



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

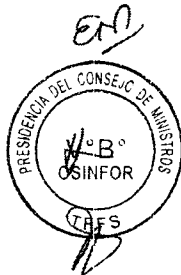
RESOLUCIÓN N° 163-2017-OSINFOR-TFFS-I

EXPEDIENTE N° : 036-2009-OSINFOR/06.1
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : MARÍA ESTHER ARÉVALO DE LOS RÍOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 07 de setiembre de 2017

I. ANTECEDENTES:

1. El 22 de junio de 2004, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (en adelante, INRENA) y la señora María Esther Arévalo de los Ríos (en adelante, señora Arévalo) suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 146 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-018-04 (en adelante, Contrato de Concesión Forestal) (fs. 66).
2. El 26 de julio de 2006, mediante Resolución Administrativa N° 460-2006-INRENA-IFFS-ATFFFS-IQUITOS, el INRENA aprobó el Plan Operativo Anual (en adelante, POA) de la segunda zafra 2006-2007, a la señora Arévalo para el aprovechamiento de los recursos forestales maderables sobre una superficie de 366.15 hectáreas, ubicada en el distrito de Mazán, provincia de Maynas, departamento de Loreto. (fs. 63).
3. El 18 de diciembre de 2007, mediante Carta N° 326-2007-INRENA-OSINFOR (fs. 3) el OSINFOR comunicó a la señora Arévalo, titular de la concesión, la realización de una supervisión de oficio a su Parcela de Corta Anual¹ (en adelante, PCA), la misma que se llevó a cabo entre los días 12 al 20 de diciembre de 2007 (fs. 32).



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

"Artículo 5°. - Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

(...)

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

4. Los resultados de dicha supervisión de oficio se encuentran recogidos en el Informe N° 042-2007-INRENA-OSINFOR-USEC (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 32).
5. El 1 de setiembre de 2009, mediante Resolución Directoral N° 036-2009-OSINFOR-DSCFFS (fs. 112), notificada el 8 de setiembre de 2009 (fs. 116), el OSINFOR inició el presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra la señora Arévalo, por presuntamente haber cometido las infracciones tipificadas los literales i), l) y w) del artículo 363^{o2} del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG); así como por haber incurrido en las causales de caducidad previstas en los literales a), c) y d) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308³ (en adelante, Ley N° 27308) concordado con los literales b), e) y f) del artículo 91°-A⁴ del referido reglamento y sus modificaciones.
6. El 14 de octubre de 2009, mediante escrito con registro N° 789 (fs. 135), la señora Arévalo presentó ante la Dirección de Supervisión, sus descargos contra la Resolución Directoral N° 036-2009-OSINFOR-DSCFFS.
7. El 27 de noviembre de 2012, mediante Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS (fs. 223), notificada el 6 de diciembre de 2012 (fs. 230), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:

² **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**
"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal"

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

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

Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
"Artículo 18°.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento"

El incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización.

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

⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**
"Artículo 91-A.- Causales de caducidad de la concesión"

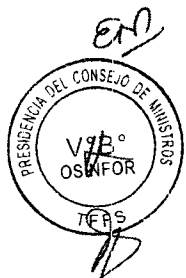
Son causales de caducidad de las concesiones de forestación o reforestación.

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





- (i) Sancionar a la administrada por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, e imponer una multa ascendente a 22.24 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT).
 - (ii) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a la administrada por incurrir en la causal de caducidad prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en concordancia con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
8. El 27 de diciembre de 2012, mediante escrito con registro N° 1215 (fs. 236 a 258), la señora Arévalo interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:
- a) *"(...) con fecha 04 de diciembre del 2007, remitimos una misiva (...) comunicando la existencia de extractores ilegales en la concesión, solicitando de manera expresa la presencia inmediata de algún funcionario del INRENA para que realizara una inspección ocular en el área. (...) Asimismo, acudimos a la Policía Nacional de la comunidad de Mazán para que nos preste su apoyo y seguridad para ingresar a la concesión (...) sin embargo, nos fue negado dicho apoyo, porque ya existía una resolución del Tribunal Constitucional en la cual las concesiones forestales de esa zona de Mazán habían sido anuladas."*
 - b) Con respecto al literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la recurrente señaló: *"Que, si bien es cierto, mi persona movilizó el volumen de 566.412 m³ el cual no se encuentra justificado, dicha movilización no fue intencional; todo lo contrario, la existencia de taladores ilegales (mencionado anteriormente) el cual comuniqué en diversas oportunidades (...) provocó que mi persona realice dicha movilización, ya que estas personas realizaron la extracción de dicho volumen, dejándolo abandonado y siendo encontrado por mi persona. Al estar frente a esta situación, por falta de asesoramiento adecuado, decidí movilizar dicha madera con la finalidad de que estas no se desperdicien"*.
 - c) Que, de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional (Expediente 1206-2005-PA/TC), de fecha 20 de abril de 2007, se resolvió declarar fundada la demanda interpuesta por la Asociación de Promotores de Salud del Vicariato San José del Amazonas contra INRENA y el Gobierno Regional de Loreto, dejando sin efecto toda concesión realizada por el INRENA en la cuenca del Mazán, debiéndose proceder a una nueva evaluación conforme a la legislación vigente, ello en base a los fundamentos expuestos en los considerandos 22, 23 y 24 de dicha sentencia, como se señala a continuación:

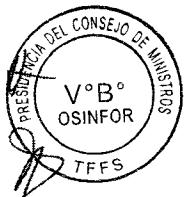


“Considerando 22.- “(...) al no haber tomado en consideración la Resolución Suprema N° 262, el proceso de zonificación y de otorgamiento de concesiones por ellos iniciado ha omitido tomar en cuenta un elemento fundamental para definir su convivencia, toda vez que, conforme al principio de prevención, se debe evitar los posibles años que la población maderera pueda causar a la cuenca hidrográfica del Mazán”

Considerando 23.- “(...) Este Colegiado estima que ellos [planes de manejo exigibles a los concesionarios] sería una solución inadecuado (sic) e incompleta, puesto que los estudios de impacto ambiental se realizarían tomando en cuenta sólo la perspectiva del área a ser explotada, dejando de lado una perspectiva global o general de la mencionada cuenca.”

Considerando 24.- “En suma, debe concluirse que a pesar de las competencias otorgadas al INRENA y al Ministerio de Agricultura, el respeto de los derechos a gozar de una (sic) ambiente equilibrado y adecuado (...) y la preservación de la diversidad biológica (...) imponen la obligación de no postergar el cuidado de otros aspectos del ambiente que pueden verse afectados por la explotación maderera efectuada bajo la supervisión de la administración.”

- d) Sobre lo resuelto en dicha sentencia, la administrada señaló que el 04 de julio de 2007, se publicó en el diario “La Región” extractos de la sentencia, bajo el titular “Dejan sin efecto concesiones forestales”.
- e) La administrada señaló que la resolución impugnada no hizo referencia a la Carta de fecha 4 de diciembre de 2007, mediante la cual se pone en conocimiento de la autoridad forestal la existencia de extractores ilegales, con lo cual viola el derecho al debido procedimiento, pues evade la consecuente motivación.
- f) Que, se ha afectado el principio de razonabilidad al imponer la multa, toda vez que analizando los criterios de gradualidad, debe considerarse que *“mi persona no ha tenido la intención de realizar la movilización de dicho volumen imputado (...) el OSINFOR, no ha mencionado en la Resolución Directoral, si este hecho ha causado perjuicio económico alguno (...) con respecto a la repetición de la infracción, (...) no he tenido problema alguno, siendo esta la primera vez que se me imputan tales hechos (...) el motivo de realizar dicha movilización fue debido al abandono en el que encontré tal recurso forestal, procediendo movilizarlo para que éste no se desperdicie, ello debido a una falta de asesoramiento (...) es evidente que el OSINFOR no ha considerado tales criterios de gradualidad al momento de imponer su sanción, puesto que no se observa en ninguna parte de la resolución que se realizó un análisis y evaluación teniendo en cuenta el principio de razonabilidad antes de sancionar, imponiendo dicha sanción a su mero arbitrio, sin considerar las atenuantes que existen en el presente caso.”*





II. MARCO LEGAL GENERAL

9. Constitución Política del Perú.
10. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
11. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
12. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
13. Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
14. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
15. Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
16. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
17. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
18. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

19. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.
20. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM⁵, dispone que el



⁵ Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR "Artículo 12°.- Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

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

IV. CUESTIÓN PREVIA: RESPECTO AL ANÁLISIS DEL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

21. Teniendo en cuenta que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 250.3 del artículo 250° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobada mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), la autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones⁶; en ese sentido, le corresponde al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre evaluar de oficio el plazo de prescripción del presente procedimiento administrativo sancionador y emitir el pronunciamiento respectivo.
22. 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 desarrollados por la administrada en su recurso de apelación.

V. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

23. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 1215 (fs. 236), la administrada interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS, el 27 de diciembre de 2012; al respecto, cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR⁷, que aprobó el Reglamento del Procedimiento

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


⁶ **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**
"Artículo 250°.- Prescripción

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

⁷ **Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**
"DISPOSICIÓN FINAL
ÚNICA. - Derogación Expresa
Deróguese el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR aprobado por Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR".





Administrativo Único del OSINFOR, la cual dispuso en su artículo 20° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado⁸.

24. 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 2017⁹ y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹⁰.
25. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada¹¹ se aplicará lo dispuesto por el TUO de la Ley N° 27444, ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.

⁸ **Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**

"Artículo 20°.- Recurso de Apelación

El recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia administrativa. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

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 este agota la vía administrativa.

Los plazos para la interposición del recurso de apelación y la emisión de la resolución de segunda instancia administrativa son los mismos que los establecidos para el recurso de reconsideración. (...)"

⁹ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

SEGUNDA.- Vigencia y aplicación

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

¹⁰ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**

"Artículo 32°.- Recurso de apelación

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

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

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

¹¹ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**

Artículo 6°.- Principios

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



26. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹² 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 celeridad¹³, eficacia¹⁴ e informalismo¹⁵, recogidos en el TUO de la Ley N° 27444. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto por la señora María Esther Arévalo.
27. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR¹⁶, 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

¹² **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".

¹³ "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.

¹⁴ "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.

¹⁵ "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.

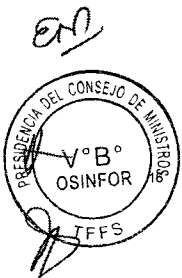
Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR

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

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

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

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





(quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente. En ese sentido, en el presente PAU se notificó la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFFS, el 06 de diciembre de 2012 y, la señora María Esther Arévalo presentó su recurso de apelación el 27 de diciembre de 2012; es decir, dentro del plazo establecido.

28. En ese contexto, conforme al artículo 218° del TUO de Ley N° 27444¹⁷ 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.

29. Sobre el particular, Juan Carlos Morón Urbina señala lo siguiente:

“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”¹⁸.

30. En este sentido, el recurso de apelación interpuesto por la administrada cumple con lo establecido en los artículos 23° y 25° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR¹⁹ (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR), así

17

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

“Artículo 218°.- Recurso de apelación

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

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

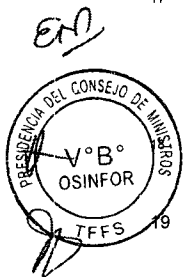
Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

“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°.- Plazo de interposición

El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles, computados desde el día siguiente de la notificación del acto materia de la impugnación (...)



como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUO de la Ley N° 27444²⁰, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

31. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por la señora Arévalo, en caso no se compruebe la prescripción de la facultad sancionadora en el presente PAU.

VI. ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA PRESCRIPCIÓN DE OFICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA

32. Conforme a lo señalado, el numeral 250.3 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444²¹, establece que la autoridad administrativa declarará de oficio la prescripción y dará por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones.
33. Sobre el particular, con relación a la prescripción, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente²²:

20

Texto Único Ordenado 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 216.2.- El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

“Artículo 219°. - Requisitos del recurso

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

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

“Artículo 250°.- Prescripción

(...)

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

22

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





“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”.

34. De lo expuesto, se entiende que la prescripción es una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica²³; 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 tiempo²⁴.
35. Ahora bien, teniendo en cuenta que el planteamiento de la prescripción debe resolverse sin más trámite que la constatación de plazos²⁵ corresponde a esta Sala determinar si procede declarar de oficio la prescripción de la facultad sancionadora en el presente procedimiento administrativo sancionador.
36. Respecto a la declaración de oficio de la prescripción de la potestad sancionadora de la administración, la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 que modificó la Ley N° 27444, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016, señala que el objetivo de la prescripción administrativa es la seguridad jurídica de los administrados referida a no prolongar de manera indefinida conductas sancionables, pues el paso del tiempo conlleva a que las situaciones jurídicas se configuren de diferente manera²⁶.

²³ **BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio.** Curso de Direito Administrativo, 22ª 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

²⁴ **CARVALHO FILHO, José Dos Santos.** Manual de Direito Administrativo, 19ª Edición, Lumen Juris Editores, Rio de Janeiro, 2008, p. 860.

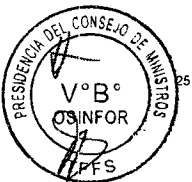
Ver: **ZEGARRA VALDIVIA, Diego.** Op. Cit.

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444
“Artículo 250°.- Prescripción

(...)

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

²⁶ **Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272**
“I.11.3.3.2 Precisiones respecto de la prescripción administrativa (Artículo 233)



37. Por su parte, Milagros Maraví Sumar considera que la prescripción debe ser invocada de oficio por los siguientes motivos “(...) i) la autoridad pierde competencia para ejercer la facultad sancionadora al cumplirse el plazo de prescripción en un caso concreto; ii) la prescripción en materia penal se aplica de oficio o a solicitud de parte y de esta procede la prescripción en el sancionador administrativo; iii) no existe una justificación que amerite no adoptar esta regla respecto del marco administrativo sancionador; máxime teniendo en cuenta principios de debido proceso o debido procedimiento administrativo; y, iv) la limitación a la aplicación de oficio implicaría un régimen más desventajoso para los procedimientos sancionadores que se rigen por la LPAG, cuando ésta misma no admite disposiciones menos favorables en regímenes especiales (...)”²⁷.
38. Asimismo, Víctor Baca considera que la prescripción en el derecho administrativo sancionador debe declararse de oficio, toda vez que una sanción impuesta por una infracción prescrita sería nula²⁸.
39. Con relación al plazo de prescripción, debe mencionarse que el numeral 250.1 del artículo 250º del TUO de la Ley N° 27444, dispone que el plazo de prescripción será de cuatro (4) años, en caso dicho plazo no hubiera sido determinado por la autoridad competente²⁹.
40. Por lo expuesto, esta Sala procederá a evaluar si la autoridad administrativa excedió el plazo de cuatro (4) años para determinar la existencia de alguna de las infracciones materia del presente PAU.

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

(...)

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

²⁷ **MARAVÍ SUMAR, Milagros.** “La alegación de la figura de la prescripción en los procedimientos sancionadores”, artículo publicado en la Revista virtual Ita lus Esto, revisado en <http://www.itaIusesto.com/wp-content/uploads/2014/12/Milagros-Marav%C3%AD-Sumar.pdf>.

²⁸ “(...) se entiende que la prescripción es de orden público, en tanto impide el ejercicio de una potestad administrativa, y debe declararse de oficio. Es más, una sanción impuesta por una infracción prescrita sería nula, (...)”. Ver: **BACA ONETO, Víctor.** La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Revista Derecho y Sociedad No. 37, Año XXII, 2011, p. 268.

²⁹ **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 “Artículo 250º.- Prescripción**

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





41. De otro lado, con relación al inicio del plazo de prescripción, el numeral 250.2 del TUO de la Ley N° 27444, indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción se inicia según el tipo de conducta ilícita del que se trate: i) al momento de la comisión del acto ilícito, tratándose de infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes; ii) desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción, en el caso de infracciones continuadas; o, iii) cuando la comisión de dicho acto ilícito ha cesado, tratándose de infracciones permanentes.
42. 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 administrado³⁰.
43. 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; (i) para el caso de infracciones continuadas desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él; y, (iii) para el caso de infracciones permanentes hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él. En dichos casos, si se consuma antes, la Administración Pública quedará impedida de sancionar aquella infracción, es decir perderá competencia para emitir un acto administrativo válido.
44. En ese contexto, debe precisarse que (i) las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes son aquellas conductas que se 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 infracción³¹; (ii) las infracciones continuadas son aquellas en las que se realizan diferentes conductas,



³⁰ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 "Artículo 250°.- Prescripción

(...)

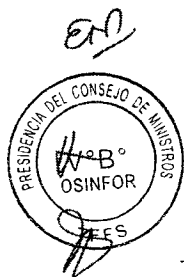
250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última 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 235, inciso 3 de esta Ley. (...)"

³¹ 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.

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 unitario³²; 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 deber³³.

45. Cabe precisar que las infracciones continuadas se caracterizan por la realización de diferentes conductas, "(...) cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario (...). En este caso, prescripción se cuenta desde la última actuación constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría esta <<unidad de acción>> (...)"³⁴.
46. 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.
47. Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta importante determinar el tipo de conductas realizadas por la señora Arévalo, 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 la administrada.
48. Cabe precisar que, luego de efectuado dicho análisis, en caso de que la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones no haya prescrito, se evaluarán los argumentos expuestos por la administrada en su recurso de apelación.

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



³² 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.

³³ 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.

³⁴ Ibid Op. Cit., p. 269.



49. 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-TFFS³⁵, 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 operaciones³⁶. La construcción de los caminos principales y secundarios, generalmente, se realizan en época de verano³⁷.

(ii) Fase de aprovechamiento

³⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de mayo de 2017.

³⁶ Cabe precisar que el siguiente gráfico demuestra la fase correspondiente a la apertura de viales de arrastre:

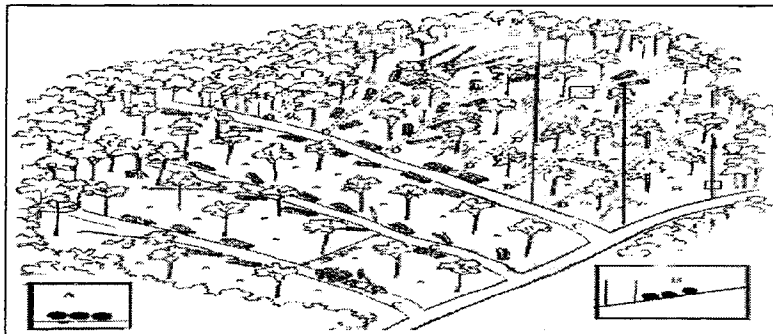


Figura 01. Apertura de la red vial en la PCA.

³⁷ 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.



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.

50. 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.
51. 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, esta Sala es de la opinión que la conducta “extracción de individuos no autorizados” constituye una infracción de naturaleza continuada.
52. 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.³⁸
53. Teniendo en cuenta lo señalado, se advierte que, en el presente caso, de la revisión de la resolución impugnada, se observa que, nos encontramos en el segundo supuesto ya que la vigencia del POA de la zafra 2006-2007 culminó el 30 de abril de 2007³⁹ y la diligencia de supervisión se realizó del 12 al 20 de diciembre de 2007; es

³⁸ Dicho criterio fue adoptado en el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante la Resolución N° 076-2017-OSINFOR-TFFS.

³⁹ Según Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA, del 10 de setiembre de 2003. “**Artículo 1°.** – El periodo de la zafra para las concesiones forestales con fines maderables se inicia el 01 de mayo y culmina el 30 de abril”. Esto, acorde





decir, la supervisión fue realizada con posterioridad al periodo de vigencia del POA, motivo por el cual el día del cese o realización del último acto constitutivo de la infracción habría sido el último día que estuvo vigente el POA (30 de abril de 2007).

Con relación a la conducta referida a la movilización de individuos no autorizados

54. 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.
55. Ahora bien, se debe precisar que 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.
56. En tal sentido, al advertirse que la movilización o transporte de productos forestales forma parte del conjunto de actividades complejas propias del aprovechamiento forestal y debe realizarse dentro del periodo de vigencia del POA, 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.
57. 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 zafra 2006-2007 culminó el 30 de abril de 2007⁴⁰ y la diligencia de supervisión se realizó del 12 al 20 de diciembre de 2007; es decir, la supervisión fue realizada con posterioridad al periodo de vigencia del POA, motivo por el cual la movilización de individuos no autorizados se realizó durante el periodo comprendido desde el 01 de mayo de 2006 hasta el 30 de abril de 2007, siendo que la realización del último acto constitutivo de



con lo establecido en la Resolución Jefatural N° 018-2007-INRENA, del 24 de enero de 2007, la cual señala en su "Artículo 3°. – La zafra 2006-2007 iniciada el 01 de mayo del 2006, culminará el 30 de abril de 2007, conforme a lo establecido mediante Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA."

⁴⁰ Según Resolución Jefatural N° 018-2007-INRENA, del 24 de enero de 2007. "Artículo 1°. – Establecer el periodo de la zafra para las concesiones forestales con fines maderables en el departamento de Loreto, con fecha de inicio 01 de agosto de cada año y fecha de término 31 de julio del año siguiente. "

la infracción habría sido el último día que estuvo vigente el POA (30 de abril de 2007).

58. De otro lado, resulta pertinente precisar que, en los pronunciamientos emitidos por esta Sala, contenidos en la Resolución N° 086-2017-OSINFOR-TFFS del 20 de abril de 2017⁴¹, en la Resolución N° 120-2017-OSINFOR-TFFS-I del 15 de junio de 2017⁴², al momento de analizar si la potestad sancionadora de OSINFOR se encontraba vigente, se determinó que la conducta referida a la movilización de individuos no autorizados corresponde a una infracción de naturaleza continuada.

Con relación a la conducta referida al incumplimiento en la implementación de las actividades silviculturales

59. Tal como se ha señalado en los considerandos 49 y 50, el aprovechamiento forestal comprende la implementación planificada de diversas actividades que tienen como finalidad que la extracción de los recursos forestales se realice de manera sostenible. En ese contexto, el manejo de los bosques naturales requiere la realización de una serie de acciones, dentro de las que se encuentra las actividades silviculturales.
60. Al respecto, el literal 3.95 del artículo 3° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁴³ señala que las actividades silviculturales, son una serie de operaciones individuales orientadas a asegurar el establecimiento de la regeneración, incrementar el crecimiento y mejorar la calidad de la masa residual mediante tratamientos, tales

en



⁴¹ Procedimiento Administrativo Único seguido en el expediente N° 032-2011-OSINFOR.

⁴² Procedimiento Administrativo Único seguido en el expediente N° 037-2012-OSINFOR-DSCFFS-M.

⁴³ Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"Artículo 3°- Definiciones

(...)

3.95 **Tratamiento silvicultural.**- Serie de operaciones individuales orientadas a asegurar el establecimiento de la regeneración, incrementar el crecimiento y mejorar la calidad de la masa residual. Los tratamientos silviculturales reconocidos por el presente reglamento están constituidos entre otros, por raleos, liberaciones, refinamiento, eliminación de lianas y trepadoras, enriquecimiento de "purmas" y mantenimiento de áreas intervenidas.



como raleos⁴⁴, liberaciones⁴⁵, refinamiento⁴⁶, eliminación de lianas y trepadoras⁴⁷, enriquecimiento de "purmas"⁴⁸ y mantenimiento de áreas intervenidas, entre otros.

61. Cabe precisar que, dichas operaciones tienen como objetivo mejorar la capacidad productiva de los bosques y contribuir con su conservación a través de "la aplicación de los principios ecológicos necesarios para comprender los procesos naturales y para determinar las posibles modificaciones de la estructura y función del ecosistema sin amenazar las potencialidades futuras del bosque"⁴⁹.
62. En tal sentido, las actividades silviculturales forman parte del conjunto de actividades complejas propias del aprovechamiento forestal y deben realizarse dentro del periodo de vigencia del POA.
69. Ahora bien, en el presente caso la imputación realizada a la administrada radica en "no haber realizado la implementación de las actividades silviculturales"⁵⁰, es decir, la conducta infractora radica en adoptar una conducta de inactividad por parte de la administrada y total evasión respecto a la implementación de las actividades silviculturales que deben realizarse durante la vigencia del POA.

⁴⁴ Consiste en reducir gradualmente el número de árboles de un bosque con el objetivo de estimular el crecimiento en diámetro y altura de los árboles que quedan en pie.

⁴⁵ Consiste en eliminar la vegetación que impide que los árboles seleccionados o aquellos de futuro aprovechamiento reciban una iluminación adecuada.

⁴⁶ Consiste en la eliminación de los árboles de especies no comerciales con diámetro superior a un determinado límite, definido para cada bosque, para evitar la entrada excesiva de luz y el establecimiento de vegetación no deseada. El refinamiento promueve el establecimiento de la regeneración por la entrada de luz y la descomposición de materia orgánica adicional ocasionada por la muerte de los árboles anillados, y contribuye al incremento de las tasas de crecimiento de los árboles remanentes.

⁴⁷ Este tratamiento se realiza cuando en el muestreo diagnóstico o en el inventario se ha identificado un problema de presencia excesiva de trepadoras, por lo que resulta conveniente cortarlas. Si las copas de los árboles están entrelazadas con bejucos leñosos es necesario cortarlas antes del aprovechamiento y con suficiente anticipación para que se descompongan, de manera que las copas de los árboles a extraer, principalmente, queden libres y así evitar que al caer el árbol dañe las copas de sus vecinos o que, en el peor de los casos, los arrastre consigo.

⁴⁸ Consiste en regenerar el bosque con plantas de especies valiosas producidas en viveros o recolectadas en otros sitios. Algunas de las formas de enriquecimiento son: plantaciones en fajas (se abren callejones en donde se van plantando los árboles) y plantaciones en claros (se plantan especies valiosas en claros naturales o dejados cuando se hace el aprovechamiento).

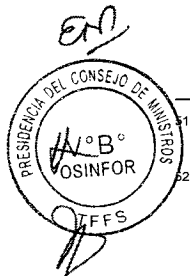
⁴⁹ Gustavo Pinelo, Manuel Manzanero. Plan Silvicultural en Unidades de Manejo Forestal. Reserva de la Biosfera Maya, Peten, Guatemala. Puede verse en: <http://docplayer.es/7155005-Plan-silvicultural-en-unidades-de-manejo-forestal.html>

⁵⁰ En relación a este punto, se debe precisar que las acciones de vigilancia, seguimiento ambiental y monitoreo están referidas al proceso de observación y estudio que se realiza a cada una de las etapas del aprovechamiento forestal, asimismo, el programa de contingencia ambiental es un conjunto de medidas que se aplican cuando se presenta un episodio de contaminación severa durante las etapas de aprovechamiento. Sin embargo, toda vez que en el presente PAU se ha acreditado la no implementación del POA N° 02, la ejecución de dichas actividades carece de objeto.

70. En otras palabras, para la configuración de la conducta infractora referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión Forestal por no haber realizado la implementación de las actividades silviculturales, se debe tener en consideración que nos encontramos ante una conducta que se extiende en el tiempo y se mantiene durante todo el momento en que ocurre el incumplimiento, siendo que, lo que se extiende es la negativa o reticencia de la administrada en realizar la conducta en sí misma; es decir, se prolonga la consumación de la infracción desde que se genera la obligación hasta que ésta culmina. Por lo tanto, nos encontramos ante una conducta de naturaleza permanente.
71. En esa línea, en el ámbito del derecho penal se sigue la postura de que en los delitos permanentes se prolonga su consumación, creándose un estado antijurídico que se corresponde con la extensión de la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico, esto es, la extensión del valor del resultado⁵¹.
72. De lo señalado, esta Sala concluye que la conducta imputada a la administrada referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión Forestal por no haber realizado la implementación de las actividades silviculturales constituye una infracción de naturaleza permanente, cuya duración estuvo comprendida desde el 01 de mayo de 2006 hasta el 30 de abril de 2007⁵² (tiempo de vigencia del POA), siendo que el cese de la misma culminó el 30 de abril de 2007.

Inicio del plazo de prescripción de la facultad sancionadora

73. Habiendo determinado que las conductas imputadas a la señora María Esther Arévalo (extracción y transporte de individuos no autorizados) califican como infracciones de naturaleza continuada y la conducta referida al incumplimiento de la implementación de las actividades silviculturales, califica como una infracción de naturaleza permanente, 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 para el caso de conductas continuadas y el día del cese de la misma para el caso de conductas permanentes.



VILLAVICENCIO TERREROS, Felipe. Derecho Penal. Parte General. Ed. Grijley. Lima. 2006. p. 684.

En relación al periodo de aprovechamiento (zafra) de las Concesiones Forestales en el departamento de Loreto mediante Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA del 10 de setiembre de 2003 quedó establecido que el periodo de la zafra para las mencionadas concesiones sería desde el 1 de mayo de cada año hasta el 30 de abril del siguiente año. Esto, acorde con lo establecido en la Resolución Jefatural N° 018-2007-INRENA, del 24 de enero de 2007, la cual señala en su. "**Artículo 3°**. – *La zafra 2006-2007 iniciada el 01 de mayo del 2006, culminará el 30 de abril de 2007, conforme a lo establecido mediante Resolución Jefatural N° 129-2003-INRENA.*"

Por lo tanto, dado que en presente caso la Resolución Administrativa N° 460-2006-INRENA-ATFFS-IQUITOS correspondiente al Plan Operativo Anual de la zafra 2006-2007 fue aprobada el 26 de julio de 2006, el periodo de dicho documento de gestión estuvo comprendido por el lapso de tiempo comprendido desde el 26 de julio de 2006 hasta el 30 de abril de 2007.



74. 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.
75. En este caso en particular, las infracciones imputadas a la señora María Esther Arévalo referidas a la extracción y transporte de productos forestales no autorizados, así como el incumplimiento de la implementación de las actividades silviculturales, de conformidad con lo señalado en los considerandos 53, 57 y 72, culminaron el 30 de abril de 2007. Por lo tanto, en dicha fecha se realizó la última acción constitutiva y/o el cese de las conductas imputadas a la administrada.
76. En ese contexto, corresponde iniciar el cómputo del plazo de prescripción desde la fecha señalada en el considerando previo, a efectos de determinar si el plazo para sancionar a la señora María Esther Arévalo por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus modificatorias, cometidos durante el periodo de vigencia del POA correspondiente a la zafra 2006-2007, ha prescrito o no.

Análisis cronológico de las conductas infractoras imputadas a la administrada referidas a la extracción y transporte de individuos no autorizados, así como respecto a la falta de implementación de las actividades silviculturales del POA N° 02, correspondiente a la zafra 2006-2007

77. Mediante la Carta N° 072-2009-OSINFOR-DSCFFS, notificada el 08 de setiembre de 2009 (fs.116), se comunicó a la administrada la Resolución Directoral N° 036-2009-OSINFOR-DSCFFS, que dio inicio al presente PAU, otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente de notificada la referida resolución, más el término de la distancia, para que presente los descargos correspondientes contra las imputaciones señaladas en dicha resolución. Cabe precisar que, desde el día en el que la concesionaria cesó en la realización de las conductas imputadas (30 de abril de 2007) hasta la notificación del inicio del PAU transcurrió el plazo de dos (2) años, cuatro (4) meses y cuatro (4) días.
78. Posteriormente, mediante la Carta N° 106-2009-OSINFOR-DSCFFS, notificada el 21 de setiembre de 2009 (fs. 132 y 133), se comunicó a la administrada que se le otorgaba un plazo de cinco (5) días hábiles, adicionales a los otorgados en la Resolución Directoral antes señalada, a fin de sustentar sus descargos. En ese sentido, la administrada pudo presentar sus descargos hasta el día 28 de setiembre de 2009.
79. Sin embargo, la administrada presentó sus descargos contra la Resolución Directoral N° 036-2009-OSINFOR-DSCFFS, el 14 de octubre de 2009, de forma tal que a partir de dicho momento debería reanudarse el cómputo del plazo de prescripción si el



trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, ello de conformidad con el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la Ley N° 27444⁵³.

80. El 6 de diciembre de 2012, mediante la Carta N° 1127-2012-OSINFOR/06.1 (fs. 230 y 231), se notificó a la administrada la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS, a través de la cual el OSINFOR resolvió, entre otros, sancionar a la señora Arévalo por las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias; así como declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a la titular, en virtud a lo dispuesto en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, concordante con lo establecido en el literal b) del artículo 91°-A de su Reglamento.
81. De acuerdo al Cuadro N° 1, se tiene que: (i) desde el día en que se consumaron las infracciones hasta la notificación del inicio del PAU, **transcurrió el plazo de dos (2) años, cuatro (4) meses y cuatro (4) días**; (ii) la fecha límite para la presentación de los descargos fue el 28 de setiembre de 2009. La administrada presentó sus descargos el 14 de octubre de 2009, de manera que tras veinticinco (25) días hábiles sin respuesta de la administración, se llega al 18 de noviembre de 2009; y, (iii) desde el 18 de noviembre de 2009 (fecha de reanudación del plazo de prescripción) hasta la fecha en que se notificó la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS, **transcurrieron tres (3) años y catorce (14) días**, tal como se observa en el siguiente cuadro:



53

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

"Artículo 250°.- Prescripción

250.2 (...)

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235°, inciso 3 de esta Ley. 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".



Cuadro N° 1: Cómputo del plazo de prescripción

Fecha de culminación de las infracciones	Fecha inicio del plazo de prescripción	Fecha inicio del PAS (notificación)	Fecha límite para la presentación de descargos (5 días hábiles + 1 día hábil término de la distancia + 5 días adicionales)	Presentación de descargos	Fecha de reanudación del plazo de prescripción	Fecha límite para imponer sanción	Fecha de notificación de la RD 222-2012
30 de abril de 2007	2 de mayo de 2007	8 de setiembre de 2009	28 de setiembre de 2009	14 de octubre de 2009	18 de noviembre de 2009 <small>(día hábil siguiente al 17 de noviembre de 2009)</small>	27 de julio de 2011	6 de diciembre de 2012
2 años, 4 meses, 4 días		↓ 1° Suspensión		→ + 25 días hábiles →		3 años, 14 días	

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

82. De conformidad con lo expuesto, se concluye que el plazo total transcurrido desde el inicio del plazo de prescripción (01 de agosto de 2007) hasta la emisión de la resolución que resuelve sancionar al administrado (06 de diciembre de 2012), es de **cinco (5) años, cuatro (4) meses y dieciocho (18) días**; es decir, fuera del plazo legal de cuatro (4) años permitido para que la Administración Pública determine la comisión de una infracción.
83. Por lo expuesto, esta Sala considera que no se ha cumplido con lo dispuesto en el TULO de la Ley N° 27444, referido al plazo con el que cuenta la autoridad administrativa para ejercer el *ius puniendi* sobre la administrada, toda vez que la potestad sancionadora de la autoridad administrativa de primera instancia prescribió el 13 de octubre de 2011; por lo que corresponde declarar de oficio la prescripción de la potestad sancionadora del OSINFOR respecto de las conductas infractoras antes mencionadas.
84. Sin perjuicio de lo señalado, esta Sala considera necesario precisar que el presente PAU involucra la responsabilidad administrativa de dos situaciones jurídicas: (i) supuestos de hecho considerados como infracciones a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y a su respectivo reglamento; y (ii) supuestos de hecho considerados como causales de caducidad.



85. En ese sentido, habiéndose determinado que la potestad sancionadora del OSINFOR respecto de las conductas infractoras de extracción y transporte de individuos no autorizados; así como la falta de implementación de las actividades silviculturales, fue ejercida fuera del plazo legal permitido para que la Administración Pública determine la comisión de una infracción, corresponde determinar si ello conllevaría a declarar la prescripción de la declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento forestal.

Si la prescripción de la potestad sancionadora conlleva la prescripción de declaratoria de caducidad del derecho de aprovechamiento forestal

86. En este punto se debe mencionar que, de la revisión del recurso de apelación se advierte que la administrada ha manifestado cuestionamientos contra la declaratoria de caducidad del derecho de aprovechamiento, por lo que, corresponde precisar que, de acuerdo con el numeral 5.7 del artículo 5° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, la caducidad es la extensión del título habilitante para el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre⁵⁴, la misma que será declarada por resolución administrativa emitida por el OSINFOR al comprobarse la comisión de conductas que constituyen causales de caducidad.
87. De otro lado, el referido dispositivo legal precisa que la caducidad del derecho de aprovechamiento se declara por la comisión de conductas que constituyen causales establecidas en la legislación forestal y de fauna silvestre; y ella es independiente de las sanciones administrativas⁵⁵.
88. En esa misma línea, el artículo 30° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821 (en adelante, Ley N° 26821) dispone que la aplicación de las causales de caducidad se sujeta a los procedimientos que establecen las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponde⁵⁶.

⁵⁴ Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR

“Artículo 5°.- Definiciones

5.7 Caducidad: Extinción del título habilitante, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales – Ley N° 26821, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 29763 y sus reglamentos aprobados”.

⁵⁵ Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR

“Artículo 14°.- Caducidad del título habilitante

La caducidad del título habilitante se declara por la comisión de conductas que constituyen causal(es) establecida(s) en la legislación forestal y de fauna silvestre, y cuya aplicación será conforme a los criterios que, para tal efecto, apruebe el OSINFOR.

La caducidad del derecho de aprovechamiento otorgado es independiente a las sanciones y demás responsabilidades administrativas, civiles o penales”.

⁵⁶ Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

Caducidad de los derechos de aprovechamiento sostenible

“Artículo 30.- La aplicación de las causales de caducidad se sujetará a los procedimientos que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal correspondiente. La caducidad determina





89. De las normas expuestas, se desprende que en materia forestal *“la caducidad se entiende como la conclusión anticipada del título habilitante otorgada por el Estado al administrado para que este pueda, legalmente, aprovechar de manera sostenida los recursos naturales que pertenecen a la Nación. El título habilitante otorga el derecho al administrado para que cumpliendo con determinadas condiciones pueda usufructuar y, en el caso de los recursos naturales, llegar a extraer determinadas especies, en determinado volumen y número, en un lugar determinado y durante un tiempo determinado”*⁵⁷.
90. En ese sentido, teniendo en cuenta que “la declaración de caducidad no constituye una sanción sino más bien una expresión del ius imperium del Estado en su búsqueda de lograr un manejo sostenible de los recursos forestales”⁵⁸, razón por la cual “(…), no prescribe y puede acompañar a la imposición de una sanción como consecuencia del mismo hecho, cuando este configura también una infracción administrativa”⁵⁹.
91. Por los argumentos expuestos, se concluye que la prescripción de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa opera únicamente para la imposición de sanciones administrativas siendo que la caducidad al no ser una infracción administrativa corresponde emitir un pronunciamiento sobre los argumentos destinados a desvirtuar la declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a la señora María Esther Arévalo de los Ríos por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 91°-A° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, toda vez que “(…) al no constituir una sanción sino una suerte de medida complementaria producto de la voluntad unilateral del Estado que tiene por objeto salvaguardar un bien público como es el patrimonio forestal, puede basarse no sólo en el mismo hecho sino que puede acompañar a la sanción impuesta cuando aquel constituye también una infracción administrativa, lo cual obviamente implica una doble valoración por cuanto no toda infracción es causal de caducidad (…)”⁶⁰.

EN

VII. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

92. De conformidad con lo expuesto previamente, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por la administrada en su recurso

la reversión al Estado de la concesión, desde el momento de la inscripción de la cancelación del título correspondiente.”

⁵⁷ PONCE RIVERA, Carlos. La declaración de caducidad de los derechos de aprovechamiento de recursos naturales renovables en el Perú y su problemática. Revista LEX N° 13 – AÑO XII-2014-I/ISSN 1991-1734, p. 193.

⁵⁸ Op Cit., p. 194.

⁵⁹ Op. Cit., p. 205.

⁶⁰ Op. Cit., p. 195.



de apelación destinados a cuestionar las imputaciones referidas a la extracción y transporte de individuos no autorizados, así como al incumplimiento de la implementación de las actividades silviculturales.

93. Asimismo, de la revisión de los argumentos expuestos por la administrada en su escrito de apelación se aprecia que uno de los cuestionamientos realizados se dirige a refutar las causales de caducidad establecidas en los literales c) y d) del artículo 18° de la Ley N° 27308; sin embargo, dichas imputaciones fueron desestimadas en la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento al respecto.
94. Es así que, la cuestión controvertida a resolver en el presente caso corresponde al cuestionamiento de la administrada referido a la causal de caducidad del derecho de aprovechamiento establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, siendo ésta determinar si la señora María Esther Arévalo de los Ríos incurrió en la referida causal de caducidad.

Si la señora María Esther Arévalo de los Ríos incurrió en la causal de caducidad prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 91°-A° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.

95. Mediante escrito con Registro N° 1215, la señora Arévalo interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS, en el cual señaló que *“Que, si bien es cierto, mi persona movilizó el volumen de 566.412 m³ el cual no se encuentra justificado, dicha movilización no fue intencional; todo lo contrario, la existencia de taladores ilegales (mencionado anteriormente) el cual comuniqué en diversas oportunidades (...) provocó que mi persona realice dicha movilización, ya que estas personas realizaron la extracción de dicho volumen, dejándolo abandonado y siendo encontrado por mi persona. Al estar frente a esta situación, por falta de asesoramiento adecuado, decidí movilizar dicha madera con la finalidad de que estas no se desperdicien”*.⁶¹
96. Del mismo modo, la administrada señaló que mediante la Carta S/N-MEADR, del 04 de diciembre de 2007, puso en conocimiento de la autoridad forestal la existencia de extractores ilegales.⁶²

Sobre el aprovechamiento de los recursos forestales

97. Al respecto, el artículo 66° de la Constitución Política dispone que los recursos naturales, sean estos renovables o no renovables, son considerados como



⁶¹ Foja 238.

⁶² Foja 241.



patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento. Señala además que el aprovechamiento de los recursos naturales es otorgado por Estado⁶³.

98. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

"29. El artículo 66° de la Constitución señala que los recursos naturales, in totum, son patrimonio de la Nación. Ello implica que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscribe su exclusivo y particular goce.

En ese sentido, los recursos naturales -como expresión de la heredad nacional- reposan jurídicamente en el dominio del Estado. El Estado, como la expresión jurídico-política de la nación, es soberano en su aprovechamiento. Es bajo su imperio que se establece su uso y goce.

*El dominio estatal sobre dichos recursos es eminente, es decir, el cuerpo político tiene la capacidad jurisdiccional para legislar, administrar y resolver las controversias que se susciten en torno a su mejor aprovechamiento"*⁶⁴.

99. Cabe precisar que al desarrollar los alcances del pretendido "dominio eminente" del Estado sobre los recursos naturales, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el "dominio eminente" que mantiene el Estado sobre los recursos naturales "*in situ*" está vinculado o se manifiesta en las potestades de regulación de las actividades privadas que impliquen el uso, aprovechamiento o manipulación de dichos recursos⁶⁵.

100. En ese sentido, la explotación de los recursos naturales, en cualquiera de sus manifestaciones, "*(...) no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones (...)*", toda vez que el artículo 66° de la Constitución, al establecer que los recursos naturales son del patrimonio de la Nación, reconoce de un lado, que los beneficios derivados del aprovechamiento de aquellos deben alcanzar a la Nación en su conjunto, y de otro, que el Estado ejerce un dominio estatal -caracterizado como eminente- sobre dichos recursos, en virtud del cual, tiene la capacidad para legislar, administrar, controlar y planificar su aprovechamiento⁶⁶.



⁶³ Constitución Política del Perú.

"Artículo 66°.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal".

⁶⁴ Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-PI/TC. Fundamento 29.

⁶⁵ HUAPAYA TAPIA, Ramón. El régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el ordenamiento jurídico peruano. En: Revista de Derecho Administrativo, RDA N° 14, 2014, p. 338.

⁶⁶ HUAPAYA TAPIA, Ramón. Op. Cit., p. 330.

101. Con relación a la definición de los recursos naturales, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha sostenido que:

“28. Los recursos naturales pueden definirse como el conjunto de elementos que brinda la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas, en particular, y las biológicas, en general. Representan aquella parte de la naturaleza que tiene alguna utilidad actual o potencial para el hombre. En otras palabras, son los elementos naturales que el ser humano aprovecha para satisfacer sus necesidades materiales o espirituales; vale decir, que gozan de aptitud para generar algún tipo de provecho y bienestar”.

102. En ese sentido, al ser los recursos naturales de propiedad de la Nación, “*el Estado tiene las obligaciones constitucionales de protegerlos y conservarlos, evitando su depredación en resguardo del interés general*”⁶⁷, razón por la cual el artículo 6° de la Ley N° 26821 dispone que al ser el Estado soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales, tiene competencia para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos⁶⁸.

Sobre las limitaciones del aprovechamiento de los recursos naturales

103. El artículo 8° de la Ley N° 26821 precisa que el derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales debe realizarse en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en Ley⁶⁹. Asimismo, el artículo 23° de la precitada Ley dispone que la concesión otorga a los concesionarios el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo, en particular, el contrato de concesión⁷⁰.
104. De las normas mencionadas, se desprende que el aprovechamiento de recursos naturales se realiza a través de un título habilitante otorgado por el Estado, es decir, puede realizarse a través de una concesión, autorización, permiso, licencia o bajo otra modalidad.

⁶⁷ Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 006-2000-AI/TC.

⁶⁸ **Ley N° 26821**
“**Artículo 6°.**- El Estado es soberano en el naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos”.

⁶⁹ **Ley N° 26821**
“**Artículo 8°.**- El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.”

⁷⁰ **Ley N° 26821**
“**Artículo 23°.**- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo (...).”





105. En el presente caso, el aprovechamiento de los recursos forestales se otorgó mediante un Contrato de Concesión, razón por la cual el administrado debe tener en cuenta que *"cuando se lleva a cabo la concesión de recursos naturales, tales principios deben adquirir su concreta manifestación en el aprovechamiento sostenible del patrimonio nacional, en la protección del medio ambiente, de la vida y de la salud de la población, y, desde luego, en la búsqueda de la equidad en la distribución de la riqueza"*⁷¹.
106. Cabe precisar que, si bien el aprovechamiento forestal otorgado al administrado se realizó a través de un contrato de concesión, ello no implica que sus obligaciones sean únicamente las contenidas en dicho contrato, toda vez que si bien el artículo 62° de la Constitución Política del Perú dispone que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase⁷², el administrado debe tener en cuenta que *"la intangibilidad de los contratos de concesión protegida por el artículo 62° de la Constitución, el mismo que se interpreta en concordancia con los preceptos generales que la ley de la materia dispone, esto es, en el Título Preliminar V del Código Civil concordado con los artículos 1403° y 1404° del mismo cuerpo legal, no puede estar por encima, ni ser ajena al cambio en las circunstancias que posibilita que estos pierdan validez, convirtiéndose la obligación en ilícita o prohibida, cuando su realización afectare el interés general (...)"*⁷³.
107. En ese contexto, *"el principio de inalterabilidad de los contratos no puede ser mantenido, sino que cede ante el ius variandi que tiene la Administración a introducir modificaciones en ellos, y que son obligatorias"*⁷⁴.
108. De otro lado, resulta pertinente señalar que cuando la señora María Esther Arévalo de los Ríos suscribió el Contrato de Concesión, tanto la Ley N° 27308 y su respectivo Reglamento, así como dentro del obligaciones contractuales suscritas por la administrada, se establecieron causales que conllevaban la finalización de su

⁷¹ Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC. Fundamento 28.

⁷² **Constitución Política del Perú**
"Artículo 62°.- La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente".

⁷³ Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 006-2000-AI/TC.

⁷⁴ **PONCE RIVERA, Carlos.** La declaración de caducidad de los derechos de aprovechamiento de recursos naturales renovables en el Perú y su problemática. En: Revista Lex N° 13, Año XII-2014-I, p. 189.

Ver: <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/42/864>



derecho de aprovechamiento forestal otorgado a través de la declaración de caducidad del mismo.

109. Asimismo, resulta pertinente precisar que en la cláusula décimo séptima del referido contrato se observa que es una atribución del concedente, es decir, el Estado, declarar la resolución del contrato en los casos previstos en la Ley N° 27308 y su reglamento, así como en lo dispuesto en el contrato que suscriben las partes⁷⁵.
110. Sobre el particular, el artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con el artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, establece una relación de conductas que configuran causales de caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a través de un título habilitante, en este caso el Contrato de Concesión.
111. En esa misma línea, la cláusula trigésimo primera del Contrato de Concesión Forestal suscrito por la administrada señala que, de configurarse algunos de los supuestos de caducidad señalados se podrá dar por terminado el plazo de vigencia de la concesión por simple aviso cursado al concesionario⁷⁶.
112. De las disposiciones mencionadas, se colige que la caducidad de un derecho de aprovechamiento forestal es declarada cuando se producen los supuestos señalados en la Ley y/o en el Contrato de Concesión. En ese sentido, *“la caducidad de una de una concesión se va producir, generalmente, por un incumplimiento contractual que es considerado tan grave que impide la consecución del interés público a que está sujeta toda concesión”*⁷⁷, razón por la cual el derecho de aprovechamiento forestal

⁷⁵ **CONTRATO DE CONCESIÓN FORESTAL**
“CLÁUSULA DÉCIMO SÉTIMA
ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DEL CONCEDENTE
(...)

17.5. Declarar la resolución del Contrato en los casos previstos en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y en el propio contrato y aplicar las sanciones establecidas en dicha ley”.

⁷⁶ **CONTRATO DE CONCESIÓN FORESTAL**
“CLÁUSULA TRIGÉSIMO PRIMERA
CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN

El Concedente podrá dar por terminado anticipadamente el Plazo de Vigencia de la Concesión, mediante simple aviso cursado por escrito al Concesionario, en cualquiera de los siguientes casos:

31.1. El incumplimiento del Plan General de Manejo Forestal y de los Planes Operativos, de acuerdo a lo dispuesto en el presente contrato.

31.2. El no pago del Derecho de Aprovechamiento.

31.3. Extracción fuera de los límites de la concesión.

31.4. Promover la extracción de especies maderables a través de terceros, infringiendo el marco regulatorio vigente.

31.5. Incurrir en delito o falta que implique grave riesgo o cause severos perjuicios al ambiente y la biodiversidad”.

⁷⁷ **RODRÍGUEZ ARANA, Jaime.** Reflexiones sobre la caducidad en el Derecho Público. *Separata de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 5, 1994, p. 348.





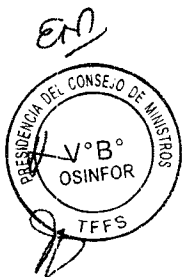
debe realizarse no solo de conformidad con las disposiciones contenidas en su Contrato de Concesión sino en armonía con la legislación forestal, pues de lo contrario el Estado en virtud del ejercicio de su *ius imperium* podría intervenir.

113. En tal sentido, corresponde a esta Sala verificar si la causal por la cual se declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal ha sido debidamente acreditada sobre la base de un medio probatorio válido y suficiente.

Sobre la causal de caducidad prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308

114. Al respecto, con relación a la causal de caducidad referida al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal, la Dirección de Supervisión, en el considerando diecisiete de la resolución impugnada, señaló lo siguiente:

*"(...) i. Con relación a la causal tipificada en el literal a) es decir, el incumplimiento del Plan de Manejo Forestal (...) En el presente procedimiento se tiene que, efectivamente, los términos establecidos y referidos a la manera cómo es que el recurso maderable debía ser aprovechado, no se han cumplido en la medida que no se han extraído los individuos declarados y autorizados para ello, ergo, la concesionaria debió de enmarcar su actividad de acuerdo a lo especificado en cada uno de los rubros contemplados en los planes operativos anuales; sin embargo, por el contrario, ésta ha realizado un aprovechamiento sin considerar los criterios de sostenibilidad, realizando extracciones sin autorización y dándole apariencia de legalidad a través de los documentos de gestión de su concesión; asimismo, no ha logrado justificar la movilización de todo el volumen de aprovechamiento de 566.412 m3, específicamente en 233.572 m3 correspondientes a la especie Cedro, 72.924 m3 a la especie Tomillo, 16.526 m3 de la especie Marupa y 243.390 m3 de la especie Cumala, lo que supone un incumplimiento efectivo del plan de aprovechamiento establecido en el POA correspondiente a la zafra 2006-2007; tal hecho se considera como grave (...) Además, es menester resaltar lo plasmado en el ítem de los resultados y conclusiones del Informe de Supervisión, donde se señala que respecto a las condiciones de los árboles aprovechables y semilleros planificados para la supervisión, no se encontró ninguno de ellos, tampoco se encontraron vestigios de que reflejen la implementación de un censo comercial. El supervisor basa su argumento de no encontrar vestigios de aprovechamiento que justifique el volumen movilizado según se detalla en el Balance de Extracción debido a que en el recorrido de supervisión hecho (trackeo) en el área de la PCA no consigna hallazgos respecto a censo y aprovechamiento."*⁷⁸



115. Asimismo, de acuerdo a lo señalado en el Informe de Supervisión⁷⁹ durante la inspección de la segunda zafra, el supervisor constató lo siguiente:

“VI. RESULTADOS Y DISCUSIONES

(...)

5. *Situación de los árboles aprovechables y semilleros planificados para la supervisión.*

No se encontró ningún árbol aprovechable o semillero planificado para la supervisión, tampoco se encontraron vestigios que reflejen la implementación de un censo comercial dentro de la PCA N° 02 correspondiente a la zafra 2006-2007, ni se hallaron vestigios de árboles marcados ni mateados.

6. *Situación del aprovechamiento dentro de la PCA evaluada*

A lo largo del recorrido, se encontraron 05 árboles cortados dentro de la PCA cuyas dimensiones y situación actual se describen en el siguiente cuadro:

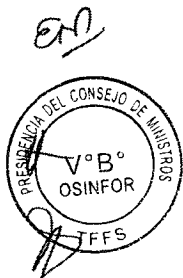
N°	Faja	Especie	Este	Norte	Diámetro Tocón(m)	Largo Aprov (m)	Volumen Com (m3r)	Situación
1	19	Cedro	628716	9671743	1.0250	12	6.436	Movilizado
2	13	Cedro	629269	9672168	0.5450	12	1.820	Movilizado
Sub total							8.256	
3	19	Cumala	628691	9671766	0.5750	12	2.025	Movilizado
4	19	Cumala	628691	9671766	0.7400	12	3.355	Podrido
5	15	Cumala	629147	9672051	0.6800	12	2.833	Movilizado
Sub total							8.213	
Total							16.469	

Del cuadro, se movilizaron 8.256 metros cúbicos de madera rolliza de cedro, de los cuales 1.820 corresponden a un árbol cuyos diámetros de tocón son menores que el DCM establecido por ley. Por su parte, 8.213 metros cúbicos de madera rolliza de cumala fueron tumbadas y se movilizaron 4.858 ya que los 3.355 estaban podridos.

Sin embargo, no se encontraron vestigios e aprovechamiento de árboles de cedro, tomillo, marupa y cumala que justifiquen los 566.412 metros cúbicos de madera rolliza movilizada de acuerdo al balance de extracción del INRENA-IFFS del 04 de diciembre de 2007.

VII. CONCLUSIONES

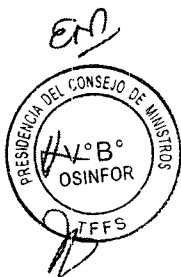
1. (...) no se realizó censo comercial dentro de la PCA evaluada.
2. No se encontraron los árboles aprovechables y semilleros planificados para la supervisión.
3. Las evidencias de aprovechamiento no justifican los volúmenes movilizados de cedro, cumala, tomillo y marupa que están consignados en el balance de extracción del INRENA-IFFS del 04 de diciembre de 2007, por lo que se estaría incumpliendo los objetivos consignados en el POA.
(...)"



⁷⁹ Fojas 35 y 36.



116. Como se aprecia en dicho informe, el concesionario ha realizado el aprovechamiento sin considerar criterios de sostenibilidad, realizando extracciones sin autorización y dándoles apariencia de legalidad a través de sus documentos de gestión, ya que de la supervisión se ha determinado un volumen injustificado de 566.412 m³ de madera procedente de individuos no autorizados correspondiente a la zafra 2006-2007.
117. Asimismo, dentro de las especies afectadas por la administrada, se encuentra la especie cedro "*Cedrela odorata*", que se encuentra clasificada como Vulnerable (Vu) dentro del marco de aplicación del Decreto Supremo N° 043-2006-AG que aprueba la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre, a fin de establecer la prohibición y autorización de la misma con fines comerciales. Además, dicha especie se encuentra incluida en el Apéndice III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), cuya suscripción fue aprobada por Decreto Ley N° 21080.
118. Consecuentemente, el aprovechamiento irracional de madera de esta especie, es un hecho **GRAVE** que pone en peligro su sobrevivencia, ya que su aprovechamiento irracional, puede tener efecto en la reducción de individuos y su consecuente extinción,
119. Ahora bien, los Informes de Supervisión constituyen el principal medio probatorio para acreditar las imputaciones realizadas en contra de los administrados, por lo que su contenido debe ser veraz y, además, objetivo; debiendo reflejar, necesariamente, aquello que el supervisor ha podido constatar fehacientemente, no existiendo la posibilidad de cambiar lo que observó por una presunción. 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 consignen en las actas o diligencias (...)*"⁸⁰.
120. Esto es así porque además del deber de veracidad que acompaña a todo funcionario público en el cumplimiento de sus funciones, se encuentra el deber de probar, y la probanza en materia administrativa se da con hechos, antes que con deducciones por cuanto la verdad material se superpone a la verdad formal y porque, en todo acto procesal, *ex ante* o durante el procedimiento, se considera siempre la presunción de 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 (...)*"⁸¹.



⁸⁰ 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.

⁸¹ CAFFERATA NORES José. – La prueba en el Proceso Penal, Ed. De Palma. Tercera edición. Buenos Aires, 1998. Página 06

121. En ese sentido, teniendo en cuenta lo señalado en el Informe de Supervisión, así como de la revisión del Balance de Extracción, esta Sala es de la opinión que se han acreditado las afectaciones al bosque por la extracción de especies no autorizadas, la movilización de volumen de madera proveniente de aquellos individuos no autorizados, así como que se puso en riesgo el aprovechamiento sostenible del bosque y la conservación de las especies, transgrediendo así los principios básicos del manejo forestal sostenible (monitoreo de regeneración, diámetros mínimos de corta, planificación de aprovechamiento, operaciones de impacto reducido, etc.), lo cual es considerado un hecho grave, por lo que corresponde confirmar la declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento de la concesionaria, por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308.
122. En virtud de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera necesario analizar si lo alegado por la señora Arévalo respecto a que no se le debería atribuir la responsabilidad por la conducta imputada como causal de caducidad, debido a que la movilización injustificada de individuos no autorizados, lo que supone el incumplimiento efectivo del plan de aprovechamiento establecido en el POA correspondiente a la zafra 2006-2007, no fue intencional sino, que la realizó debido a la existencia de terceros dedicados a la tala ilegal de individuos dentro de su concesión, quienes realizaron la extracción de dicho volumen, el cual al ser encontrado por ella y, al no contar con un debido asesoramiento, decidió movilizarlo para evitar que se desperdicie. Ello, a fin de determinar si corresponde atribuirle la responsabilidad y la subsecuente sanción.
123. Teniendo en consideración lo señalado, corresponde precisar que la señora Arévalo hace referencia a la comunicación que realizó al INRENA sobre la existencia de dichos taladores ilegales dentro del área de su concesión, la misma que fue presentada al OSINFOR mediante su escrito de descargos⁸².

Sobre la responsabilidad objetiva

124. Debemos tener en cuenta que la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, reconoce expresamente la responsabilidad objetiva en materia sancionadora ambiental. En efecto, el artículo 144° de dicha Ley dispone que la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva⁸³. Es decir, de

⁸² Foja 143.

⁸³ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
"Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente





acuerdo a la norma marco del sector ambiental, a las actividades privadas susceptibles de generar un riesgo o daño ambiental, se le aplican el régimen de responsabilidad objetiva.

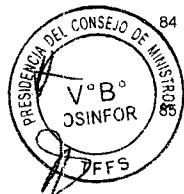
125. Sobre el particular, el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 246° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), señala que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros⁸⁴.
126. En esa misma línea el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“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, sólo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad (...) del agente infractor de un bien jurídico. En ese 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 terceros⁸⁵.

127. 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 sanciones legalmente establecidas; la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente con aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.



afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.”

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima, 2011, p. 634.

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 éste 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 administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Ediciones Caballero Bustamante. Lima, 2011.

128. En el presente caso, de la revisión de los argumentos expuestos por la concesionaria se advierte que no se desconoce el incumplimiento de las obligaciones materia de análisis en el presente PAU, sino que sus argumentos versan sobre encontrarse inmersa en un supuesto eximente de responsabilidad (caso fortuito o fuerza mayor).
129. Al respecto, se debe considerar que el caso fortuito o fuerza mayor es, de acuerdo con lo consignado en el artículo 1315° del Código Civil⁸⁶, “la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”. En ese contexto, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, en segundo lugar, que éste revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.
130. Con relación a ello, Felipe Osterling Parodi y Mario Castillo Freyre han señalado lo siguiente:

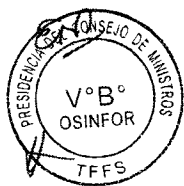
“El incumplimiento de la obligación puede tener origen en causas independientes de la voluntad del deudor, extraordinarias, imprevisibles e irresistibles, dando lugar a lo que en el Derecho se llama caso fortuito o fuerza mayor. En otras palabras, el incumplimiento le es impuesto al deudor por un hecho 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 (...)”⁸⁷.

131. Asimismo, en la cláusula vigésimo octava del contrato de Concesión se estipuló lo siguiente:

**“CLÁUSULA VIGÉSIMA OCTAVA
CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR**

(...)

28.2 *Del mismo modo, ninguna de las Partes será imputable por la inejecución de alguna obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso durante el período que la Parte obligada se vea afectada por un evento originado por caso fortuito o fuerza mayor y siempre que acredite que dicha causa impidió su debido cumplimiento.*



[Handwritten signature]

⁸⁶ DECRETO LEGISLATIVO N°295 – Código Civil

“Artículo 1315.- Caso fortuito o fuerza mayor

Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.”

⁸⁷

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.



- 28.3 *Para los fines del Contrato, caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible que impide la ejecución de una obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.*
- 28.4 **Se excluye la calificación de caso fortuito o de fuerza mayor, aquellos eventos o circunstancias, o la combinación de ambos, cuyos efectos pudieron haber sido previstos por la Parte afectada mediante el ejercicio diligente de actividades que hubieran tenido por finalidad evitar tales eventos o circunstancias.** *La ejecución de dichas actividades de previsión se considerará obligatorias siempre que las mismas no excedieran el límite razonable, en función con la magnitud de los eventos o circunstancias que se pretendan evitar.*
- 28.5 *El caso fortuito o fuerza mayor no liberará a las partes contratantes del cumplimiento de las obligaciones que no sean suspendidos por dichos eventos. En esta hipótesis, las obligaciones afectadas quedarán suspendidas mientras dure el evento de caso fortuito o fuerza mayor.*
(...)"

(El énfasis es agregado)

132. De lo señalado, se entiende que para calificar un evento como extraordinario éste debe corresponder a aquel riesgo atípico de la actividad⁸⁸, notorio o público y de magnitud⁸⁹; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. De allí que, lo extraordinario, imprevisible e irresistible implique que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistirse a él. Por ello, el concesionario a fin de dar cumplimiento a sus obligaciones, debe acreditar que su actuación se encontró inmersa dentro de la esfera del deber de diligencia.
133. Teniendo en cuenta 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.
134. Asimismo, debe tenerse en cuenta que "(...) es el acusado quien tiene la carga de la prueba de probar en su caso la existencia de eximentes y atenuantes de la responsabilidad (...)". Por ello, corresponde a la señora Arévalo, en su calidad de



⁸⁸ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp.336-341.

⁸⁹ Siguiendo al autor: "para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que ésta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315": está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario". Ibid. P. 339.

titular de la concesión, acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.

135. En ese contexto, para considerar un evento como forzoso y eximente de responsabilidad, debe acreditarse, en primer lugar, la existencia del evento y, luego, que el mismo revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.
136. En el caso en particular, se aprecia que la concesionaria alegó que la movilización injustificada de individuos no autorizados, no fue intencional sino, que la realizó debido a la existencia de terceros dedicados a la tala ilegal de individuos dentro de su concesión, quienes realizaron la extracción de dicho volumen, el cual al ser encontrado por ella y, al no contar con un debido asesoramiento, decidió movilizarlo para evitar que se desperdicie. Asimismo, la señora Arévalo hace referencia a la comunicación que realizó al INRENA sobre la existencia de dichos taladores ilegales dentro del área de su concesión, la misma que fue presentada al OSINFOR mediante su escrito de descargos.
137. Con relación a ello, se debe señalar que en el supuesto de hecho que la extracción de recursos forestales sea realizada por terceros, corresponde al INRENA efectuar el análisis de cada caso en particular para determinar el destino final de dicha madera ya que la misma puede ser, entre otros, rematada en subasta pública, destruida o transferida directamente mediante resolución a los concesionarios, centros de educación, investigación o difusión cultural. Es así que, en el caso que se determine realizar la entrega a los concesionarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 379° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, es el INRENA quien realiza dicho acto, a fin de que estos puedan proceder a la industrialización y/o comercialización⁹⁰ de dichos productos.
138. En esa línea, mediante la Directiva N° 009-2002-INRENA-DGFFS⁹¹ que regula los procedimientos administrativos sancionadores de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, entre los que se encuentran la aprobación del hallazgo de producto forestal decomisado o declarado en abandono, así como la devolución a los concesionarios del producto forestal extraído por terceros, se determinó que estos comprenden de 4 etapas: (i) intervención; (ii) investigación y determinación de la infracción; (iii) resolutoria; e, (iv) impugnación. Es así que, en el caso de los hallazgos

EM



90

Decreto Supremo N° 014-2001-AG

"Artículo 379.- Infracciones dentro de terrenos comunales o en áreas otorgadas en aprovechamiento forestal

Cuando la infracción es cometida por terceros dentro de terrenos comunales, o dentro de las áreas otorgadas bajo concesiones, contratos de administración, autorizaciones o permisos, el INRENA entrega los productos decomisados a la comunidad o a los titulares, los que para proceder a su industrialización y/o comercialización deben abonar los precios de venta al estado natural establecidos, en los casos que corresponda, y el costo que irrogó la inspección ocular. En el caso de extracciones ilícitas o clandestinas en tierras de comunidades nativas y campesinas y en áreas bajo contratos, autorizaciones o permisos, sus representantes o titulares, sin perjuicio de denunciar el hecho ante el INRENA, pueden también hacerlo ante la Autoridad Judicial competente."

91

Aprobada mediante Resolución Directoral N° 250-2002-INRENA-DGFFS del 7 de mayo de 2002.



de madera que habría sido extraída por terceros, durante la etapa resolutoria luego de verificar y analizar las pruebas actuadas no solo se determina si el hallazgo corresponde a una extracción ilegal y de ser el caso, se exonera a los concesionarios por la extracción no autorizada sino que adicionalmente a ello se determina si el caso en particular amerita la emisión de actos administrativos complementarios, tal como es la autorización de movilización de la madera ya que sin ella los concesionarios se encontrarían impedidos de realizar cualquier acto de disposición.

139. En esa línea, correspondía a la administrada comunicar a la autoridad respectiva sobre los hechos cometidos presuntamente por taladores ilegales. Así lo señala la Cláusula Vigésimo Octava del Contrato de Concesión, la cual establece que la existencia de un evento fortuito o de fuerza mayor, así como el periodo estimado de su duración y el impacto previsto, deben ser informados a la Autoridad Forestal concedente en un plazo de 30 días calendario, luego del cual el concedente tendrá un plazo de 60 días calendarios para pronunciarse sobre la existencia de dicha circunstancia, previa inspección ocular de verificación.
140. Ello, resulta concordante con lo establecido en el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁹², según el cual 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 el eficaz amparo de la autoridad forestal nacional.
141. De lo anterior, se desprende que no basta con que se presente un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor para que proceda la suspensión de las obligaciones del concesionario⁹³, siendo necesario que dicha circunstancia sea comunicada a la autoridad para que esta acuda en su auxilio.

92

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.

93

Contrato de concesión Forestal

"CLÁUSULA VIGÉSIMO OCTAVA

CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR

(...)

28.6. Cuando el concesionario invoque el caso fortuito o fuerza mayor, debe informar dentro del plazo de quince (15) días calendario de producido al concedente sobre:

28.6.1. Los hechos que constituyen dicho evento.

28.6.2. El periodo estimado de restricción parcial o total de sus actividades y el grado de impacto previsto. Adicionalmente debe mantener informado al Concedente acerca del desarrollo de dichos eventos.



142. En ese entendido, después de ocurrido el hecho (descubrimiento de volúmenes de madera provenientes de individuos – árboles maderables – tumbados por acción de taladores ilegales), la señora María Esther Arévalo debió comunicar dicha circunstancia de forma inmediata a la autoridad pertinente. Sin embargo, de la revisión documental del expediente se evidencia que, tal como afirmó la administrada en su recurso de apelación; dio a conocer las actividades de tala ilegal al interior de su concesión a través de la denuncia realizada mediante Carta S/N-2007-MEAR, de fecha 04 de diciembre de 2007, es decir, con posterioridad a la a la finalización de la zafra 2006-2007.
143. En tal sentido, a criterio de esta Sala no puede ser considerada como una conducta diligente ampararse en que se efectuó aprovechamiento forzoso de individuos no autorizados extraído por taladores ilegales, con la finalidad de que estas no se desperdicien. Además, la apelante debió tomar las acciones pertinentes para la movilización de la madera, cumpliendo con el procedimiento establecido en la legislación forestal y esperando la aprobación del mismo, encontrándose este hecho dentro de la esfera de su deber de diligencia. Adicionalmente debió comunicar a la autoridad competente dentro del periodo de la zafra 2006-2007.
144. Por lo expuesto, esta Sala concluye que la conducta realizada por la administrada evidencia un grave incumplimiento del plan de manejo forestal, de modo tal que persiste su incursión en la causal de caducidad contenida en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, concordante con lo dispuesto en el literal b) del artículo 91-A de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

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

SE RESUELVE:

Artículo 1°. - **CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por la señora María Esther Arévalo de los Ríos, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 146 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-018-04, contra la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS.

(...)"



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

Artículo 3°. - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 222-2012-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con el literal b) del artículo 91°-A° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.

Artículo 4°. - **NOTIFICAR** la presente Resolución a la señora María Esther Arévalo de los Ríos, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 146 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-018-04, al Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto y a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

Artículo 5°. - Remitir el Expediente Administrativo N° 036-2009-OSINFOR/06.1 a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

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

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

Jenny Fano Sáenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR