

# TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE OSINFOR

# RESOLUCIÓN Nº 174-2017-OSINFOR-TFFS-I

**EXPEDIENTE N°: 274-2012-OSINFOR-DSPAFFS** 

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE PERMISOS Y

**AUTORIZACIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE** 

ADMINISTRADO : MERCEDES PUPUCHE MONJA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 723-2013-OSINFOR-

**DSPAFFS** 

Lima, 25 de setiembre de 2017

# I. ANTECEDENTES:

- 1. Con fecha 13 de mayo de 2010, la Dirección General de Forestal y Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura a través de la Administración Técnica de Control Forestal y de Fauna Silvestre Lambayeque y el señor Mercedes Pupuche Monja (en adelante, el señor Pupuche), suscribieron la Autorización para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Bosques Secos en superficies de hasta 500 hectáreas N° 14-LAM-A-MAD-A-141-2010 (en adelante, Autorización para Aprovechamiento Forestal) (fs. 67).
- 2. Mediante Resolución Administrativa N° 281-2010-ATFFS-LAMBAYEQUE del 13 de mayo de 2010, se aprobó el Plan Operativo Anual del primer año perteneciente a la zafra 2010 2011, presentado por el señor Pupuche en una superficie de 33.27 hectáreas, con un volumen aprobado de 686.01 m³, en el distrito de Olmos, provincia y departamento de Lambayeque (en adelante, POA) (fs. 65).
  - Mediante Carta de Notificación N° 273-2011-OSINFOR-DSPAFFS del 20 de junio de 2011, se comunicó al señor Pupuche sobre la realización de una supervisión de oficio al POA, para que designe mediante una carta poder a su representante, en caso no pueda asistir a la mencionada diligencia (fs. 63).
  - El 11 julio de 2011, la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión al POA del señor Pupuche, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 214-2011-OSINFOR-DSPAFFS/CSRT del 20 de julio de 2011 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs.1).

- 5. Con la Resolución Directoral N° 410-2012-OSINFOR-DSPAFFS del 31 de julio de 2012 (fs. 155), notificada el 10 de agosto de 2012 (fs. 158), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Pupuche, titular de la Autorización para Aprovechamiento Forestal, por la presunta comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales i), k), l) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificaciones (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG).
- 6. Mediante el escrito presentado el 24 de agosto de 2012, la administrada presentó sus descargos contra la Resolución Directoral N° 410-2012-OSINFOR-DSPAFFS y señaló que interponía recurso de apelación contra la misma (fs. 163). Al respecto, mediante carta N° 1034-2012-OSINFOR/06.2.2 del 18 de diciembre de 2012, notificada el 21 de diciembre de 2012 (fs. 180), la Dirección de Supervisión le comunicó al señor Pupuche que, en dicha etapa del PAU, la apelación devenía en innecesaria, por lo que sería considerada atendida como descargos.
- 7. Mediante Resolución Directoral Nº 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS del 17 de diciembre de 2013 (fs. 212), notificada el 26 de diciembre de 2013 (fs. 215), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar al señor Pupuche por la comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e imponer una multa ascendente a 0.63 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT)².

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

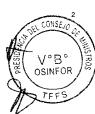
l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.

Es preciso señalar que en el considerando 13 de la Resolución Directoral Nº 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS, la Dirección de Supervisión señaló lo siguiente (foja 213):

"Que, referente al Literal k) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre: "Al talarse 02 individuos marcados como semilleros", al respecto es preciso acotar, que del Informe de Aclaración N° 013-2012-OSINFOR-DSPAFFS/SACA y de la revisión del Plan Operativo Anual aprobado, se colige la duplicidad entre los árboles considerados como semilleros de códigos "S3" (E615762 N9351068) y "S6" (E616136 N9351278) y los individuos autorizados a extraer de códigos "27" (E615762 N9351068) y "144" (E616136 N9351278). Que teniendo en cuenta que mediante Resolución Administrativa N° 281-2010-ATFFS-LAMBAYEQUE, se aprobó el POA, los antes mencionados se entenderán como aprovechables. Por ello, y en concordancia con lo expuesto anteladamente [sic], queda desvirtuada dicha imputación:"

(el subrayado es agregado)





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

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

k) La tala de árboles en estado de regeneración, los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación y comercialización.

w) Facilitar la extracción y transporte de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de autorizaciones de aprovechamiento forestal".



- 8. A través del escrito con registro N° 201400355 (fs. 219), recibido el 20 de enero de 2014, el señor Pupuche interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral Nº 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS, solicitando la nulidad de la misma en base a los siguientes argumentos:
  - a) Respecto a la extracción de individuos no autorizados, el administrado señaló que "(...) no se ha tomado en cuenta que conforme está establecido de acuerdo a la legislación forestal, (...) el suscrito al obtener el permiso se le "EXIJE" contar con Asistencia Técnica de un profesional, y por ello mediante contrato de Locación de Servicios de Asesoría contrate [sic] los servicios profesionales de in [sic] Ingeniero forestal, quien conforme a la clausula [sic] segunda del Contrato (...) contrato los servicios de un CONSULTOR para el ASESORAMIENTO, SUPERVISIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA y se compromete a facilitar todas las herramientas y cumplir con ellas hasta el cierre de las actividades, SIENDO ESTA PERSONA LA RESPONSABLE DE LO QUE SE ME ATRIBUYE" (fs. 219 y 220).
  - b) Asimismo, agregó que "(...) no se ha tomado en cuenta que soy una persona anciana (...) y en mi condición de titular del predio (potrero) realice las gestiones para su aprovechamiento, pero siempre bajo la orientación del Ingeniero consultor, resultando UN ABUSO que se me atribuya la comisión de infracciones que están relacionadas con el aspecto técnico que únicamente compete al INGENIERO CONSULTOR y que ahora esta persona no tenga ningún tipo de responsabilidad en los hechos" (fs. 221).
  - c) En relación a la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el administrado indicó que "(...) mi participación en dicho proceso fue la de solamente proveer de recursos a fin de que puedan ejecutarlo, SIENDO EL UNICO RESPONSABLE del proceso EL CONSULTOR; sin embargo se me atribuye a mi persona el hecho de haber ordenado se talen árboles que no estaban autorizados, lo cual resulta totalmente falso, pues yo no supervisaba ni controlaba la tala de árboles, es por ello que (...) solicite [sic] que dichas observaciones sean absueltas por el Ingeniero CONSULTOR quien se encontró presente, quien le indico [sic] que por error habían sido marcados con las iniciales de semilleros por su personal que trabaja con él, pero que a fin de subsanar dicho error dichos árboles habían sido reemplazados por otros, sin embargo pese a ello no quiso consignar que efectivamente se habían reemplazado por otros, razón por la cual me negué a firmar el acta en razón de que no se estaba consignando lo absuelto por el Ingeniero Consultar [sic] (...)" (fs. 220).
  - d) Respecto a dicha conducta, el administrado agregó que "(...) se puede concluir que solo 02 ARBOLES HABRÍAN SIDO TALADO [sic] INDEBIDAMENTE O SIN AUTORIZACION sin embargo conforme al contenido del acta NO SE DEJA



CONSTANCIA SI LO MANIFESTADO POR EL TITULAR RESPECTO AL REEMPLAZO DE LOS SEMILLEROS FUE VERIFICADO O SINO SE PUDO VERIFICAR a fin de determinar la certeza de su dicho (...)" (fs. 221 y 222).

e) Respecto a la conducta infractora tipificada en el literal I) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el administrado señaló que "(...) la regeneración natural (...) no se cumplió por razones totalmente ajenas a mi persona, puesto que para ello se requiere necesariamente de las condiciones climáticas naturales, y debido a que se trato [sic] de un año totalmente seco (...); es decir de mi parte nunca existió un incumplimiento de las normas forestales, sino más bien se debió a fenómenos natrales que imposibilitaron cumplir con lo establecido, (...)" (fs. 221).

#### II. MARCO LEGAL GENERAL

- 9. Constitución Política del Perú.
- 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 Nº 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo Nº 018-2005-MINAGRI.
- 13. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
- 14. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 1085.
- 15. Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
- 16. Resolución Presidencial Nº 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
  - 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-PCM³, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

# IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

- 21. De la revisión del expediente, se aprecia que, mediante escrito con registro N° 201400355 del 20 de enero de 2014, el señor Pupuche interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS. Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno<sup>4</sup>.
- 22. 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



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

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

#### Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR

"Artículo 39°. - Plazo para interponer y resolver el Recurso de Apelación

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

Este Recurso se presenta ante la Dirección de Línea que haya emitido la resolución de primera instancia, la misma que sin calificar la admisibilidad del recurso lo elevará conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre".

Segunda Disposición Complementaria Final entró en vigencia el <u>6 de marzo de 2017<sup>5</sup> y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación<sup>6</sup>.</u>

- 23. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada<sup>7</sup> se aplicará lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017- JUS (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
- 24. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil<sup>8</sup> las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello,

SEGUNDA: Vigencia y aplicación

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

Resolución Presidencial Nº 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".

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".

# 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".

en



Resolución Presidencial Nº 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

<sup>&</sup>quot;DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES



complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad<sup>9</sup>, eficacia<sup>10</sup> e informalismo<sup>11</sup> recogidos en el TUO de la Ley N° 27444. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto por el señor Pupuche.

- 25. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente¹². En ese sentido, en el presente PAU se notificó la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS el 26 de diciembre de 2013 y el señor Pupuche presentó su recurso de apelación el 20 de enero de 2014; es decir, dentro del plazo establecido.
- 26. En ese contexto, conforme al artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444¹³, 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

<sup>&</sup>quot;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 Nº 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

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

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

TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. "Artículo 218°. - Recurso de apelación

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

<sup>&</sup>quot;La celeridad busca imprimir al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible, para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia (...) debe tenerse en cuenta que no se trata de una pauta meramente programática sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exige a la Administración emplear racionalmente el tiempo al ordenar los actos procesales (...)". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 80 a 81.

<sup>&</sup>quot;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 ser 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.

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.

27. Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular lo siguiente:

"Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho"<sup>14</sup>.

28. En este sentido, el recurso de apelación interpuesto por el señor Pupuche 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-OSINFOR¹5 (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUO de la Ley N° 27444¹6, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

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 (...)".



"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".





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

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

<sup>&</sup>quot;Artículo 23° .- Recurso de apelación



29. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Pupuche.

# V. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

- 30. De la revisión de los argumentos expuestos en el escrito de apelación, se aprecia que el señor Pupuche ha cuestionado su responsabilidad respecto a la extracción de individuos no autorizados, la tala de semilleros y la implementación de actividades silviculturales; sin embargo, respecto a la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG (movilización de 15.8586 m³ de madera), el administrado no ha expresado ningún cuestionamiento.
- 31. Por ello, dado que el señor Pupuche no formuló argumento alguno respecto de la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, esta Sala sólo emitirá pronunciamiento sobre aquello que ha sido objeto de cuestionamiento<sup>17</sup>.
- Por otro lado, se observa que, en relación a la conducta infractora tipificada en el 32. literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el señor Pupuche argumentó en su recurso de apelación que "(...) se me atribuye a mi persona el hecho de haber ordenado se talen árboles que no estaban autorizados, lo cual resulta totalmente falso, pues yo no supervisaba ni controlaba la tala de árboles, es por ello que (...) solicite [sic] que dichas observaciones sean absueltas por el Ingeniero CONSULTOR quien se encontró presente, quien le indico [sic] que por error habían sido marcados con las iniciales de semilleros por su personal que trabaja con él, pero que a fin de subsanar dicho error dichos árboles habían sido reemplazados por otros, sin embargo pese a ello no quiso consignar que efectivamente se habían reemplazado por otros, razón por la cual me negué a firmar el acta en razón de que no se estaba consignando lo absuelto por el Ingeniero Consultar [sic] (...)"18. Asimismo, agregó que "(...) se puede concluir que solo 02 ARBOLES HABRÍAN SIDO TALADO [sic] INDEBIDAMENTE O SIN AUTORIZACION sin embargo conforme al contenido del acta NO SE DEJA CONSTANCIA SI LO MANIFESTADO





<sup>&</sup>quot;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".

# Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS Artículo 220.- Acto firme

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

Foja 220.

POR EL TITULAR RESPECTO AL REEMPLAZO DE LOS SEMILLEROS **FUE VERIFICADO O SINO SE PUDO VERIFICAR a fin de determinar la certeza de su dicho** (...)"<sup>19</sup>.

33. Al respecto, es preciso indicar que, conforme a lo resuelto por la Dirección de Supervisión en el considerando 13 de la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS, la conducta infractora prevista en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG quedó desvirtuada, conforme se aprecia a continuación:

"Que, referente al Literal k) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre: "Al talarse 02 individuos marcados como semilleros", al respecto es preciso acotar, que del Informe de Aclaración N° 013-2012-OSINFOR-DSPAFFS/SACA y de la revisión del Plan Operativo Anual aprobado, se colige la duplicidad entre los árboles considerados como semilleros de códigos "S3" (E615762 N9351068) y "S6" (E616136 N9351278) y los individuos autorizados a extraer de códigos "27" (E615762 N9351068) y "144" (E616136 N9351278). Que teniendo en cuenta que mediante Resolución Administrativa N° 281-2010-ATFFS-LAMBAYEQUE, se aprobó el POA, los antes mencionados se entenderán como aprovechables. Por ello, y en concordancia con lo expuesto anteladamente [sic], queda desvirtuada dicha imputación;".

(el subrayado es agregado)

34. En ese sentido, toda vez que la Dirección de Supervisión desvirtuó la conducta infractora mencionada y, por ende, no sancionó al señor Pupuche por la misma, no corresponde a esta Sala emitir un pronunciamiento en este extremo.

## VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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



i) Si se encuentra acreditado que el señor Pupuche incurrió en las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.



ii) Si la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS adolece de algún vicio que cause su nulidad.

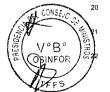
<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Fojas 221 y 222.



# VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- VII.I Si se encuentra acreditado que el señor Pupuche incurrió en las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG
- 36. En su recurso de apelación, el administrado señaló que "(...) no se ha tomado en cuenta que conforme está establecido de acuerdo a la legislación forestal, (...) el suscrito al obtener el permiso se le "EXIJE" contar con Asistencia Técnica de un profesional, y por ello mediante contrato de Locación de Servicios de Asesoría contrate [sic] los servicios profesionales de in [sic] Ingeniero forestal, quien conforme a la clausula [sic] segunda del Contrato (...) contrato los servicios de un CONSULTOR para el ASESORAMIENTO, SUPERVISIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA y se compromete a facilitar todas las herramientas y cumplir con ellas hasta el cierre de las actividades, SIENDO ESTA PERSONA LA RESPONSABLE DE LO QUE SE ME ATRIBUYE"<sup>20</sup>.
- 37. Asimismo, agregó que "(...) no se ha tomado en cuenta que soy una persona anciana (...) y en mi condición de titular del predio (potrero) realice las gestiones para su aprovechamiento, pero siempre bajo la orientación del Ingeniero consultor, resultando UN ABUSO que se me atribuya la comisión de infracciones que están relacionadas con el aspecto técnico que únicamente compete al INGENIERO CONSUTOR y que ahora esta persona no tenga ningún tipo de responsabilidad en los hechos"21.
- 38. Sobre el particular, el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444 señala que la asunción de la responsabilidad debe recaer en quien realizó la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable<sup>22</sup>.
- 39. Al respecto, Morón Urbina precisa que la norma exige el principio de culpabilidad, el cual debe ser entendido como la asunción de responsabilidad atribuida a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y, por lo tanto, una persona no podrá ser





Fojas 219 y 220.

Foja 221

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS "Artículo 246º.- Principios de la Potestad Sancionadora

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

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable".

sancionada por hechos cometidos por otros. Por ello, la administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios<sup>23</sup>.

40. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente<sup>24</sup>:

"La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva 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 terceros"<sup>25</sup>.

- 41. En este contexto, considerando además que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción de modo tal que acreditada su comisión se impongan las sanciones legalmente establecidas la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente con aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
- 42. En virtud de lo expuesto, esta Sala considera necesario analizar lo alegado por el señor Pupuche respecto a que no se le debería atribuir la responsabilidad por las conductas imputadas en virtud a que el verdadero responsable es el ingeniero consultor que realizó el asesoramiento, supervisión y asistencia técnica para la elaboración del POA. Ello, a fin de determinar si corresponde atribuir al administrado la responsabilidad y la subsecuente sanción.

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

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

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

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



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



- 43. Al respecto, es preciso indicar que el numeral 58.2 del artículo 58° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG señala que el Plan de Manejo Forestal es elaborado por Ingenieros Forestales<sup>26</sup>. Asimismo, el artículo 62° de la mencionada norma establece que la veracidad de los Planes de Manejo Forestal, los Planes Operativos Anuales y los informes de ejecución es de responsabilidad del titular, así como de los profesionales que los suscriben<sup>27</sup>.
- 44. Por su parte, el numeral 3.7 del artículo 3° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG señala que la <u>Autorización para Aprovechamiento Forestal es el acto administrativo que otorga derecho al titular para aprovechar de manera sostenible los bosques secos de la costa, entre otros<sup>28</sup>.</u>
- 45. Asimismo, en los Considerandos Primero, Segundo y Sexto de la Autorización para Aprovechamiento Forestal se precisa que es responsabilidad del titular de la misma el adecuado aprovechamiento de los recursos forestales<sup>29</sup>.

58.2. Responsables de elaboración del Plan de Manejo.

El Plan de Manejo Forestal y os informes sobre su ejecución son elaborados por Ingenieros Forestales y/o personas jurídicas especializadas registradas en el INRENA.

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

"Artículo 62°- Responsabilidad de la veracidad del contenido del Plan de Manejo Forestal e informes de ejecución

La veracidad de los contenidos del Plan General de Manejo Forestal, los Planes Operativos Anuales e informes de ejecución, es responsabilidad del titular del contrato conjuntamente con los profesionales forestales que los suscriben. Los profesionales forestales deben estar registrados en el padrón de personas naturales autorizadas a suscribir planes de manejo forestal.

Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre "Artículo 3°- Definiciones

Para los efectos del presente Reglamento se define como:

(...)
3.7 Autorización.- Acto de naturaleza administrativa mediante el cual el INRENA otorga derecho al titular: para el aprovechamiento sostenible de los bosques secos de la costa; para el establecimiento de especies forestales en viveros con fines de propagación, conservación y comercialización o con fines culturales; para el manejo y aprovechamiento de fauna silvestre en zoocriaderos, zoológicos, centros de rescate y centros de custodia temporal; el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de selva; y, para la extracción de recursos forestales y de fauna silvestre con fines de investigación científica o cultural.

(...)"

Autorización de Aprovechamiento Forestal N° 14-LAM-A-MAD-A-141-2010

PRIMERA: Es materia del presente documento la Autorización que otorga LA ATFFS-Lambayeque, para que EL TITULAR efectúe el aprovechamiento de madera rolliza de la especie Algarrobo (653.35 m3), Faique (0.00m3), Sapote (0.00m3) (...).



Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre "Artículo 58°- Instrumento de Gestión y Control

- 46. Como se puede apreciar, la responsabilidad del Ingeniero Forestal consultor únicamente tenía lugar en la elaboración y veracidad del contenido del Plan General de Manejo Forestal y del POA, más no en el cumplimiento de los mismos una vez aprobados ni en el aprovechamiento que se diera a los recursos forestales.
- 47. Ahora bien, dada la naturaleza objetiva de la responsabilidad administrativa del señor Pupuche, la única forma a través de la cual el administrado podría eximirse de responsabilidad radicaría en acreditar la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito o fuerza mayor; es decir, si por alguna razón el señor Pupuche se encontró imposibilitado de cumplir con alguna de las obligaciones asumidas como titular de la Autorización, dicha circunstancia debe ser objetivamente acreditada, a fin de eximir de responsabilidad al administrado.
- 48. Al respecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1314° del Código Civil, quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso<sup>30</sup>.
- 49. 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 (...)"31.

50. En ese contexto, para considerar que nos encontramos ante un supuesto de eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, en segundo lugar, que el mismo revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible. Dicho evento no debe ser algo fuera de lo común para el





**SEGUNDA:** EL TITULAR tiene el derecho **EXCLUSIVO E INTRANSFERIBLE** de aprovechar y comercializar, el Producto Forestal en el área materia de la presente Autorización, siendo responsable de la implementación y ejecución del Plan Operativo Anual (...).

**SEXTA:** EL TITULAR Se compromete a realizar el aprovechamiento forestal en las cantidades establecidas en los Planes Operativos Anuales (POA) correspondientes (...)".

DECRETO LEGISLATIVO N° 295 - Código Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984. "Artículo 1314.- Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso".

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



sujeto, sino fuera de lo común para todo el mundo, de ahí que, el caso fortuito o fuerza mayor implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistirse a él<sup>32</sup>.

- 51. De lo señalado, se advierte que en el presente caso no se ha configurado ningún supuesto de ruptura del nexo causal que constituya una eximente de responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones asumidas como titular de la Autorización para Aprovechamiento Forestal, toda vez que lo alegado por el administrado radica en que el supuesto responsable sería el ingeniero consultor que lo asesoró y ejecutó el POA.
- 52. Cabe precisar que el señor Pupuche tiene pleno conocimiento de cuáles son las actividades que puede realizar como titular de la Autorización para Aprovechamiento Forestal, así como de los derechos y obligaciones inherentes a dicha condición, toda vez que ello se encuentra establecido en dicha Autorización, así como en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por lo que carecería de sentido que se alegue el desconocimiento de lo señalado en dichos documentos.
- 53. Por los argumentos expuestos, la responsabilidad administrativa por las conductas infractoras recae en el señor Pupuche, desvirtuándose lo señalado por el administrado.

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

54. De la revisión de la Resolución Directoral Nº 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS, se ha podido verificar que la Dirección de Supervisión analizó los hechos materia de imputación sobre la base de lo descrito en el Informe de Supervisión N° 214-2011-OSINFOR-DSPAFFS/CSRT, el cual recoge los hechos constatados por el supervisor durante la diligencia realizada el 11 de julio de 2011, tal como se observa a continuación:

"VII. ANÁLISIS33

(...)

#### 7.4. Del aprovechamiento

Según el Kardex facilitado por la ATFFS-Lambayeque (...) se observa que el Titular movilizó su volumen autorizado (686.01 m3), distribuidas en 8 Guías de Transporte Forestal (GTF), movilizada en resto en carbón vegetal; por tanto a la fecha, la autorización no cuenta con un saldo de madera rolliza por movilizar. Durante la supervisión en el área autorizada se ha registrado un total de 116 individuos camoteados, las cuales 66

OSINFOR

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

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Foja 11.

identificadas según el POA (...), las cuales 2 de ellas pertenecientes a semilleros y 50 de ellos no declarados en la lista de árboles a extraer como se puede verificar en el expediente técnico, sin embargo en el informe técnico N° 146-2010-AG-DGFFS-ATFFS-Lambayeque/Sede Olmos-PJMC, recomiendan que se deberá marcar o señalizar con una X o aspa, con esmalte de un color diferente al del inventario, todos los árboles sujetos a ser aprovechados según mejor criterio del consultor, las cuales no se tomó en cuenta. Así mismo se encontraron 68 Huayronas (...) con restos de ceniza y carbón, en donde fueron procesados la madera para la producción de carbón vegetal; hecho que pone en evidencia que el aprovechamiento y transformación de la madera procedieron y se realizaron dentro del área autorizada

(...)"

55. Asimismo, en el considerando 12 de la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS, la Dirección de Supervisión argumentó que el señor Pupuche realizó extracciones no autorizadas, conforme se aprecia a continuación:

"Que, referente al Literal i) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre: "Se extrajeron individuos distintos a los autorizados", al respecto es preciso mencionar, que de la supervisión realizada en campo se evidenció la extracción y el talado de 52 individuos de códigos de campo "C3", "C4", "C5", "C6", "C9", "C10", "C12", "C14", "C16", "C21", "C24", "C28", "C29", "C30", "C31", "C32", "C34", "C35", "C39", "C40", "C44", "C48" "C49", "C54", "C56", "C57", "C59", "C60", "C63", "C66", "C67", "C74", "C76", "C77", "C84", "C89", "C91", "C92", "C94", "C95", "C96", "C98", "C100", "C101", "C105", "C109", "C110", "C111", "C113", "C114", "B27" y "B28" los mismos que no pertenecen al Plan Operativo Anual aprobado, con un volumen de 74.328 m³. Por tanto, se acredita la citada infracción;"34.

(el subrayado es agregado)

56. Sobre la base de los hechos verificados por el supervisor forestal, la Dirección de Supervisión acreditó que - durante la supervisión forestal realizada el 11 de julio de 2011 - se realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización, conducta que se encuentra tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

EN

Teniendo en cuenta que la infracción imputada al administrado se ha realizado sobre la base del contenido del Informe de Supervisión, corresponde precisar que este es el documento que recoge los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada en gabinete, siendo su finalidad principal determinar las

34

57.

Foja 213.



acciones a implementar para el adecuado manejo del área objeto del título habilitante<sup>35</sup>.

- 58. De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española la palabra "prueba" significa "Razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de algo". En sentido amplio, "(...) prueba es todo dato objetivo que se incorpora legalmente al proceso, capaz de producir un conocimiento cierto o probable acerca de los extremos de la imputación delictiva" por ello, en materia procesal la prueba refiere al conjunto de actividades destinadas a obtener certeza acerca de los elementos que se necesitan para la decisión del litigio sometido a proceso, convirtiéndose en un elemento vital del proceso que lleva a producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos de un determinado acto administrativo.
- 59. Asimismo, de conformidad con los artículos 50° y 174º del TUO de la Ley N° 27444³7, los documentos emitidos por los órganos de la entidad son considerados documentos públicos por lo que la información contenida en los informes de supervisión, se presume cierta ya que "(...) la valoración de los actos realizados por funcionarios públicos se realizan considerando la presunción de veracidad de los hechos constatados por estos funcionarios, la cual se justifica en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por los órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la

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



TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS "Artículo 50°.- Valor de documentos públicos y privados 50.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

# "Artículo 174°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria.

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior".





Directiva N° 02-2011-OSINFOR-DSPAFFS
 "ANEXO 03
 DEFINICIONES Y ABREVIATURAS
 1. Definiciones:

presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...)"38.

- 60. Ahora bien, al admitir prueba en contrario, es preciso advertir que quien alega hechos diferentes a los contenidos en las actas e informes tiene la carga de la prueba para demostrar la invalidez de los datos consignados en los mismos<sup>39</sup>, quien debe demostrar que los datos son imprecisos o falsos no bastando su mera observación para poder considerar dicha afirmación.
- 61. Por las consideraciones expuestas, se observa que el señor Pupuche realizó la extracción de individuos no autorizados, por un volumen total de 74.328 m³ de la especie *Prosopis pallida* "algarrobo"; correspondiendo señalar que se ha acreditado la comisión del tipo infractor previsto en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-201-AG, razón por la cual el administrado sería responsable administrativamente por dicha conducta.

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

- 62. En relación a la conducta infractora tipificada en el literal I) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el señor Pupuche señaló que "(...) la regeneración natural (...) no se cumplió por razones totalmente ajenas a mi persona, puesto que para ello se requiere necesariamente de las condiciones climáticas naturales, y debido a que se trato [sic] de un año totalmente seco (...); es decir de mi parte nunca existió un incumplimiento de las normas forestales, sino más bien se debió a fenómenos natrales que imposibilitaron cumplir con lo establecido, (...)"40.
- 63. Si bien el administrado argumentó en su recurso de apelación que no realizó la regeneración natural establecida como actividad silvicultural en su POA porque no se dieron las condiciones climáticas adecuadas para ello, cabe precisar que el supervisor dejó constancia que sí observó regeneración natural, pero no la protección a la cual el señor Pupuche se había comprometido (cercos perimétricos construidos con ramas de algarrobo), conforme se observa a continuación:





DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Aranzadi. Madrid 2005 Vol. I. Pág. 390.

TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS "Artículo 171°.- Carga de la prueba

<sup>(...) 171.2</sup> Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones. (...)".

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Foja 221.



## "VII. ANÁLISIS41

(...)

#### 7.5. De las Actividades Silviculturales

De acuerdo a lo establecido en su PGMF y POA, los tratamientos silviculturales planteados en el área a intervenir describen lo siguiente:

Protección de la regeneración natural y Especie a manejar Durante la supervisión se evidencio [sic] la implementación de las actividades silviculturales de manera parcial con lo establecido en el POA (Folio N° 27) del expediente técnico, se observó que aun [sic] no se ha establecido la protección de la regeneración natural que se acondicionará con cercos perimétricos, construidos con ramas de algarrobo; así mismo se pudo evidenciar la presencia de remanentes que serán manejados adecuadamente para implementar el plan silvopecuario. (...).

# VIII. CONCLUSIONES42

(...)

El PGMF contempla Protección de la regeneración natural y Especie a manejar, donde aun no aun no [sic] se ha establecido la protección de la regeneración natural, así mismo se evidencia presencia de remanentes que serán manejados adecuadamente para implementar el plan silvopecuario.

*(...)*".

64. Asimismo, sobre la base de los hechos verificados (no implementación de la actividad silvicultural) durante la supervisión forestal realizada el 11 de julio de 2011 y el Informe de Supervisión N° 214-2011-OSINFOR-DSPAFFS/CSRT, la Dirección de Supervisión, mediante Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS realizó el correspondiente análisis, siendo que respecto a la conducta tipificada en el literal I) se señaló lo siguiente en el considerando 14:

"Que, referente al Literal I) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre: "No se evidenció la implementación de la actividad silvicultural" al respecto es preciso demarcar, que según cronograma de actividades entre el 3° y el 12° mes el administrado realizaría la siguiente actividad "protección a la regeneración natural", la misma que consistía en instalar cercos perimétricos para la protección de 500 individuos de algarrobo menores de 2m de altura. Que si bien, contra dicho extremo el administrado presentó descargo, este quedó desestimado, toda vez que, de la supervisión se evidenció la existencia de regeneración natural – ver paniux fotográfico de fojas 16 y 16 vuelta-, la cual se encontraba sin cercos perimétricos de protección, consecuentemente, se tiene por acredita [sic] la infracción;"43.

(el subrayado es agregado)



Foja 12.

Foja 12 (reverso).

43 Foja 213.

- 65. Es preciso señalar que en el acápite 2 del POA del señor Pupuche se establece que la protección de la regeneración natural se hará a través de cercos perimétricos construidos con ramas de algarrobo<sup>44</sup>. En ese sentido, se advierte que dicha actividad formaba parte del Plan Silvicultural del POA del administrado, el mismo que debía ser cumplido.
- 66. Sobre el particular, corresponde señalar que el numeral 3.82 del artículo 3° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG establece que la silvicultura es el conjunto de técnicas usadas para cultivar y mantener un bosque a través de distintas formas de intervención<sup>45</sup>. Asimismo, el artículo 138° de la mencionada norma señala que los titulares de Autorizaciones de Aprovechamiento Forestal en bosques secos deben contar, entre otros, con un Plan de Manejo, el cual debe incluir las actividades silviculturales a desarrollarse<sup>46</sup>.
- 67. Por otro lado, es preciso mencionar que la falta de protección de la regeneración natural de la especie *Prosopis pallida* "algarrobo" resta posibilidades de sobrevivencia de la misma, por la presión ganadera existente en las provincias y caseríos del noroeste peruano. Al respecto, la actividad ganadera está orientada hacia la crianza de ganado vacuno y caprino para la producción de carne, leche,

#### "2. PLAN SILVICULTURAL

Por coincidir el área del predio (33.2713 Ha), con el área de intervención, se considera que el Plan Silvicultural para el POA es el mismo que el del PGMF, y será desarrollado durante el primer año.

#### a.1) Protección de la Regeneración Natural

A las áreas ocupadas con algarrobos, cuyas alturas sean inferiores a 2 m, se les acondicionará con cercos perimétricos, construidos con ramas de algarrobos remanentes del proceso de tala y trozado, protegiéndose 500 plántulas.

(...)"

### Decreto Supremo N° 014-2001-AG

### "Artículo 3.- Definiciones

(...<sup>'</sup>

**3.82.- Silvicultura.-** Conjunto de técnicas para cultivar y mantener un bosque a través de intervenciones en el establecimiento, la composición, la estructura y el crecimiento de la vegetación para atender mejor los objetivos del manejo.

(...)".

#### Decreto Supremo Nº 014-2001-AG

# "Artículo 138.- Autorizaciones en tierras privadas y comunales

Los titulares de predios privados y comunidades en cuyas tierras existan bosques secos pueden solicitar al INRENA, autorizaciones de aprovechamiento de bosques secos, presentando un expediente técnico que contenga, como mínimo:

(...)

c. Plan de Manejo, el cual debe incluir, cuando menos, el estado actual del bosque, y los recursos a aprovecharse; los objetivos y estrategias de manejo; incluyendo las prácticas silviculturales y de sistemas integrados; el análisis de los aspectos ambientales y las medidas de control o investigación, en particular la prevención y control de incendios; el plan de monitoreo y evaluación".



<sup>44</sup> POA del señor Pupuche (Foja 118)



queso y cueros, que por la falta de pastos frescos, en la temporada seca, obliga al criador a liberar su ganado en busca de alimento, el cual podría desplazarse hacia las áreas donde puede encontrar vegetación fresca, entre ellas, tejidos suculentos como son los brinzales de la regeneración natural de la especie *Prosopis pallida* "algarrobo"<sup>47</sup>. Por ello, de consumarse la depredación de la regeneración, conllevaría a la disminución de la capacidad de regeneración del bosque seco.

- 68. En ese sentido, se ha comprobado que el señor Pupuche no cumplió con realizar la protección de la regeneración natural, al no implementar los cercos perimétricos.
- De acuerdo a lo desarrollado en los considerandos 57, 58 y 59 de la presente 69. resolución, esta Sala considera que a partir de los medios probatorios aportados por la autoridad de primera instancia - recogidos en las actas de inicio y finalización de la supervisión, el formato de campo para la supervisión de la Autorización para Aprovechamiento Forestal y el Informe de Supervisión - se ha fundamentado correctamente la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS: asimismo, se ha acreditado de manera objetiva que el señor Pupuche realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización de la especie Prosopis pallida "algarrobo" (74.328 m³) y no implementó la actividad silvicultural de protección de la regeneración natural: máxime si contra dichas conclusiones el recurrente no aportó ningún medio probatorio que contradiga las afirmaciones de la autoridad supervisora. quedando acreditada la responsabilidad administrativa del señor Pupuche en la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; sin haberse detectado ninguna inconsistencia en el Informe de Supervisión ni mucho menos alguna causal de nulidad en la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS: correspondiendo desestimar los argumentos formulados por el administrado en su recurso de apelación.
- 70. Asimismo, se debe hacer la precisión que las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG únicamente tiene como sujeto activo a quien es titular del contrato, permiso o autorización y no a un tercero.

Revisado en: http://www.icn.unal.edu.co/publicaciones/art/170/27-N2/Bot3.pdf

Leal, J & Linares, R. (2005). LOS BOSQUES SECOS DE LA RESERVA DE BIOSFERA DEL NOROESTE (PERÚ): DIVERSIDAD ARBÓREA Y ESTADO DE CONSERVACIÓN; Reserva de Biosfera del Noroeste, Instituto Nacional de Recursos Naturales, Tumbs, Perú. p. 211

- 71. En ese sentido, debe tenerse en cuenta lo regulado en el numeral 8) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444<sup>48</sup> y el artículo 6° del Reglamento del PAU<sup>49</sup>, normas en las que se establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, lo que ha sido debidamente acreditado en el presente PAU.
- 72. Por las consideraciones expuestas, corresponde señalar que se ha acreditado la comisión del tipo infractor previsto en los literales i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, razón por la cual el señor Pupuche sería responsable administrativamente por dichas conductas.

# VII.II Si la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS adolece de algún vicio que cause su nulidad

- 73. En su recurso de apelación, el señor Pupuche solicitó "(...) SE DECLARE NULA la citada resolución (...)<sup>50</sup>".
- 74. Respecto a este punto, es preciso mencionar que los vicios que causan la nulidad de un acto administrativo son los señalados en el artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444<sup>51</sup>.
- 75. Conforme a lo desarrollado en el análisis de la cuestión controvertida previa, así como de la revisión de los actos emitidos en el presente PAU, se observa que no existe ninguna de las cuatro causales de nulidad desarrolladas por el TUO de la Ley N°

"Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. (...)".

49 Resolución Presidencial Nº 020-2017-OSINFOR

"Artículo 6°.- Principios

El PAU se rige por los principios establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444; Ley General del Ambiente- Ley N° 28611; Ley Forestal y de Fauna Silvestre- Ley N° 27308 y sus reglamentos."

Foja 219.



# TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS. "Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

- 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
- El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.
- 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
- 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma "



<sup>48</sup> TUO de la Ley N° 27444



27444; por el contrario, conforme a lo desarrollado en los párrafos precedentes, se han cumplido con los principios que rigen los procedimientos administrativos, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

### VIII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

- 76. En el presente PAU, al momento de la comisión de las infracciones, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
  - Ley N° 27308 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
  - Decreto Supremo N° 014-2001-AG "Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
- 77. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015.
- 78. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna, establecido como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444<sup>52</sup>, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
- 79. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444<sup>53</sup>, establece que "las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido

TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS "Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

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



TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS "Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

<sup>5)</sup> Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

(...)\*.

proceso" y en relación al principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la precitada norma<sup>54</sup>, el cual establece que "sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria", garantizando que cualquier modificación normativa que será beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

- 80. En ese sentido, corresponde analizar la conducta infractora del administrado según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida.
- 81. Para dicho análisis, corresponderá comparar la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

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

82. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable al administrado es la que se determina conforme al Decreto Supremo Nº 014-2001-AG, máxime si una de las conductas realizada por el administrado se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N°





TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS "Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

<sup>(...)&</sup>quot;

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

(...)"



018-2015-MINAGRI<sup>55</sup>; por lo que corresponde resolver la presente causa conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308, toda vez que la conducta desarrollada por el señor Pupuche se realizó durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial Nº 020-2017-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR;

#### **SE RESUELVE:**

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Mercedes Pupuche Monja, titular de la Autorización para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Bosques Secos en superficies de hasta 500 hectáreas N° 14-LAM-A-MAD-A-141-2010, contra la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Mercedes Pupuche Monja, en contra de la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 723-2013-OSINFOR-DSPAFFS, que sancionó al señor Mercedes Pupuche Monja 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, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 014-2001-AG y sus modificatorias y que impuso una multa ascendente a 0.63 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.

٧°B°

Artículo 4°.- NOTIFICAR la presente Resolución Directoral al señor Mercedes Pupuche Monja, a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Lambayeque.

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

(...)".

<sup>&</sup>quot;Artículo 207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

e) Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales, sin autorización, a excepción de los aprovechados por subsistencia.

Artículo 5°.- Remitir el Expediente Administrativo Nº 274-2012-OSINFOR-DSPAFFS a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Registrese y comuniquese,

Luis Eduardo Ramírez Patrón

Presidente

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

OSÍNFOR

Silvana #aola Baldovino Beas

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

OSINFOR

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

OSINFOR