a ser la Resolución Administrativa N° 086-2009-AG-DGFFS-ATFFS-ATALAYA que aprueba el POA fue el 7 de diciembre de 2009 (...)*"<sup>27</sup>. Por lo tanto, es a partir de dicha fecha que se debe empezar a realizar el cómputo del plazo.

40. Asimismo, agregó que durante el año o periodo de la zafra se deben realizar "*(...) las operaciones de planeamiento, acceso, corte, arrastre y transporte (terrestre o fluvial) del periodo forestal desde el lugar de acción, hasta los patios de almacenamiento de trozas o las plantas de transformación (...) para recién después despachar donde produce la movilización de la madera registrado en la forma 20, y es en este ciclo en*



Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto".

que empiezan a contabilizar el plazo siendo totalmente ilegal, porque en esta etapa no se incurre infracción (...)<sup>28</sup>.

41. Sobre el particular, con relación a la prescripción el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente<sup>29</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".*

42. De lo expuesto, se entiende que la prescripción es una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica<sup>30</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>31</sup>.
43. Ahora bien, teniendo en cuenta que la solicitud de prescripción debe resolverse sin más trámite que la constatación de plazos<sup>32</sup>, corresponde a esta Sala determinar si procede la solicitud de prescripción formulada por el administrado.
44. Ahora bien, con relación al plazo de prescripción debe mencionarse que el numeral 250.1 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444 dispone que el plazo de prescripción será de cuatro (4) años, en caso dicho plazo no hubiera sido determinado por la autoridad competente<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Foja 417 a 418

<sup>29</sup> Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1805-2005-HC/TC.

<sup>30</sup> **BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio.** Curso de Direito Administrativo, 22° Edición, Malheiros Editores, Sao Paulo, 2007, p. 1025.

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

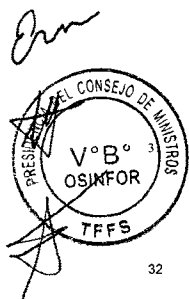
**CARVALHO FILHO, José Dos Santos.** Manual de Direito Administrativo, 19° Edición, Lumen Juris Editores, Rio de Janeiro, 2008, p. 860.

Ver: **ZEGARRA VALDIVIA, Diego.** Op. Cit.

<sup>32</sup> **Ley N° 27444**  
"Artículo 233°.- Prescripción  
(...)

**233.3** Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa".

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





45. De otro lado, con relación al inicio del plazo de prescripción, el numeral 250.2 del artículo 250° del T.U.O. de la Ley 27444<sup>34</sup> 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.
46. Así también, en dicho dispositivo normativo se hace la precisión de que dicho plazo se suspende solo con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de infracción que sean imputados; y, se reanuda inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantiene paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
47. De las normas señaladas, se desprende que para la persecución de una infracción, la Administración Pública cuenta con un plazo de prescripción, el cual se determina de la siguiente manera: (i) para el caso de infracciones instantáneas desde el día que se realizó el hecho infractor hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él; (ii) para el caso de infracciones continuadas desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él; y, (iii) para el caso de infracciones permanentes hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él. En dichos casos, si se consuma antes, la Administración Pública quedará impedida de sancionar aquella infracción, es decir perderá competencia para emitir un acto administrativo válido.
48. En ese contexto, debe precisarse que (i) las infracciones instantáneas y/o infracciones instantáneas de efectos permanentes son aquellas conductas que se



**"Artículo 250°.- Prescripción**

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

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

**"Artículo 250°.- Prescripción**

(...)

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

producen en un momento determinado, sin producir una situación jurídica duradera; es decir, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que determina la consumación de la infracción<sup>35</sup>; (ii) las infracciones continuadas son aquellas en las que se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales a su vez constituye por separado una infracción pero que se considera como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario<sup>36</sup>; mientras que (iii) en las infracciones permanentes, el administrado se mantiene en la situación antijurídica durante un tiempo prolongado, es así que durante dicho lapso de tiempo el ilícito se sigue consumando; es decir, se persiste o permanece en la conducta misma por acción u omisión mientras se mantenga el deber<sup>37</sup>.

49. En tal sentido, corresponde señalar que el plazo de prescripción (i) para las infracciones instantáneas comienza desde el momento que es cometida, el cual corresponde a una actividad momentánea plenamente determinable, mientras que (ii) para las infracciones continuadas, al ser una situación jurídica prolongada en el tiempo, el plazo de prescripción se cuenta desde la última actuación constitutiva de infracción; y, (iii) para el caso de las infracciones permanentes desde que ésta cesa, es decir, desde que se configura el tiempo o plazo de su consumación.
50. Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta importante determinar el tipo de conducta realizada por el administrado, debido a que la calificación de una conducta (como instantánea, continuada o permanente) determinará el inicio del plazo con el que cuenta la Administración Pública para ejercer el *ius puniendi* sobre el administrado. Es así que, esta Sala considera pertinente determinar el tipo de conductas realizadas por el señor Fernando Zegarra Pinedo debido a que la calificación de una conducta (como instantánea, continuada o permanente) determinará el inicio del plazo con el que cuenta la Administración Pública para ejercer el *ius puniendi* sobre el administrado.
51. Cabe precisar que, luego de efectuado dicho análisis, en caso de que la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones no haya prescrito, se evaluarán los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación.



<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.

<sup>36</sup> **ALVA MATTEUCCI, Mario.** El principio de continuidad de infracciones regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General y su implicancia en el ámbito tributario. En: Jurídica. Suplemento de Análisis Legal del diario oficial "El Peruano" correspondiente a la edición del martes 12 de abril del 2005, N° 41, Pp. 6 y 7.

<sup>37</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.





**Con relación a la conducta referida a la extracción de individuos no autorizados.**

52. Sobre el particular, debe precisarse que en virtud a lo señalado en el precedente de observancia obligatoria emitido en la Resolución N° 076-2017-OSINFOR-TFFS<sup>38</sup>, se determinó que las actividades de aprovechamiento forestal (dentro de las cuales se encuentra la extracción de individuos) se realizan a través de dos fases: (i) pre aprovechamiento; y, (ii) aprovechamiento, las cuales se detallan 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), la planificación operacional del aprovechamiento y la planificación y construcción de la red vial. Generalmente, esta fase se realiza un año antes del aprovechamiento (si dicho aprovechamiento se realiza mediante un plan de manejo forestal).
- ☐ Cabe precisar que la red vial en la PCA está constituida por un camino principal (que también puede ser de acceso), caminos secundarios y viales de arrastre. Los caminos permiten el transporte de los productos, mientras que las viales de arrastre son las que conectan las PCA con los caminos principales y secundarios. Una buena planificación de la red vial permite reducir el impacto sobre suelos y cursos de agua, aumentar la eficiencia del transporte y reducir su costo, asegurar el acceso al área y dar seguridad a las operaciones<sup>39</sup>. La construcción de los caminos principales y secundarios, generalmente, se realizan en época de verano<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Publicada en el diario oficial el Peruano el 5 de mayo de 2017.

<sup>39</sup> Cabe precisar que el siguiente gráfico demuestra la fase correspondiente a la apertura de viales de arrastre:

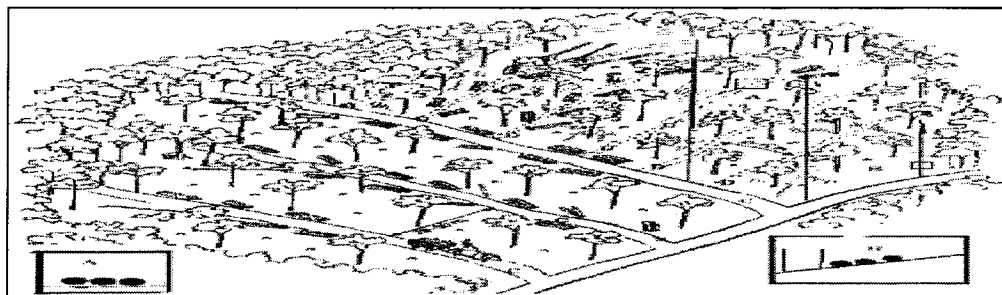
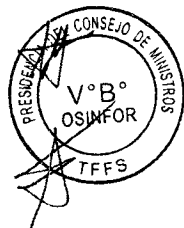


Figura 01. Apertura de la red vial en la PCA.

<sup>40</sup> Según el estudio "Aprovechamiento mejorado en bosques de producción forestal" realizado en Nicaragua por el Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza – CATIE, 2001, el rendimiento promedio de un tractor forestal de orugas D-65 en un bosque húmedo tropical – bosque muy húmedo pre montano tropical, con pendientes entre 15% a 75%, es de 250 metros lineales por día, considerando un ancho de calzada de 6 metros.



(ii) Fase de aprovechamiento

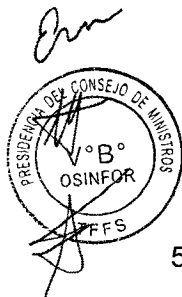
□ Operaciones de Corta

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

□ 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.

53. De lo señalado, se desprende que las operaciones de aprovechamiento forestal, por ser un conjunto de actividades complejas, requieren de una planificación, así como un tiempo necesario en cada una de las fases de aprovechamiento, siendo imposible que se pueda realizar más de una de las actividades antes mencionadas al mismo tiempo.
54. En efecto, la extracción forestal (sea de volúmenes no autorizados o en exceso) se encuentra comprendida dentro de la fase de aprovechamiento, la cual, implica el desarrollo de distintas actividades, entre ellas: la identificación de los árboles a aprovechar, la tala, el despunte, el trozado, la extracción y movilización. Por ello, la conducta “extracción de individuos no autorizados” constituye una infracción de naturaleza continuada.
55. Ahora bien, en relación a la prolongación en el tiempo de la conducta referida a la extracción no autorizada de productos forestales, se debe precisar que para la determinación de dicho lapso de tiempo y por lo tanto, tener certeza del día del cese de la conducta, se debe considerar que: (i) si la diligencia de supervisión fue realizada antes del vencimiento del año operativo o periodo de vigencia del POA, 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 o periodo de vigencia del POA, el cese de la conducta se habrá producido el último día que estuvo vigente el POA<sup>41</sup>.
56. De lo señalado en el precedente de observancia obligatoria en mención, se advierte que en el presente caso nos encontramos en el segundo supuesto ya que de conformidad con lo establecido en la Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA la



<sup>41</sup> Dicho criterio ha sido adoptado en el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Resolución N° 076-2017-OSINFOR-TFFS.



vigencia del POA de la cuarta zafra culminó el 30 de abril de 2010<sup>42</sup> y la diligencia de supervisión se llevó a cabo los días 25 y 26 de agosto de 2010; es decir, la supervisión fue realizada con posterioridad a la vigencia del POA, motivo por el cual el día de la realización del último acto constitutivo de la infracción habría sido el último día de vigencia del POA (30 de abril de 2010).

### **Con relación a la conducta referida al transporte de individuos no autorizados**

57. Siguiendo la línea del análisis realizado en los considerandos previos, se advierte que la conducta en cuestión consiste en facilitar el transporte de recursos forestales extraídos ilegalmente (no autorizados), la cual se encuentra vinculada a la fase de aprovechamiento forestal, específicamente a las operaciones de arrastre y transporte, que comprende las actividades de troceo, apilado, carga y descarga de la madera.
58. Ahora bien, se debe precisar que si bien no existe para el administrado la obligatoriedad de realizar la movilización de los productos forestales de manera inmediata, luego de que han sido extraídos o de realizarla en bloque (todo el volumen autorizado) en un solo acto sino que el administrado tiene la potestad de elegir el momento en el que desea hacerlo sin más restricción que hacerlo de conformidad con el procedimiento establecido y dentro del periodo de vigencia del POA.
59. Con relación a ello, se debe hacer mención a que el procedimiento establece que el transporte o movilización del producto forestal se debe realizar mediante las Guías de Transporte Forestal<sup>43</sup>, las cuales son registradas ante la autoridad forestal debido que mediante ellas se busca dejar un registro en cuanto a especies y volúmenes movilizados, que permitirá a la autoridad hacer seguimiento a la trazabilidad del recurso forestal extraído e identificar su trayectoria desde primer puesto de control.
60. De lo señalado, se advierte que la movilización o transporte de productos forestales forma parte del conjunto de actividades complejas propias del aprovechamiento



<sup>42</sup> En relación al periodo de aprovechamiento (zafra) de las Concesiones Forestales en el departamento de Ucayali mediante Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA del 10 de setiembre de 2003 quedó establecido que la fecha de inicio sería desde el 1 de mayo de cada año hasta el 30 de abril del siguiente año.

#### **Decreto Supremo N° 018-2001-AG.**

##### **"Artículo 318°.- Guías de transporte de productos forestales y de fauna silvestre al estado natural**

El transporte de productos forestales y de fauna silvestre, al estado natural, debe estar amparado con la respectiva Guía de Transporte Forestal o Guía de Transporte de Fauna Silvestre, según corresponda. La guía de transporte es el documento que autoriza el transporte interno de tales productos.

En el caso especímenes de fauna silvestre en la guía respectiva debe consignarse el código de las marcas de los especímenes a trasladar.

En el caso de trozas de madera éstas deben estar marcadas en cada extremo con la marca autorizada, cuyo código se consigna en la guía de transporte.

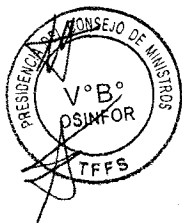
Los formularios de las guías de transporte son registrados en el INRENA y son llenados y suscritos por el respectivo titular; tienen carácter de declaración jurada".

forestal y debe realizarse dentro del periodo de vigencia del POA, por lo que, esta Sala es de la opinión que dicha conducta constituye una infracción de naturaleza continuada, siendo que para la determinación de dicho lapso de tiempo y por lo tanto, tener certeza del día del cese de la conducta, se debe considerar: (i) si la diligencia de supervisión fue realizada antes del vencimiento del periodo de vigencia del POA, 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 vigencia del POA, el cese de la conducta se habrá producido el último día que estuvo vigente el POA.

61. Teniendo en cuenta lo señalado, se advierte que en el presente caso (tal como se determinó para la conducta referida a la extracción de individuos no autorizados) nos encontramos en el segundo supuesto ya que la vigencia del POA de la cuarta zafra culminó el 30 de abril de 2010<sup>44</sup> y la diligencia de supervisión se llevó a cabo los días 25 y 26 de agosto de 2010; es decir, la supervisión fue realizada con posterioridad a la vigencia del POA, motivo por el cual el día de la realización del último acto constitutivo de la infracción habría sido el último día de vigencia del POA (30 de abril de 2010).

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

62. Habiendo determinado que las conductas imputadas al señor Fernando Zegarra Pinedo (extracción y transporte de individuos no autorizados) califican como infracciones continuadas, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444, el cual señala que el cómputo del plazo de la prescripción comenzará desde el día en que se realizó la última acción constitutiva de la infracción.
63. Asimismo, se debe tener en consideración que las conductas que son imputadas a los administrados corresponden al incumplimiento de las obligaciones generadas en los títulos habilitantes, así como en el documento de gestión POA, las cuales devienen en infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.
64. En el caso en particular, las infracciones imputadas al señor Fernando Zegarra Pinedo referidas a la extracción y transporte de productos forestales no autorizados corresponden al periodo de aprovechamiento del POA de la cuarta zafra siendo que, de conformidad con lo señalado en los considerandos 54 y 59, ambas conductas cesaron el 30 de abril de 2010, fecha en la que culminó el periodo de vigencia del mencionado documento de gestión. Por lo tanto, en dicha fecha se realizó la última acción constitutiva de las conductas imputadas al administrado.



<sup>44</sup> En relación al periodo de aprovechamiento (zafra) de las Concesiones Forestales en el departamento de Ucayali mediante Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA del 10 de setiembre de 2003 quedó establecido que la fecha de inicio sería desde el 1 de mayo de cada año hasta el 30 de abril del siguiente año.



65. En ese contexto, corresponde iniciar el cómputo del plazo de prescripción desde la fecha señalada en el considerando previo, a efectos de determinar si el plazo para sancionar al señor Fernando Zegarra Pinedo por la comisión de las infracciones referidas a la extracción y transporte de productos forestales no autorizados, cometidos durante el periodo de vigencia del POA correspondiente a la cuarta zafra, ha prescrito o no.

**Análisis cronológico de las conductas infractoras imputadas al administrado referidas a la extracción y transporte de individuos no autorizados**

66. Mediante Carta N° 510-2011-OSINFOR-DSCFFS del 2 de agosto de 2011 (fs. 133) notificada el 4 de agosto de 2011 (fecha en la que se interrumpe el plazo del presente procedimiento administrativo sancionador), se comunicó al señor Fernando Zegarra Pinedo acerca del inicio del presente PAU por la comisión de las presuntas conductas infractoras contenidas en la Resolución Directoral N° 071-2011-OSINFOR-DSCFFS (fs. 115) y se le otorgó un plazo de cinco (5) días hábiles, más el término de la distancia (1 día hábil), contado a partir del día hábil siguiente de notificado el referido oficio, para que presente los descargos correspondientes contra las imputaciones señaladas en la mencionada resolución directoral. Asimismo, con relación a dicho plazo se debe señalar que a solicitud del administrado éste fue ampliado por cinco (5) días hábiles adicionales.
67. Por lo tanto, desde el día en el que el administrado dejó de extraer y transportar recursos forestales no autorizados (30.04.2010) hasta la notificación del inicio del PAU (04.08.2011) transcurrió el plazo de un (1) año, tres (3) meses y cuatro (4) días.
68. Asimismo, el señor Fernando Zegarra Pinedo presentó sus descargos el 22 de agosto de 2011 contra la Resolución Directoral N° 071-2011-OSINFOR-DSCFFS, de forma tal que a partir de dicho momento se contabiliza el plazo de paralización de 25 días hábiles debiéndose reanudarse el cómputo del plazo de prescripción, culminado dicho tiempo, ello de conformidad con el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444.
69. En ese sentido, desde el 29 de setiembre de 2011 (fecha de reanudación del plazo de prescripción) hasta el 19 de junio de 2014, fecha en que se emitió la Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFFS, la cual resuelve, entre otros, sancionar con una multa ascendente a 17.23 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al administrado, han transcurrido dos (2) años, ocho (8) meses y quince (15) días.
70. De conformidad con lo expuesto, se concluye que el plazo total transcurrido desde el inicio del plazo de prescripción (30 de abril de 2010) hasta la emisión de la resolución que resuelve sancionar al administrado (19 de junio de 2014), es de tres (3) años, once (11) meses y diecinueve (19) días. Por lo tanto, la prescripción alegada en relación al POA de la zafra de 2009-2010, no ha operado, no siendo aplicable lo



previsto en el numeral 250.1 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444, tal como se observa en el siguiente cuadro:

**Detalle del cómputo del plazo de prescripción**

Fecha del cese de las conductas infractoras	Fecha inicio del PAS (notificación)	Fecha de presentación de descargos	Fecha de reanudación del plazo de prescripción	Fecha de emisión de la Resolución Directoral
30 de abril, 2010	4 de agosto, 2011	22 de agosto, 2011	29 de setiembre de 2011 (día hábil siguiente al 28 de setiembre de 2011)	19 de junio, 2014

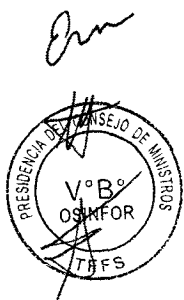
  

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

71. En consecuencia, habiéndose determinado que OSINFOR mantiene la potestad sancionadora respecto de las conductas infractoras imputadas (extracción y transporte de individuos no autorizados), corresponde emitir pronunciamiento sobre las otras cuestiones controvertidas advertidas en el presente procedimiento.

**VI.II. Si la Dirección de Supervisión se pronunció sobre los argumentos expuestos por el señor Fernando Zegarra Pinedo en su escrito presentado el 24 de marzo de 2014.**

72. El administrado señaló que todo "(...) *proceso administrativo, debe garantizar la plena vigencia del principio al debido procedimiento, esto a través del ejercicio del derecho que otorga al administrado a exponer sus argumentos, ofrecer y producir sus medios probatorios, a fin de que la resolución final que se emita se fundamente en la veracidad de los hechos (...) y los medios de prueba ofrecidos en el recurso impugnativo (...).* Por ello, resulta cuestionable que habiendo presentado un documento el 22 de marzo de 2014 que contiene un mapa de dispersión con las coordenadas UTM de ubicación de los individuos extraídos, la Dirección de Supervisión haya optado por (...) *no pronunciarse en el desarrollo del procedimiento administrativo para después rechazarlas en otra parte del proceso con argumentos fuera de lugar, a pesar de que las pruebas resultan plausibles (...)*"<sup>45</sup>.





73. Asimismo, agregó que en ningún considerando de la Resolución que determinó imponer una sanción menciona el análisis realizado al mapa de dispersión, lo cual vulnera el debido procedimiento.
74. Sobre el particular, cabe señalar que de acuerdo con el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, los administrados tienen derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>46</sup>.
75. Asimismo, respecto al derecho de defensa como atributo del derecho al debido proceso, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

*"24. El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...)*

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

76. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la

<sup>46</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, 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 todos los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más 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.

Al respecto, Juan Carlos Morón Urbina sostiene: "...el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio, a exigir que la administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado. Igualmente, sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por ellos, en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso, precisando que la administración queda obligada a considerar en sus decisiones los argumentos de los administrados cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse".

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011. p. 67.

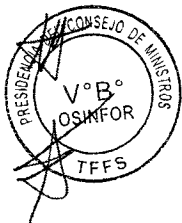


norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

77. Teniendo en cuenta ello, corresponde indicar que la potestad sancionadora de la Administración está condicionada al respeto de los derechos fundamentales que asisten al administrado, entre ellos, el derecho al debido procedimiento, el cual se concibe como el deber de cumplimiento, por parte de la Administración, de todas las garantías y las normas de orden público, a fin de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pudiera afectarlos. Por tal motivo, la Administración debe, entre otros, garantizar que los administrados puedan ejercer su derecho de defensa válidamente.
78. Con relación a lo señalado, el administrado ha manifestado que en Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFF (que determinó sancionarlo por la comisión de las conductas infractoras referidas a la extracción y transporte de individuos no autorizados), se observa que la Dirección de Supervisión omitió pronunciarse en dicho acto respecto al escrito presentado el 22 de marzo de 2014, el cual contenía desde su punto de vista información relevante destinada a contradecir lo constatado durante la diligencia de supervisión. Es así que, de la revisión de dicho documento se aprecia que en este contiene un Mapa de ubicación y lista de coordenadas UTM de los 41 árboles seleccionados, más un árbol de cedro no muestreado extraído dentro del POA.
79. Al respecto, se debe señalar que de la revisión de los argumentos que sustentan la decisión adoptada por la Dirección de Supervisión se aprecia que efectivamente en la Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFF no se hace mención expresa al escrito presentado por el administrado el 22 de marzo de 2014; sin embargo, dicho escrito sí fue evaluado mediante el Informe Técnico N° 070-2014-OSINFOR/06.1.1 del 1 de abril de 2014, señalando respecto a la información remitida por el administrado lo siguiente:

*(...) luego de evaluada la información proporcionada por el concesionario en su escrito, se ha realizado la correspondiente evaluación técnica con respecto a sus coordenadas UTM, para corroborar la coincidencia de ubicación y especie entre los individuos supervisados, con la finalidad de determinar si la madera extraída corresponde a árboles autorizados.*

*Sin embargo, luego de evaluada dicha información se ha determinado que no existe relación entre los individuos presentados en su descargo, toda vez que dichos individuos presentan diferente codificación y (...) se encuentran muy distante, tal como se puede observar en el siguiente cuadro (...):*

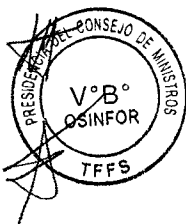






1	1	8	287	Cedro	Cedro	679195	8890750	679926	8891321	Extraído	En pie
2	1	9	331	Cedro	Cedro	679195	8890775	680038	8891290	Extraído	En pie
3	1	13	606	Cedro	Cedro	679185	8890400	000000	0000000	Extraído	No existe
4	11	234	701	Cedro	Cedro	680195	8890375	680792	8891344	Extraído	En pie/Semillero
5	11	235	885	Cedro	Cedro	680230	8890375	681174	8891364	Extraído	En pie
6	11	236	763	Cedro	Cedro	680211	8890350	000000	0000000	Extraído	No existe
7	11	237	917	Cedro	Cedro	680209	8890350	681335	8890889	Extraído	En pie
8	22	538	981	Cedro	Cedro	681318	8889920	000000	0000000	Extraído	No existe
9	23	561	983	Cedro	Cedro	681414	8890200	681475	8890621	Extraído	En pie
10	24	577	605	Cedro	Cedro	681560	8890325	680615	8889884	Extraído	En pie
11	24	580	146	Cedro	Cedro	681550	8889950	000000	0000000	Extraído	No existe
12	25	598	310	Cedro	Cedro	681614	8890375	679880	8890482	Extraído	No existe
14	25	610	933	Cedro	Cedro	681625	8889915	681323	8890288	Extraído	En pie
15	26	631	825	Cedro	Cedro	681700	8890225	000000	0000000	Extraído	No existe
16	28	710	717	Cedro	Cedro	681910	8890120	000000	0000000	Extraído	No existe
17	29	744		Cedro	No supervisado	681980	8889990	000000	0000000	Extraído	No supervisado
18	25	600	675	Shihuahuaco	Shihuahuaco	681600	8890350	680662	8890445	Extraído	En pie
19	26	619	457	Shihuahuaco	Shihuahuaco	681690	8890675	000000	0000000	Extraído	No existe
20	26	620	639	Shihuahuaco	Shihuahuaco	681689	8890674	680559	8889984	Extraído	En pie
21	26	623	646	Shihuahuaco	Shihuahuaco	681703	8890575	680600	8889877	Extraído	En pie
22	26	624	127	Shihuahuaco	Shihuahuaco	681685	8890574	679515	8890446	Extraído	En pie
23	30	757	259	Shihuahuaco	Shihuahuaco	682080	8890640	000000	0000000	Extraído	No existe
24	30	761	255	Shihuahuaco	Shihuahuaco	682070	8890425	679798	8890692	Extraído	En pie
25	1	6	153	Shihuahuaco	Shihuahuaco	679263	8890850	679639	8891168	Extraído	En pie
26	2	18	699	Shihuahuaco	Shihuahuaco	679304	8890860	680803	8891332	Extraído	En pie
27	2	19	328	Shihuahuaco	Shihuahuaco	679330	8890750	679996	8891291	Extraído	En pie
28	20	478		Shihuahuaco	No supervisado	681090	8890650	000000	0000000	Extraído	No supervisado
29	29	743	240	Cumala	Cumala	682027	8890019	679806	8891150	Extraído	En pie
30	29	745	117	Cumala	Cumala	682035	8889965	000000	0000000	Extraído	No existe
31	29	748	116	Cumala	Cumala	682051	8889930	000000	0000000	Extraído	No existe
32	30	762	301	Cumala	Cumala	682114	8889950	000000	0000000	Extraído	No existe
33	31	775	161	Cumala	Cumala	682216	8890030	679589	8890848	Extraído	En pie
34	31	776	2	Cumala	Cumala	682255	8889955	679218	8891402	Extraído	En pie
35	31	777	75	Cumala	Cumala	682255	8889932	000000	0000000	Extraído	No existe
36	18	436	233	Cumala	Cumala	680945	8889950	679784	8891321	Extraído	En pie
37	19	449	576	Cumala	Cumala	681000	8890725	680491	8890733	Extraído	En pie
38	19	468	168	Cumala	Cumala	681045	8889950	000000	0000000	Extraído	No existe
39	27	640	249	Pashaco	Pashaco	681827	8891210	679778	8890721	Extraído	En pie
40	27	650	208	Pashaco	Pashaco	681775	8891092	679742	8890816	Extraído	En pie
41	27	652	245	Pashaco	Pashaco	681775	8891015	679750	8890889	Extraído	En pie
42	27	668	250	Pashaco	Pashaco	681814	8890230	679831	8890698	Extraído	En pie/Semillero
43	6	96	157	Pashaco	Pashaco	679712	8891450	679622	8891106	Extraído	En pie
44	10	191	375	Pashaco	Pashaco	680100	8891400	680122	8891290	Extraído	En pie
45	10	209	434	Pashaco	Pashaco	680125	8890455	680200	8890966	Extraído	En pie
46			257		Pashaco			679788	8890500		En pie/Semillero

*En*



(...) la información contenida en el descargo es limitada y no alcanza a desvirtuar las imputaciones en su contra (...)” (fs. 324)

80. De lo señalado, se aprecia que si la Dirección de Supervisión no hubiera incurrido en la omisión de realizar de manera expresa la valoración del medio probatorio presentado por el administrado, la decisión adoptada habría sido la misma, toda vez que dicho documento no resultaba idóneo y/o suficiente para desvirtuar las imputaciones realizadas en contra del administrado.
81. Con relación a ello, el numeral 1 del artículo 14° del TUO de la Ley N° 27444<sup>47</sup>, señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
82. Es así que la precitada norma ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo que hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, lo cual permite perfeccionar las decisiones de las autoridades -respaldadas en la presunción de validez- afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlas o dejarlas sin efecto<sup>48</sup>.
83. En tal sentido, de acuerdo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10° y el numeral 2.4 del artículo 14° de la Ley N° 27444<sup>49</sup>, esta Sala considera que corresponde conservar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 301-2014-

<sup>47</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444  
"Artículo 14°.- Conservación del acto

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.  
(...)"

<sup>48</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 182.

Asimismo, cabe indicar que en cuanto a la instancia competente para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DANÓS ORDOÑEZ señala lo siguiente:

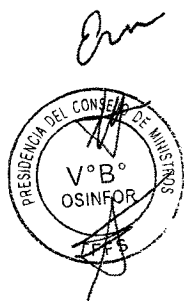
*"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado".*

DANOS ORDOÑEZ, Jorge. Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444. En Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General- Ley N° 27444. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.

<sup>49</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444  
"Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°".





OSINFOR-DSCFFS, toda vez que el vicio que la afecta no es trascendente ni cambia el resultado de los hechos debidamente acreditados, pues de cualquier otro modo la resolución en mención hubiese determinado la responsabilidad administrativa del señor Fernando Zegarra Pinedo por la comisión de las conductas infractoras materia del presente PAU.

84. En ese sentido, por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.

**VI.III. Si la supervisión forestal llevada a cabo los días 25 y 26 de agosto de 2010 fue realizada vulnerando las disposiciones legales que garantizan un debido procedimiento.**

85. El administrado señaló que las actividades de aprovechamiento fueron realizadas tal como establecía el POA, conforme puede verse del mapa de ubicación de árboles extraídos que se adjuntó, en donde se aprecia que la ubicación de los árboles extraídos se encuentra en un radio de más de 100 metros de distancia de la verificación realizada durante la supervisión.

86. De igual forma, "(...) *la muestra tomada en la supervisión resulta totalmente escasa o diminuta, para la cantidad de individuos y especies aprobados en el POA, pues podría cometerse un exceso que con la muestra tomada se concrete bajo la premisa de una presunción de la no existencia de los demás individuos dentro del área del POA, por existir movilización en el balance de extracción, cuando la escasa muestra no genera representatividad (...)*"<sup>50</sup>.

87. Al respecto, cabe precisar que dentro del PAU, los informes de supervisión que constituyen el principal medio probatorio para probar 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, 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 consignan en las actas o diligencias (...)*"<sup>51</sup>.



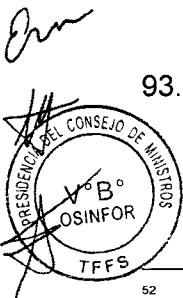
88. Esto es así porque además del deber de veracidad que acompaña a todo funcionario público en el cumplimiento de sus funciones, se encuentra el deber de probar, y la probanza en materia administrativa se da con hechos, antes que con deducciones

<sup>50</sup> Foja 27

<sup>51</sup> GÓMEZ TOMILLO Manuel y SANZ RUBIALES Iñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría y Práctica del Derecho Penal Administrativo. Ed. Aranzadi. 2da Ed. Pamplona, 2010. Pág. 817.

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 inocencia del administrado la cual debe desvirtuarse, precisamente con los actos desarrollados por la Administración. Así también, José Cafferata aduce que "(...) *Conforme al sistema jurídico vigente, en las resoluciones sólo se puede admitir como ocurridos los hechos o circunstancia que hayan sido acreditados mediante pruebas objetivas, lo cual impide que aquellas sean fundadas en elementos puramente subjetivos (...)*"<sup>52</sup>.

89. Ahora bien, resulta pertinente indicar que supervisión forestal realizada los días 25 y 26 de agosto de 2010 se realizó únicamente sobre los individuos pre seleccionados aprobados para el POA correspondiente al periodo 2009-2010.
90. En ese contexto, debe indicarse que de la revisión del registro original del GPS - proyectada en el Mapa del Recorrido de la supervisión forestal realizada al POA<sup>53</sup> que forma parte del Informe de Supervisión- 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; en ese sentido, la información proyectada en el mapa de recorrido de la supervisión resulta veraz y refleja el desplazamiento realizado por el supervisor durante la supervisión.
91. Asimismo, el supervisor realizó la búsqueda de los individuos forestales a través de las coordenadas declaradas en el documento de gestión (POA) y en base a las especies forestales seleccionadas mediante el objeto de la muestra determinada durante la etapa de gabinete, considerando un margen de tolerancia de 50 metros, en relación a las coordenadas UTM de cada individuo seleccionado.
92. Es así que, en el presente caso el tamaño de la muestra fue determinada en función a la Matriz para determinar el número de fajas y árboles a supervisar, contemplado en el Manual de Supervisión, aprobado mediante Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS, en el cual se dispuso la aplicación de la Resolución Gerencial N° 005-2005-INRENA-OSINFOR en los procedimientos de supervisión de concesiones forestales.
93. Asimismo, en dicho Manual se dispuso que dentro de la fase de gabinete se realiza la revisión de información, las características de la población de árboles a evaluar y principalmente la determinación de la muestra a evaluar sobre la base del censo comercial, siendo que corresponde supervisar como mínimo 15 individuos en 3 fajas<sup>54</sup>; por lo que, en el caso del POA en cuestión el supervisor optó por verificar un



<sup>52</sup> CAFFERATA NORES José. – La prueba en el Proceso Penal, Ed. De Palma. Tercera edición. Buenos Aires, 1998. Página 06

<sup>53</sup> Foja 13

<sup>54</sup> *Procedimiento para supervisión a los Contratos de Concesión Forestal con Fines Maderables c. Determinación de las muestras a evaluar sobre la base del censo comercial*



total de 44 individuos, es decir más del mínimo establecido, los cuales fueron distribuidos de la siguiente manera:

Porcentaje de los individuos supervisados respecto al total de individuos aprobados

N°	Nombre científico	Nombre común	N° Árboles aprovechables	Total supervisado	
			POA	N°	(%)
1	<i>Cedrela odorata</i>	cedro	16	16	100.00%
2	<i>Coumarouna odorata</i>	shihuahuaco	114	10	8.77%
3	<i>Virola sp.</i>	cumala	47	10	21.28%
4	<i>Schizolobium sp.</i>	pashaco	61	8	13.11%
Total			238	44	18.49%

Fuente: Resolución Administrativa N° 086-2009-AG-DGFFS-ATFFS-ATALAYA y cuadro 03 del formato de campo.

94. Tal como se puede apreciar, para el caso de la especie "cedro" el porcentaje de la muestra supervisada respecto al total aprobado corresponde al 100 % y respecto a las especies "shihuahuaco", "cumala" y "pashaco" éstas se encuentran en un rango de 8.77% y 21.28%; en tal sentido, la cantidad de individuos establecidos como parte de la muestra determinada por el supervisor cumple con ser representativa, desvirtuando lo señalado por el administrado en su recurso de apelación.
95. Adicionalmente, se debe mencionar que durante el recorrido de la superficie del área del POA se constató que de los 44 árboles seleccionados: 29 árboles se encontraron en pie (26 aprovechables y 03 semilleros) y 15 árboles aprovechables no existen en las coordenadas UTM declaradas en el POA, hecho que evidencia que la información presentada en el Plan Operativo Anual es falsa o incompleta.
96. Ahora bien, el administrado señaló que en el mapa de ubicación de árboles extraídos que adjuntó, se puede apreciar que la ubicación de los árboles extraídos se encuentra en un radio de más de 100 metros de distancia de la verificación realizada durante la supervisión; sin embargo, respecto a ello se debe considerar que el listado de 45 árboles supuestamente extraídos dentro del área del POA (17 individuos de cedro, 11 individuos de shihuahuaco, 10 individuos de cumala y 07 individuos de pashaco)



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

remitidos por el administrado no guarda relación, con los individuos declarados en el POA ya que estos presentan diferente codificación.

97. Así también, la ubicación señalada por el administrado en relación a los individuos mencionados se encuentra en un rango de distancia mayor a 50 metros, tal como se observa en el Mapa de descargo<sup>55</sup>; por lo que, resulta válido concluir que la documentación presentada no enerva los hallazgos realizados durante la supervisión ya que dichos individuos no corresponden a los autorizados.
98. En tal sentido, los hallazgos y conclusiones arribadas en el Informe de Supervisión N° 321-2010-OSINFOR-DSCFFS corresponden a una diligencia realizada cumpliendo con el debido procedimiento, toda vez que se actuó de conformidad con lo establecido por en el Manual de Supervisión por lo que dicho acto no adolece de ningún vicio que genere dudas o vicios sobre los hallazgos obtenidos, debiendo desestimarse este extremo del recurso de apelación del administrado.

#### **VI.IV. Si el señor Fernando Zegarra Pinedo es responsable administrativamente por las conductas infractoras imputadas.**

99. El administrado indicó que tuvo *“(...) dificultades para ingresar a la concesión, las veces que he se pudo ingresar ha sido por un acta de acuerdo que hubo con las organizaciones de ORAU, AIDSESEP y la Comunidad Nativa Santa Isabel, que permitieron el acceso, pero esto duró muy poco tiempo porque volvieron a obstaculizarme (...). En dicha oportunidad se verificó que en el área (....) extractores ilegales tenían presencia y habían realizado actividades predatorias impunemente especialmente de la especie cedro y otras que no pudieron llevárselas por muchas razones, por lo que, en esa área se procedió a extraer y movilizar (...).”*
100. Sobre el particular, el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, señala que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros<sup>56</sup>.

101. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente<sup>57</sup>:

*“La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad (...) del agente infractor de un bien jurídico. En ese*



<sup>55</sup> Foja 328.

<sup>56</sup> **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 634.

<sup>57</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 21.

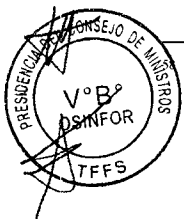


sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.

(...)

Por tanto, el Tribunal Constitucional considera, prima facie, que si la sanción se impuso al recurrente porque terceros cometieron delitos, entonces ella resulta desproporcionada, puesto que se ha impuesto una sanción por la presunta comisión de actos ilícitos cuya autoría es de terceros<sup>58</sup>.

102. En este contexto, considerando además que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que acreditada su comisión se impongan las sanciones legalmente establecidas; la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente con aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
103. De este modo, para la determinación de la responsabilidad administrativa esta Sala verificará: (i) la ocurrencia de la conducta infractora en los hechos; y, (ii) la existencia de la relación de causalidad entre la conducta del administrado y los tipos infractores imputados.
104. Cabe mencionar que en el presente caso, de conformidad con el análisis realizado en los considerandos previos ha quedado acreditada la comisión de las conductas imputadas al administrado por las conductas referidas a la extracción y transporte de individuos no autorizados, por lo que, corresponde verificar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta del administrado y los tipos infractores imputado o de ser el caso la acreditación de algún supuesto de ruptura del referido nexo causal.
105. En virtud de lo expuesto, esta Sala considera necesario analizar si lo alegado por el administrado respecto a que no se le debería atribuir la responsabilidad por las conductas imputadas debido a que las mismas fueron realizada por taladores ilegales, califica como un supuesto que lo exima de responsabilidad.
106. Al respecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1314° del Código Civil quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso<sup>59</sup>.



Sobre los alcances de la citada sentencia, cabe citar a GUZMÁN NAPURÍ, quien al explicar el principio de causalidad, señala lo siguiente:

*"(...) Pero además lo que el Tribunal denomina erróneamente principio de culpabilidad es precisamente el principio que venimos tratando, que es el de causalidad, puesto que este es precisamente el que impide que una persona sea sancionada por una infracción que no ha cometido. Como ya lo hemos señalado, en materia del derecho administrativo sancionador el concepto de culpabilidad - que además es erróneo- posee una definición distinta que la que se emplea en el derecho penal".*

Ver: GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Ediciones Caballero Bustamante. Lima. 2011.

<sup>59</sup>

DECRETO LEGISLATIVO N° 295 - Código Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.

107. Con relación a ello, Felipe Osterling Parodi y Mario Castillo Freyre han señalado lo siguiente:

*“El incumplimiento de la obligación puede tener origen en causas independientes de la voluntad del deudor, extraordinarias, imprevisibles e irresistibles, dando lugar a lo que en el Derecho se llama caso fortuito o fuerza mayor. En otras palabras, el incumplimiento le es impuesto al deudor por un hecho ajeno a él, por lo que ya no es el autor moral de dicha inejecución; se configura de esta forma un supuesto de inimputabilidad, merced a la cual el deudor no será responsable por tal incumplimiento ni por sus consecuencias. Es pues, un motivo más de la ruptura del nexo causal de la responsabilidad (...)”<sup>60</sup>.*

108. En ese contexto, para considerar que nos encontramos ante un supuesto de ruptura del nexo causal se debe considerar que el evento alegado debe revestir características de extraordinario, imprevisible e irresistible.

109. Ahora bien, dicho evento no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo, de ahí que, el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistirse a él<sup>61</sup>. Por ello, el administrado debe de actuar dentro de la esfera del deber de diligencia.

110. Sobre el particular, respecto al deber de diligencia, la doctrina señala lo siguiente<sup>62</sup>:

*“Nuestro ordenamiento exige diligencia ordinaria en el cumplimiento de las obligaciones. En caso contrario el deudor incurre en responsabilidad.*

*(...)*

*La diligencia ordinaria importa una conducta o comportamiento –pudiendo ser esta actividad negativa- que el deudor debe desplegar para satisfacer el interés del acreedor, es decir, el deber del deudor consiste en la ejecución de la prestación debida.*

*(...)*

*Para Cabanellas el término “diligencia” ostenta múltiples y trascendentes significados jurídicos: cuidado, solicitud, celo, esmero, desvelo en la ejecución de alguna cosa, en el desempeño de una función, en la relación con otra persona, etc. Los demás significados apuntan más a su acepción del trámite, siendo la acepción general la que nos atañe. Al respecto, Cabanellas amplía: “la diligencia se erige en la clave de la observancia de las obligaciones legales y aun voluntarias; y determina, en su declinación o falta, la calibración de la culpa, desde el rigor de la grave a la eventual exigencia de las resultas de la levisima. Como desempeño de funciones a cargo, el eclipse de esta*

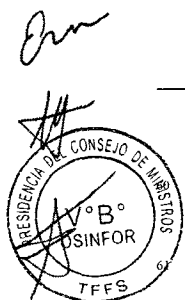
**“Artículo 1314.-** Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”.

**OSTERLING PARODI, Felipe y CASTILLO FREYRE, Mario.** Tratado de las Obligaciones. Vol. XVI. Cuarta Parte. Tomo XI. Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima. p. 604.

**DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando.** *La responsabilidad extracontractual.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 336 – 341.

62

**OSTERLING PARODI, Felipe.** “Artículo 1314.- “Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”. Lima, agosto del 2012. Ver: <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/articulos/Art%C3%ADculo%201314.pdf>







diligencia –en el parcial de la negligencia o en el total de la omisión- origina además eventuales sanciones punitivas, con la pérdida de los puestos desempeñados y resarcimiento económico pertinente. Así, pues, se está en el antídoto más eficaz frente a las responsabilidades de carácter civil, penal o profesional”.

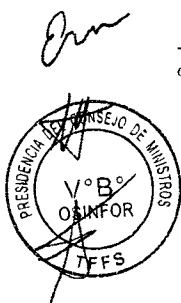
(...)

En Derecho de Obligaciones es explícito el deber de obrar con diligencia.

**Quien actúa con diligencia es alguien diligente. Según la Real Academia Española, diligente es “Cuidadoso, exacto y activo. Pronto presto, ligero en el obrar”. En tanto para Cabanellas significa “Cuidadoso, activo, solícito, esmerado. Pronto rápido, ágil, ligero, presto en la ejecución. Por contrapuesto al negligente, quien procede con diligencia está relevado en principio de culpa en el discernimiento de la conducta y en lo contractual y extracontractual, siempre que la valoración del proceder sea positiva. (...)”.**

(El énfasis es agregado)

111. De lo señalado, se desprende que el sujeto de derecho obligado a dar cumplimiento a una obligación será relevado de responsabilidad si es que ejecuta la acción con la diligencia ordinaria; es decir, con la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto. La diligencia es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.
112. En el presente caso, el administrado manifiesta que la extracción y transporte de individuos no autorizados fue realizado por terceros (taladores ilegales); sin embargo, de la revisión de la documentación obrante en el expediente se aprecia que el señor Fernando Zegarra Pinedo en ningún momento puso en conocimiento de la autoridad competente acerca de la incursión de terceros dentro del área de su concesión, pese a que dicha situación debió ser puesta en conocimiento de las autoridades pertinentes de manera inmediata. Ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el cual dispone que las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del patrimonio forestal nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional<sup>63</sup>.
113. Asimismo, tampoco se observa alguna denuncia que se hubiera formulado comunicando tales hechos, ni ningún tipo de documentación que acredite que el



63

Decreto Supremo N° 014-2001-AG

“Artículo 360°.- Custodia del Patrimonio Forestal Nacional

Las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional, la misma que puede, a su vez, recurrir a la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, según corresponda.

En su calidad de custodios oficialmente designados y acreditados por el Estado para la tutela del patrimonio Forestal Nacional, los concesionarios ejercen autoridad preventiva para disponer en el sitio la suspensión inmediata de cualquier afectación ocasionada por terceros y el mantenimiento del status quo hasta la intervención de la instancia llamada por Ley. A tal efecto, se requerirá pacíficamente a la cesación de las actividades y se levantará un acta circunstanciada sobre la ubicación, naturaleza y magnitud de la afectación, instrumento que, de evidenciar en su momento caso omiso por parte del intimado, tendrá carácter de prueba preconstituida para acreditar la comisión del delito de desobediencia a la autoridad tipificado en el Código Penal, sin perjuicio de las responsabilidades propias de la afectación”.

deber de cuidado mediante la vigilancia del área de la concesión se encontró dentro del límite de lo razonable, a fin de evitar los supuestos actos de invasión.

114. Cabe mencionar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG el administrado en su condición de titular del Contrato de Concesión debió adoptar medidas pertinentes a fin de asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas<sup>64</sup>.
115. En esa línea, la cláusula 9.9 del contrato de Concesión Forestal otorgado al administrado establece como parte de sus obligaciones -entre otras- vigilar y asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites<sup>65</sup>.
116. En ese sentido, lo alegado por el administrado no lo exime de responsabilidad administrativa referida a la extracción de recursos forestales sin autorización y haber facilitado -a través de su Contrato de Concesión Forestal- el transporte de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada. Ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley N° 27308.

## VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

117. Con fecha 30 de setiembre de 2015, se publicó entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que sustituye junto a otros reglamentos de gestión<sup>66</sup> al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>64</sup> **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**  
**"Artículo 88°.- Obligaciones del concesionario**  
En el contrato de las concesiones forestales se consigna, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario:  
(...)  
c. Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas".

<sup>65</sup> **Contrato de Concesión Forestal**  
**"CLÁUSULA NOVENA**  
**OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO**  
(...)  
11.8. Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el Área, y no permitir alteraciones en sus límites. El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.  
Para este efecto y de conformidad con el artículo 360° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se reconoce al titular de la concesión o a cada uno de los socios en caso de ser personas jurídicas, como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional, dentro de la extensión del área de la concesión".

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

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

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





118. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna establecido como excepción al principio de irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444<sup>67</sup>, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
119. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444<sup>68</sup>, establece que "las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso" y el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 246° de la precitada norma<sup>69</sup>, el cual establece que "sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria" garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

<sup>67</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

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

(...)

5) **Irretroactividad.**- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".

<sup>68</sup> Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

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

(...)

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

(...)"

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

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

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

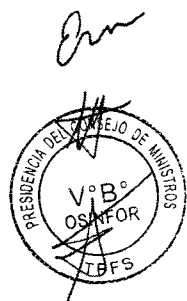
A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras."



120. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora de la administrada, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFFS.
121. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
- Ley N° 27308 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
  - Decreto Supremo N°014-2001-AG "Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
122. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables; sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015; por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la retroactividad benigna, establecida como excepción al principio de irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para la administrada.
123. Para dicho análisis corresponderá comparar la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
<p><b>Artículo 365<sup>70</sup>.</b>-</p> <p>Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p><b>Artículo 209.1°.</b>- La multa constituye una sanción pecuniaria <b>no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT</b>, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma.</p> <p><b>Artículo 209.2°.</b>- La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <p>a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.</p> <p>b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave.</p> <p>c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</p>



<sup>70</sup> Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.



124. De la comparación de la aplicación de las multas se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por la presunta infractora se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308; el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR.

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.- CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Fernando Zegarra Pinedo, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 303 y N° 305 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-009-03, contra la Resolución Directoral N° 414-2014-OSINFOR-DSCFFS.

**Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Fernando Zegarra Pinedo, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 303 y N° 305 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-009-03, contra la Resolución Directoral N° 414-2014-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 3°.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 414-2013-OSINFOR-DSCFFS, que declaró improcedente el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que sancionó al señor Fernando Zegarra Pinedo, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 303 y N° 305 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-009-03, por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 17.23 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.



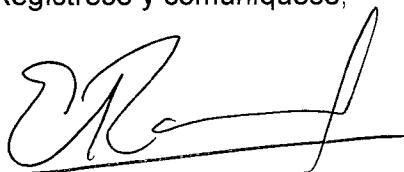
**Artículo 4°.-** El importe de la multa impuesta deberá ser abonado en el Banco de la Nación, Transacción N° 9660, Código N° 0211, a nombre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, debiendo acreditar el pago con el correspondiente depósito ante la Oficina Central del OSINFOR u Oficina Desconcentrada más cercana a nivel nacional. En caso de incumplimiento con el pago, se procederá al cobro coactivo.

**Artículo 5°.- DECLARAR FIRME** Resolución Directoral N° 301-2014-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo de la caducidad del derecho de aprovechamiento por la causal prevista en los literales 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 modificatoria, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, agotándose la vía administrativa.

**Artículo 6°.- NOTIFICAR** la presente Resolución al señor Fernando Zegarra Pinedo, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 303 y N° 305 del Bosque de Producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-009-03; a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali.

**Artículo 6°.-** Remitir el Expediente Administrativo N° 037-2011-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 Saenz**

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

**OSINFOR**