



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE  
OSINFOR**

**RESOLUCIÓN N° 182-2018-OSINFOR-TFFS-I**

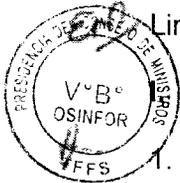
**EXPEDIENTE N° : 103-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR**

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

**ADMINISTRADA : ASOCIACIÓN DE EXTRACTORES FORESTALES DE LA PAMPA**

**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS**

Lima, 18 de octubre de 2018



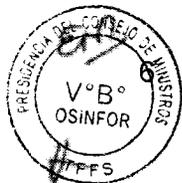
**ANTECEDENTES:**

1. El 16 de noviembre de 2004, el Estado Peruano, a través de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre Tambopata – Manu (en adelante, ATFFS-TM), y la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, suscribieron el Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04 (en adelante, el Contrato de Concesión) (fs. 032).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 1215-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU de fecha 16 de octubre de 2009 (fs. 087), la ATFFS-TM resolvió, entre otros, aprobar el Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal (en adelante, PGEMF) en concesiones con fines de Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios, en una superficie de 1178.34 hectáreas ubicada en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata del departamento de Madre de Dios.
3. A través de la Carta N° 198-2013-OSINFOR/06.1 de fecha 19 de agosto de 2013 (fs. 007), notificada el 21 de agosto de 2013 (fs. 008), la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) comunicó a la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa la programación y ejecución de la supervisión de oficio al PGEMF, diligencia que sería efectuada a partir de agosto de 2013.
4. El día 26 de agosto de 2013, la Dirección de Supervisión realizó la supervisión a las actividades ejecutadas en mérito al PGEMF, cuyos resultados fueron recogidos en el

Formato de Supervisión de Campo (fs. 019), así como el Acta de Finalización de Supervisión de la Concesión de Forestación y Reforestación (fs. 017), y analizados a través del Informe de Supervisión N° 082-2013-OSINFOR/06.1.1 del 02 de octubre de 2013 (fs. 001).

5. A través de la Resolución Directoral N° 467-2013-OSINFOR-DSCFFS de fecha 17 de octubre de 2013 (fs. 138), notificada el 26 de noviembre de 2013 (fs. 148), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, iniciar el Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, titular del Contrato de Concesión (fs. 032), por la presunta comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como la incursión en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del mencionado Decreto Supremo, concordada con los numerales 12.1.3 y 12.1.4 de la Cláusula Duodécima del Contrato de Concesión (fs. 032)<sup>1</sup>.

Mediante el escrito con registro N° 204 (fs. 154), presentado el 09 de enero de 2014, la administrada presentó sus descargos contra las imputaciones formuladas a través de la Resolución Directoral N° 467-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 138).



<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"Artículo 363°.- Infracciones en materia forestal.

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

e. El cambio de uso de la tierra no autorizado conforme a la legislación forestal.  
(...)"

"Artículo 295°.- Causales de caducidad.

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

c. Cambio de uso no autorizado de las tierras".

**Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04.**

**"CLÁUSULA DUODÉCIMA.  
CADUCIDAD DEL DERECHO DE CONCESIÓN.**

(...)

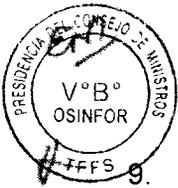
12.1 Causales de caducidad.  
(...)

12.1.3 Cambio de uso.  
El cambio de uso no autorizado del área otorgada en concesión.

12.1.4 Incumplimiento o no presentación del PGEMF, POAs o Informes Anuales.  
El incumplimiento reiterado del PGEMF u POAs, así como su no presentación dentro de los plazos señalados por la legislación vigente.  
(...)"



7. Por medio de la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS de fecha 16 de junio de 2014 (fs. 217), notificada el 27 de octubre de 2014 (fs. 245), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar a la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa por la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, imponiéndole una multa de 600.00 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) vigentes a la fecha que la administrada cumpla con el pago de la misma. Asimismo, a través de la referida resolución directoral se declaró la caducidad del Contrato de Concesión (fs. 032), al acreditarse la incursión en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del decreto supremo antes mencionado, concordada con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del referido contrato de concesión.
8. Mediante el escrito con registro N° 6620 (fs. 246), presentado el 17 de noviembre de 2014, la administrada interpuso recurso de reconsideración contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 217), el mismo que fue declarado infundado a través de la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS de fecha 22 de diciembre de 2014 (fs. 273), notificada el 19 de enero de 2015 (fs. 278).



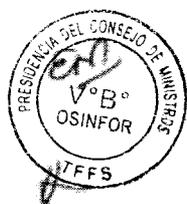
A través de escrito con registro N° 651 presentado el 09 de febrero de 2015 (fs. 286), la administrada interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273), señalando esencialmente lo siguiente:

- a) La Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273) no se encuentra debidamente motivada, por ello indicó lo siguiente:
- *“Que la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS-FYR incumple con el requisito de motivación adecuada y suficiente, pues, contiene una decisión que no se sustenta en la valoración conjunta y razonada de los medios probatorios aportados al procedimiento; motivo por el cual estamos ante una decisión que no se ajusta al mérito de lo actuado, puesto que en el recurso de reconsideración interpuesto se ha anexado medios probatorios **NUEVOS** que no fueron valorados”<sup>2</sup>.*
  - *“(…) la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS de fecha 22 de diciembre de 2014, transgrede el Debido Procedimiento en cuanto a la Falta de Motivación, en razón a que en la mencionada resolución no se observa una debida argumentación o fundamentación de lo resuelto en el extremo de las imputaciones en contra nuestra ya que la resolución no destaca en forma clara porque razones se nos imputan esos cargos,*

<sup>2</sup> Foja 286 y 287.

*no detallan las conductas que según razonamiento de la autoridad hemos ejecutado, lo que implica que no sea (sic) realizado un verdadero análisis del caso (...)*<sup>3</sup>.

- *"(...) en la resolución materia de apelación se observa que sea (sic) arribado a una decisión omitiendo toda fundamentación material y legal que la sustente (...)"*<sup>4</sup>.
- *"(...) en la resolución materia de apelación, la dirección basa sus fundamentos en el Informe de Supervisión N° 082-2013, OSINFOR/06.1.1, donde no describe los argumentos de hecho y derecho, para abordar a esa decisión, lo que implica una ilogicidad o apariencia de motivación, lo que implica que la resolución emitida por la autoridad contiene ilogicidad, por no revestir una debida motivación en cuanto al fundamento de hecho y legal, ni mucho menos se evidencia un relato explicativo sobre los medios probatorios que han arribado a dicha decisión, con lo que se demuestra una vez más que la resolución materia de apelación esta (sic) revestida de una motivación aparente (...)"*<sup>5</sup>.



- b) La administrada indica que no puede ser considerada responsable por la comisión de la conducta que le ha sido imputada en el presente PAU, ya que actuó diligentemente para resguardar el área de la concesión, motivo por el cual adjuntó una serie de documentos que sustentaron dicho fundamento, señalando además, lo siguiente: *"(...) durante el Procedimiento Administrativo Único se determinó la existencia de cambio de uso de tierra no autorizado por minería ilegal, que también quedó acreditada, entre otros, por incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Cláusula Undécima del Contrato de Concesión para Forestación y Reforestación. En estricto, al administrado SI HA CUMPLIDO CON LO ESTIPULADO POR LA CLÁUSULA UNDÉCIMA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN PARA FORESTACIÓN Y REFORESTACIÓN, pues, esto queda demostrado con todas las actuaciones realizadas por el administrado, esto es, que el administrado ha recurrido a las autoridades competentes en su debida oportunidad para denunciar estos actos ilícitos, (...). Siendo más aún, que no se puede imponer una sanción solo con la presunción de que el cambio de uso de tierras se ha realizado producto de la actividad minera, sin demostrar fehacientemente que quien la ha desarrollado sea el administrado. Respecto a esto último, ya se ha citado en los párrafos precedentes; que se ha demostrado con planos georreferenciadas que existen*

<sup>3</sup> Foja 289.

<sup>4</sup> Foja 290.

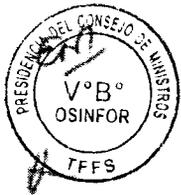
<sup>5</sup> Foja 291.



*petitorios mineros que desarrollan actividad minera dentro de las concesiones forestales de la asociación (...)*<sup>6</sup>.

c) Adicionalmente, indicó que se le habría impuesto una sanción sin considerar el principio de razonabilidad, motivo por el cual manifestó lo siguiente:

- *"(...), la razonabilidad permitiría rechazar todas aquellas medidas que carezcan totalmente de explicación, que sean manifiestamente absurdas o que se justifiquen en la búsqueda de objetivos proscritos por nuestro texto constitucional, de manera explícita o implícita. De esta manera, solo una vez superado el tamiz impuesto por este primer principio, sería posible realizar el análisis de proporcionalidad de la medida, evaluación esta última que ya no recaería sobre la medida en sí misma, sino sobre la relación existente entre ésta y el fin que pretende alcanzar, la cual sería efectuada sobre las bases de las exigencias de idoneidad, necesidad y proporcionalidad stricto sensu, (...), por lo que le rogamos que valore los medios probatorios presentados en el recurso de reconsideración la sanción que nos impongan sean justas y acordes a nuestra (sic) condiciones económicas"*<sup>7</sup>.



d) Finalmente, la administrada solicitó que se le otorgue una audiencia de informe oral.

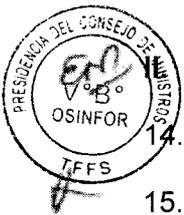
10. En mérito a la solicitud mencionada en el literal d) del considerando que antecede, a través del Proveído N° 1 de fecha 01 de agosto de 2018 (fs. 296), la Secretaría Técnica del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR (en adelante, ST-TFFS) hizo referencia al acuerdo adoptado por la Sala I del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre durante la sesión N° 27 del 31 de julio de 2018, en la cual se acordó citar a la administrada a una audiencia de informe oral, la misma que sería celebrada el 16 de agosto de 2018 a las 7:45 horas. Dicha decisión fue comunicada a la administrada el 07 de agosto de 2018 por medio de la Cédula de Notificación N° 132-2018-OSINFOR-TFFS (fs. 301).

11. El 16 de agosto de 2018, la administrada presentó el escrito con registro N° 201807285 (fs. 298), mediante el cual solicitó que se realice la reprogramación de la audiencia de informe oral concedida por la Sala I del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR en la sesión N° 27, la cual se celebró el 31 de julio de 2018.

<sup>6</sup> Fojas 288 y 289.

<sup>7</sup> Fojas 292 y 293.

12. La solicitud a la que se hace referencia en el considerando precedente fue aprobada por la Sala I del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, efectuándose la reprogramación de la audiencia de informe oral concedida a la administrada, para el día 17 de setiembre de 2018 a las 19:45 horas, tal como se aprecia de la revisión del Proveído N° 2 de fecha 23 de agosto de 2018 (fs. 300). Dicha decisión que a su vez, fue comunicada el 05 de setiembre de 2018 a la administrada, a través de la Cédula de Notificación N° 149-2018-OSINFOR-TFFS de fecha 23 de agosto de 2018 (fs. 303).
13. Sin perjuicio de la reprogramación aprobada a la que se hizo referencia en el considerando precedente y debido a la inasistencia de la administrada, el día 17 de setiembre de 2018 no se realizó la audiencia de informe oral programada, circunstancia que fue recogida en el Acta de inasistencia a audiencia de informe oral (fs. 305).



#### **MARCO LEGAL GENERAL.**

14. Constitución Política del Perú.
15. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
16. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
17. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.
18. El Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
19. TULO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
20. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085 y sus modificatorias.
21. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
22. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.



23. Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
24. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
25. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

### III. COMPETENCIA.

26. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.



Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM<sup>8</sup>, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano colegiado encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

### IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO.

28. De la revisión del expediente se aprecia que mediante el escrito con registro N° 651 (fs. 286), presentado el 09 de febrero de 2015, la administrada interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273); al respecto, cabe precisar que en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR<sup>9</sup>, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, (en adelante,

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.

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

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

<sup>9</sup> Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

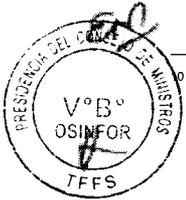
"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA.

ÚNICA.- Derogación Expresa.

Deróguese el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR aprobado por Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR".

Resolución Presidencial N° 007-2013-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>10</sup>.

29. Posteriormente, el 05 de marzo de 2017, se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR), la cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria Final, entró en vigencia el 6 de marzo de 2017<sup>11</sup> y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación<sup>12</sup>.
30. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada<sup>13</sup> se aplicará lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), aprobado por Decreto



**Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del 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" (énfasis agregado).

- <sup>11</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.**

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.**

**SEGUNDA: Vigencia y aplicación.**

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

- <sup>12</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único (PAU) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR.**

**"Artículo 32°.- Recurso de apelación.**

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

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

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

- <sup>13</sup> **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único (PAU) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - 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".



Supremo N° 006-2017-JUS, ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.

31. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil<sup>14</sup> las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello, complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad<sup>15</sup>, eficacia<sup>16</sup> e informalismo<sup>17</sup> recogidos en el TUO de la Ley N° 27444.
32. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.



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 quince (15) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente. En ese sentido, para el presente PAU se notificó la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273) el 19 de enero de 2015 (fs. 278), por su parte la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa presentó su recurso de

<sup>14</sup> Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS.

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.**

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

<sup>15</sup> "La celeridad busca imprimir al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible, para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia (...) debe tenerse en cuenta que no se trata de una pauta meramente programática sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exige a la Administración emplear racionalmente el tiempo al ordenar los actos procesales (...)", Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 80 a 81.

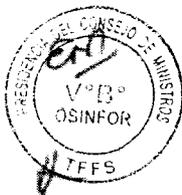
<sup>16</sup> "El principio de eficacia no puede menos que servir de base para otros principios netamente procesales como el informalismo en favor del administrado (...) pero también ser deriva que las partes deben hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos 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.

<sup>17</sup> "Por aplicación de este mismo principio, también debe entenderse que cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (computo de plazos, legitimación, decisión sobre firmeza o no del acto, calificación de recursos, existencia o no de legitimación en el administrado, la oportunidad de presentación de documentos, idoneidad del destinatario de una petición, agotamiento o no de la vía administrativa, etc.) debe interpretarse con benignidad en favor del administrado y favoreciendo la viabilidad de su acto procesal". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 74.

apelación el 09 de febrero de 2015, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia<sup>18</sup>.

34. En ese contexto, conforme al artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444<sup>19</sup>, concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Tal naturaleza se desprende claramente de la lectura del citado artículo en donde se señala que el recurso debe “dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico” de lo cual se infiere que las mencionadas pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho, deben servir para que la administración pueda cambiar su decisión.

35. 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>20</sup>.*

36. Bajo ese contexto, el escrito de apelación presentado por la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa cumple con lo establecido en los artículos 23 y 25° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado

<sup>18</sup> Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único (PAU) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR.

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

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

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

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

<sup>19</sup> 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>20</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 623.

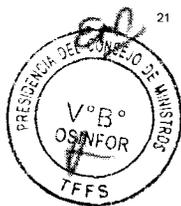


mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR<sup>21</sup> (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUO de la Ley N° 27444<sup>22</sup>, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

37. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS.

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



<sup>21</sup> Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

### "Artículo 23.- Recurso de apelación.

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

### "Artículo 25.- Plazos 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 impugnación. La interposición del recurso no suspende la ejecución, salvo que pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente. En todo caso, la resolución que suspende la ejecución debe enmarcarse en lo dispuesto por el artículo 218° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444".

<sup>22</sup> TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

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

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

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

### "Artículo 216. Recursos administrativos.

(...)

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

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

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

- a) Si la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273) se encuentra debidamente motivada.
- b) Si el actuar de la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa fue diligente y orientado a resguardar la integridad del área concesionada.
- c) Si la sanción impuesta fue determinada acorde a las disposiciones legales y respetando el principio de razonabilidad.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA.

### VI.I Si la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273) se encuentra debidamente motivada.



- 39. A través de la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 217), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar a la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa por la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como declarar la caducidad del Contrato de Concesión (fs. 032) al acreditar la incursión en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del decreto supremo antes mencionado, concordada con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del referido contrato de concesión, en tanto realizó el cambio de uso de la tierra sin autorización sobre una superficie de 606.49 hectáreas debido a la ejecución de actividades de minería.
- 40. En mérito a lo resuelto en la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 217), la administrada interpuso un recurso de reconsideración, el mismo que fue declarado infundado a través de la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273).
- 41. Frente a la situación descrita en el considerando que antecede, la administrada interpuso recurso de apelación cuestionando, entre otros aspectos, que la resolución directoral que declaró infundado su recurso de reconsideración no se encontraba debidamente motivada, ya que no se habrían valorado los medios probatorios que había adjuntado.
- 42. Sobre el particular, corresponde precisar que el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV de la mencionada norma<sup>23</sup>, dispone que los pronunciamientos de la autoridad

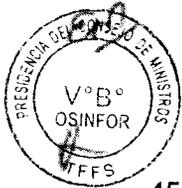
<sup>23</sup> TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

<sup>23</sup> Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.



administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, respetando la Constitución, la Ley y el derecho.

43. Asimismo, el numeral 5.4 del artículo 5° de la norma referida en el considerando anterior dispone que: "(...) *el contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados (...)*". En ese sentido, según el jurista Morón Urbina, existirá una contravención al ordenamiento jurídico "(...) *cuando la instancia decisoria no se pronuncia sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva)*"<sup>24</sup>.
44. En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los administrados pueden presentar las pruebas relacionadas con los hechos que configuran su pretensión o su defensa, siendo que la omisión injustificada de la valoración de una prueba aportada por las partes comporta una vulneración del derecho fundamental a la prueba y, por ende, al debido proceso<sup>25</sup>. Por tanto, los argumentos y los medios probatorios presentados por los administrados (destinados a contradecir los hechos imputados por la Administración) deben ser analizados y valorados con la motivación debida, es decir, con criterios objetivos y razonables.
45. En ese sentido, considerando que a través de los medios probatorios ofrecidos en el recurso de reconsideración (fs. 246) la administrada presentó argumentos destinados a desvirtuar las conductas infractoras imputadas en la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 217); por consiguiente, tales medios probatorios deben haber sido debidamente valorados en la resolución directoral materia de impugnación, ya que los argumentos planteados no enervaron la solidez de los hechos confirmados en la instrucción del PAU.



---

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

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

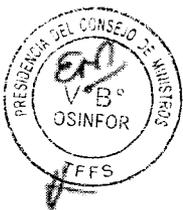
1.2 Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados;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

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

<sup>24</sup> **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011. p. 152.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 4831-2005-PHC/TC. Fundamentos jurídicos N° 6 y 9.

46. Por consiguiente, corresponde a esta Sala analizar si, en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, se cumplió con el precepto contenido en el numeral 5.4 del artículo 5° del TUO de la Ley N° 27444.
47. Al respecto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273), se observa que la Dirección de Supervisión, en los considerandos N° 11, 12 y 13 de la mencionada resolución directoral, realizó el análisis de los argumentos expuestos por la administrada y los medios probatorios anexos a su recurso de reconsideración (fs. 246), señalando lo siguiente:



Recurso de reconsideración presentado el 17 de noviembre de 2014 (fs. 246)	Análisis de la Dirección de Supervisión en la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273)
<p><b><u>"DE LAS PRUEBAS NUEVAS</u></b></p> <p><b><u>TERCERO.-</u></b> Que, las coordenadas UTM 397162E-8581038N y 398763E – 8584471N tomadas por el supervisor, demuestran que existe (sic) superposiciones de derechos, entre la concesión forestal perteneciente a la Asociación de Extractores Forestales la Pampa y petitorios mineros que corresponden a diferentes personas, es decir, que dentro todo el área de la concesión forestal, esta (sic) superpuesta a los petitorios mineros (...).</p> <p><b><u>CUARTO.-</u></b> Que, no pude presentar algunos de estos documentos, ya que recién he podido tener acceso a estos, en vista de ello presento los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memorial, de fecha 17 de octubre del 2013, presentado al Director Ejecutivo de OSINFOR, donde se solicita a la mencionada autoridad, interceder en defensa de los bosques de las concesiones forestales (...).</li> <li>2. Memorial, de fecha 17 de octubre del 2013, presentado a la Dirección Ejecutiva del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), donde se solicita a la</li> </ol>	<p><b><u>Considerando N° 11:</u></b></p> <p>"11. En ese sentido, la Asociación de Extractores Forestales de La Pampa, en su recurso de reconsideración de fecha 17 de noviembre de 2014, presente los siguientes documentos, en calidad de prueba nueva:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Memoriales de fecha 17 de octubre de 2013, presentada al OSINFOR y al SERFOR respectivamente (...).</li> <li>b) Carta S/N-A.E.F.P-MDD-2012, de fecha 10 de abril de 2012, presentada al Ministerio del Ambiente (...).</li> <li>c) Carta S/N-A.E.F.P-MDD-2012, de fecha 04 de mayo de 2012 (...).</li> <li>d) Carta N° 1594-2012-AG-DGEFFS de fecha 06 de diciembre (...)"<sup>26</sup>.</li> </ol> <p><b><u>Considerando N° 12:</u></b></p> <p>"12. En el presente procedimiento, el fundamento utilizado por el representante de la Asociación Extractores Forestales La Pampa, (...), es un cuestionamiento manifiesto indicando los siguientes hechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. No se habría tomado en cuenta elementos de convicción pertinentes, esto es, que no se ha dado la posibilidad de poner a su disposición los elementos probatorios que le hubiera permitido valorar cada uno de ellos, por ende solicita emitir una decisión más ajustada a la realidad.</li> </ol>



mencionada autoridad interceder en defensa de los bosques de las concesiones forestales (...).

3. Carta S/N-A.E.F.P.-MDD-2012, de fecha 10 de abril del 2012, presentado al Ministerio del Ambiente, donde se solicita una audiencia para tratar el problema de la superposición de derechos entre las concesiones forestales y petitorios mineros (...).

4. Carta S/N-A.E.F.P.-MDD-2012, de fecha 04 de mayo del 2012, presentado a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, donde se pone en conocimiento la problemática de la concesión de forestación y/o reforestación (...).

5. Carta N° 1594-2012-AG-DGFFS-DGEFFS, de fecha 06 de diciembre del 2012, emitido por la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, donde la autoridad menciona que respecto al problema suscitado entre las concesiones forestales y petitorios mineros han puesto de conocimiento a las entidades competentes, ya que ellos tienen competencia sobre esos asuntos (...).

ii. Conforme se desprende en la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS, el contenido de los hechos que ameritaron la interposición de la sanción de 600 UIT, es debido al tramo recorrido de la supervisión, es decir, a las coordenadas UTM 397162E-8581038N y 398763E-8584471N que se encuentran dentro del área de la concesión forestal (...).

iii. Por otro lado indica, que las coordenadas 397162E-8581038N y 398763E-8584471N demuestran la superposición de derechos, entre la concesión forestal perteneciente a la Asociación de Extractores Forestales la Pampa y petitorios mineros que corresponden a diferentes personas (...).

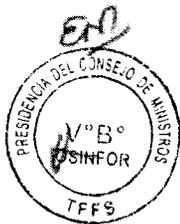
iv. Respecto a la sanción por la infracción contenida en el literal e) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, indica que la Asociación a la que representa es un custodio forestal, pero que en su área existen derechos superpuestos con petitorios mineros (...).

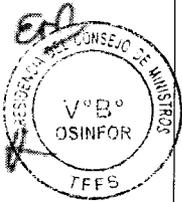
v. Respecto a la causal de caducidad, solicita se realice un análisis fáctico de las pruebas nuevas presentadas valorando el mapa de ubicación del área de concesión en el que se superpone los petitorios mineros".<sup>27</sup>

**Considerando N° 13:**

"13. Con el objeto de garantizar un debido procedimiento, se analizaron los argumentos recaídos en el recurso de reconsideración de la Asociación de Extractores Forestales de La Pampa, para poder sobre esa base, determinar la confirmación de los hechos por los cuales se declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal en la Resolución que dio fin al PAU. Es así que, con relación al análisis legal de los argumentos presentados por la concesionaria se tiene que:

Con referencia a los argumentos sobre la falta de medios probatorios que acrediten la responsabilidad que se le imputa, no resulta justificada por cuanto obra el mérito del contenido del Informe de Supervisión N° 082-2013-OSINFOR/06.1.1, y las actas que forman parte del mismo, que acreditan la comisión de la infracción y la causal de caducidad manifiesta en la resolución materia del recurso impugnativo, por cuanto no hay indicios que lleven a





considerar la posibilidad de que los hechos constatados no estén acorde a la realidad. En ese sentido, es necesario considerar que de acuerdo con lo establecido en los artículos 43° y 165° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, las actas de supervisión son documentos públicos, los cuales están revestidas de la presunción de veracidad;

Respecto a los nuevos hechos considerados como nueva prueba donde se describe la existencia de los Memoriales de fecha 17 de octubre de 2013, presentados al OSINFOR y al SERFOR respectivamente, en las que se solicita interceder en defensa de los bosques de las concesiones forestales; Carta S/N-A.E.F.P-MDD-2012, de fecha 10 de abril de 2012, presentado al Ministerio del Ambiente, en la que solicita una audiencia para tratar el problema de la superposición de los derechos entre las concesiones forestales y petitorios mineros; Carta S/N-A.E.F.P-MDD-2012, de fecha 04 de mayo de 2012, presentado a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, donde se pone en conocimiento la problemática de la concesión de forestación y/o reforestación y la Carta N° 1594-2012-AG-DGEFFS de fecha 06 de diciembre de 2012; estos instrumentos no enervan la imputación y declaración de sanción a consecuencia de la configuración de una infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, ya que si bien es cierto que durante el Procedimiento Administrativo Único se determinó la existencia de cambio de uso de tierra no autorizado por actividad de minería ilegal también es cierto que esta quedó acreditada, entre otros, por el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Cláusula Undécima del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04, que la concesionaria suscribió con fecha 16 de noviembre de 2004, donde se establece como obligación entre otros:

*"Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el Área, y no permitir alteraciones en sus límites.*

*El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la Autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.*

*Para ese efecto y de conformidad con el artículo 360° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se reconoce al Titular de la concesión o a cada uno de los socios en caso de ser personas jurídicas, como custodios*



*oficiales del Patrimonio Forestal Nacional dentro de la extensión del Área de la Concesión"*

*En concreto, dicha Cláusula respecto a la concesionaria ha establecido que:*

- *Resulta ser un Custodio Oficial del Patrimonio Forestal y;*
- *Su cumplimiento lo realizará en coordinación estrecha con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas.*

*Lo que conllevó a determinar que existe un deber como obligación de la concesionaria de conservar y vigilar el área de la concesión en estrecha coordinación con la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas para mantener libre el área de la concesión de ocupantes, invasores entre otros.*

*Consecuentemente, se precisa que los medios probatorios ofrecidos en calidad de prueba nueva no aportan elementos que permitan emitir un pronunciamiento diferente al plasmado en la resolución materia del recurso impugnativo, sino por el contrario, reafirma la existencia de minería ilegal al interior del área de la concesión materia de análisis conforme se desprende del Mapa de Superposición de Derechos Mineros adjunto al recurso de reconsideración (fs. 254), elemento de prueba ya evaluado en la etapa de instrucción del PAU, acorde al Mapa de Análisis de Superposición con Petitorios Mineros (fs. 208)<sup>28</sup>.*



**Fuente:** Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273).

**Elaboración:** Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

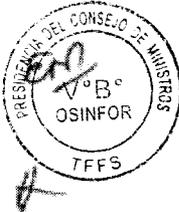
48. En consecuencia, de conformidad con los argumentos expuestos en los considerandos precedentes y la revisión de la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 273), la cual resolvió el recurso de reconsideración presentado por la administrada, esta Sala considera que los argumentos y medios probatorios adjuntados en el mencionado recurso de reconsideración sí fueron valorados. En virtud de ello, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por la titular del Contrato de Concesión (fs. 032) en este extremo de su recurso de apelación.

**VI.II Si el actuar de la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa fue diligente y orientado a resguardar la integridad del área concesionada.**

49. A través de la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 217), la Dirección de Supervisión resolvió sancionar a la administrada por la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como declarar la caducidad del Contrato de Concesión (fs. 032) por la incursión en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del mencionado Decreto Supremo, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del referido contrato de concesión.

50. Cabe indicar que la imputación por el cambio de uso no autorizado de tierras, debido a la ejecución de actividades de minería, se sustenta en los resultados de la supervisión realizada al área de la concesión, pues según consta en los ítems 7.3 y 7.4 del Informe de Supervisión (fs. 001)<sup>29</sup>, concordante con lo señalado en el Formato de Supervisión de Campo<sup>30</sup> y las fotografías tomadas durante la supervisión<sup>31</sup>, el supervisor del OSINFOR evidenció áreas afectadas por actividades mineras dentro de la concesión, tomando como referencia las coordenadas UTM 397162E-8581038N y 398763E-8584471N, de los cuales se puede observar franja en la cual se desarrollan actividades mineras; asimismo, el supervisor refiere que observó maquinaria pesada como un cargador frontal y un volquete, calculando un área afectada por actividades de minería, de aproximadamente 3 hectáreas<sup>32</sup>, en las cuales se encuentran áreas deforestadas y quemadas que afectan la flora y fauna silvestre, además de la contaminación de las fuentes de agua.

51. Respecto a lo indicado en el considerando precedente, cabe indicar que de la revisión del Análisis Multitemporal con Imagen Satelital (fs. 127), se puede observar la imagen correspondiente al mes de junio del 2010, en la cual el área correspondiente a la concesión forestal, que ha sido afectada por actividades mineras, alcanzaba una extensión de 484.48 hectáreas, la misma que a setiembre de 2011, se había incrementado hasta las 515.87 hectáreas, manteniéndose este incremento, al mes de setiembre de 2013, hasta alcanzar una superficie de 606.55 hectáreas. Por consiguiente, de lo anteriormente señalado se puede concluir que las actividades mineras se iniciaron con anterioridad a junio del 2010.



<sup>29</sup> Foja 04, reverso.

<sup>30</sup> Fojas 23 a 24.

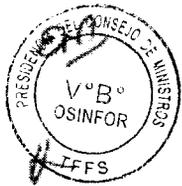
<sup>31</sup> Fojas 28 a 29.

<sup>32</sup> Según imagen satelital el área afectada por minería, a setiembre de 2013 alcanzaba las 606.49 hectáreas (Fs. 31).



52. Frente a lo resuelto y los hechos expuestos en el considerando precedente, la administrada interpuso un recurso de apelación (fs. 286) señalando que ella no era responsable por la comisión de la infracción e incursión en la causal de caducidad que le fue imputada, sino debido a la presencia de terceras personas, quienes habrían realizado el cambio de uso de la tierra que sustentaron las imputaciones formuladas en el presente PAU, y además, ella había demostrado un actuar diligente por medio del cual intentó resguardar la integridad del área que le fue concesionada.
53. Ahora bien, el Contrato de Concesión (fs. 032) establece, respecto de los fines de la concesión, así como derechos y obligaciones de la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, lo siguiente:

**"CLÁUSULA DÉCIMA**  
**DERECHOS DEL CONCESIONARIO**



Por el presente Contrato **EL CONCESIONARIO** tiene derecho:  
(...)

10.7 A detener cualquier acto de terceros que impida o limite sus derechos sobre el Área de la Concesión.

10.8 Al apoyo de las autoridades del INRENA y al auxilio de la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Fuerzas Armadas para controlar y reprimir actividades ilícitas dentro del Área de la Concesión.  
(...)

10.11 A ejercer directa o indirectamente las labores de custodio forestal, de acuerdo a la normatividad vigente.  
(...)"

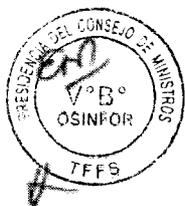
**"CLÁUSULA UNDÉCIMA**  
**OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO**  
(...)

11.8 Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el Área, y no permitir alteraciones en sus límites. El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.

Para ese efecto y de conformidad con el Artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna

*Silvestre, precisado por el artículo 6° del Decreto Supremo N° 06-2003-AG se reconoce al titular de la concesión la facultad de ejercer, directa o indirectamente, las funciones de custodio oficial del Patrimonio Forestal Nacional”.*

54. Asimismo, resulta pertinente precisar que los concesionarios, en mérito al artículo 88° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, concordante con el literal h) del numeral 43.1, artículo 43°, del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, se encuentran obligados, entre otros, a asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas, siendo custodios forestales del Patrimonio dentro del área del título habilitante<sup>33</sup>, aunado a ello debe entenderse que el deber de diligencia, de acuerdo con la doctrina<sup>34</sup>, se considera como:



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

*(...)*

*La diligencia ordinaria importa una conducta o comportamiento – pudiendo ser esta actividad negativa- que el deudor debe desplegar para*

<sup>33</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

**“Artículo 88.- Obligaciones del concesionario.**

En el contrato de las concesiones forestales se consigna, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario:

- Cumplir con el plan general de manejo forestal, aprobado;
- Cumplir con el plan operativo anual (POA), aprobado;
- Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas;
- Respetar las servidumbres de paso, de acuerdo a las normas del derecho común.;
- Presentar dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización del año, los informes anuales a que se refiere el Artículo 350 del presente Reglamento;
- Asumir el costo de las evaluaciones quinquenales a que se refiere el Artículo 351 del presente Reglamento; salvo que acredite certificación forestal voluntaria; y,
- Cumplir con las normas ambientales vigentes.”.

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

**“Artículo 43.- Obligaciones de los titulares de títulos habilitantes.**

43.1 Los titulares de títulos habilitantes para la gestión forestal tienen las siguientes obligaciones:

(...)

h. Ser custodio forestal del Patrimonio dentro del área del título habilitante.

(...).”.

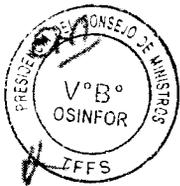
<sup>34</sup> OSTERLING PARODI, Felipe. "Artículo 1314.- "Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso". Lima, agosto del 2012.

Ver: <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/articulos/Art%C3%ADculo%201314.pdf>



satisfacer el interés del acreedor, es decir, el deber del deudor consiste en la ejecución de la prestación debida.  
(...)

Para Cabanellas el término “diligencia” ostenta múltiples y trascendentes significados jurídicos: cuidado, solicitud, celo, esmero, desvelo en la ejecución de alguna cosa, en el desempeño de una función, en la relación con otra persona, etc. Los demás significados apuntan más a su acepción del trámite, siendo la acepción general la que nos atañe. Al respecto, Cabanellas amplía: **“la diligencia se erige en la clave de la observancia de las obligaciones legales y aun voluntarias; y determina, en su declinación o falta, la calibración de la culpa, desde el rigor de la grave a la eventual exigencia de las resultas de la levísima. Como desempeño de funciones a cargo, el eclipse de esta diligencia –en el parcial de la negligencia o en el total de la omisión- origina además eventuales sanciones punitivas, con la pérdida de los puestos desempeñados y resarcimiento económico pertinente. Así, pues, se está en el antídoto más eficaz frente a las responsabilidades de carácter civil, penal o profesional”.**  
(...)



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

55. De lo señalado, se desprende que el sujeto de derecho obligado a dar cumplimiento a una obligación será relevado de responsabilidad si es que ejecuta la acción con la diligencia ordinaria, siendo esta la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto, mediante un actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.
56. Asimismo, el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG disponía que las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del patrimonio forestal nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad

forestal nacional, pudiendo recurrir a la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, según corresponda<sup>35</sup>.

57. Ahora bien, de la revisión del Expediente Administrativo N° 103-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR, se advierte que la administrada presentó las siguientes denuncias<sup>36</sup> por medio de los cuales busca acreditar un actuar diligente destinado a garantizar la integridad de la concesión:

- a) Copia simple de la denuncia formulada ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios (fs. 164), presentada el 04 de junio de 2012.
- b) Copia simple de la denuncia formulada ante la Dirección Ejecutiva del Programa Regional de Manejo de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios (fs. 165), presentada el 04 de junio de 2012.
- c) Copia simple de la denuncia formulada ante la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios (fs. 173), presentada el 06 de junio de 2012.



58. De conformidad con lo dispuesto en el Considerando N° 51 de la presente resolución, de la revisión del Análisis Multitemporal con Imagen Satelital (fs. 127) se advierte que el cambio de uso se habría realizado con anterioridad a junio de 2010, ya que para esta fecha, se había afectado un área de 484.48 hectáreas; la cual siguió incrementándose, ya que a setiembre de 2011 esta alcanzaba las 515.87 hectáreas,

<sup>35</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

**"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.

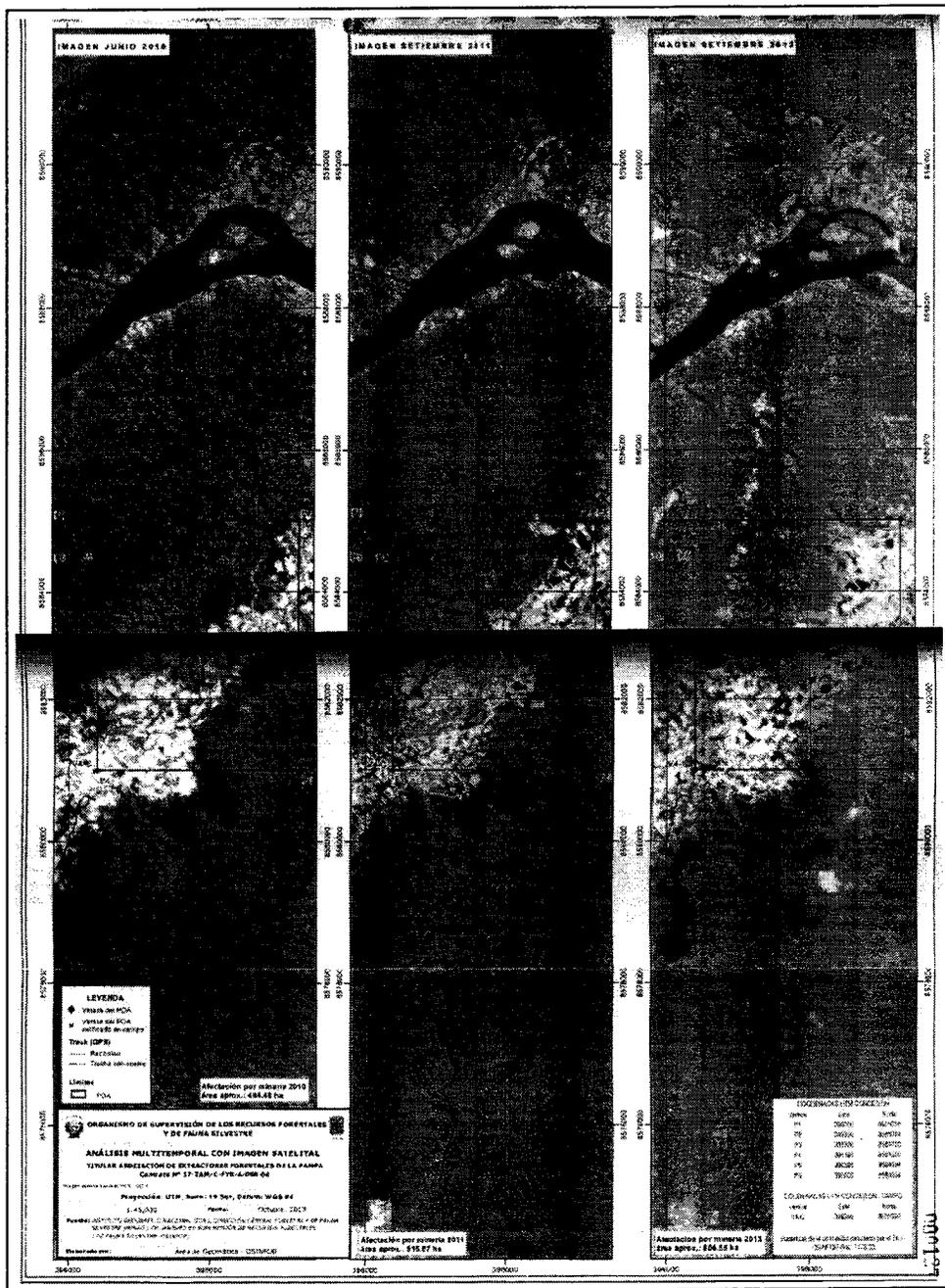
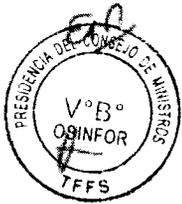
En su calidad de custodios oficialmente designados y acreditados por el Estado para la tutela del patrimonio Forestal Nacional, los concesionarios ejercen autoridad preventiva para disponer en el sitio la suspensión inmediata de cualquier afectación ocasionada por terceros y el mantenimiento del status 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".

<sup>36</sup> Cabe indicar que la administrada también presentó otras denuncias, formuladas ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios; no obstante, estas hacen referencia a otro contrato de concesión (Contrato N° 17-TAM/C-FYR-A-029-2004), y en consecuencia, no mantienen relación con el título habilitante sobre el cual versa el presente PAU; es decir, el Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04 (fs. 032). En mérito a lo expuesto, aquellos documentos que no se encuentren vinculados con el Contrato de Concesión (fs. 032), no serán evaluados en el presente punto controvertido.



mantiéndose dicha situación, al menos, hasta setiembre de 2013, fecha en la cual el área afectada ya abarcaba una superficie de 606.55 hectáreas.

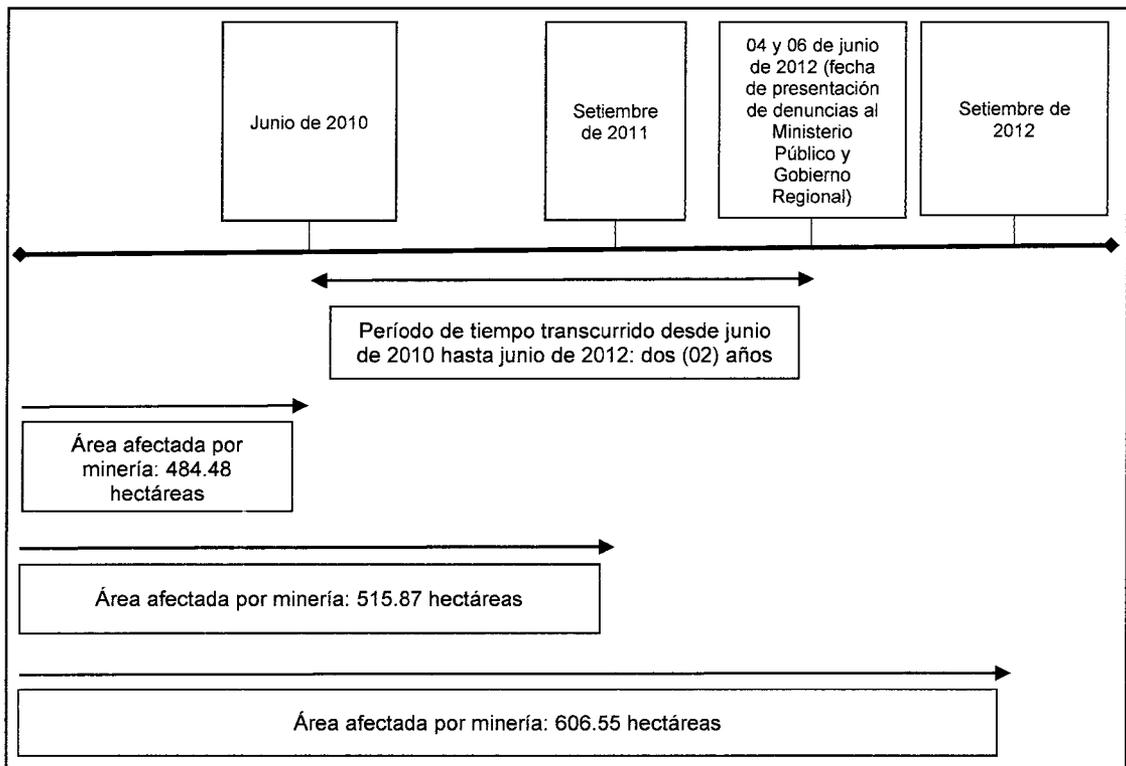
Análisis Multitemporal con Imagen Satelital (fs. 127)



59. Bajo ese contexto, se advierte que todas las denuncias presentadas por la administrada se realizaron, como mínimo, luego de haber transcurrido dos años desde que se había producido la afectación de una superficie de 484.48 hectáreas perteneciente al área que le fue otorgada en concesión; es decir, durante dicho período de tiempo hasta el 04 de junio de 2012, la administrada no mantuvo una conducta diligente destinada a resguardar la integridad del área que le fue otorgada en concesión, dejando desatendida la misma, lo que a su vez permitió que se realicen actividades de minería que afectaron, finalmente, un área de 606.55 hectáreas; incumpliendo además, la obligación prevista en el numeral 11.8 de la Cláusula Undécima del Contrato de Concesión (fs. 032), donde señala la obligatoriedad del concesionario de vigilar el área de la concesión, manteniéndolo libre de ocupantes e invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el área, e impidiendo además, alteraciones en sus límites.



Las circunstancias expuestas en los Considerandos N° 58 y N° 59 de la presente resolución se encuentran resumidas en el cuadro expuesto a continuación:





61. Sin perjuicio de lo expuesto, es decir, que las denuncias formuladas ante el Ministerio Público y el Gobierno Regional de Madre de Dios se hayan formulado habiendo transcurrido, como mínimo, dos años desde que se empezó a evidenciar el cambio de uso de la tierra debido a la ejecución de actividades mineras en el área que le fue otorgada en concesión forestal<sup>37</sup>, de la revisión del Expediente Administrativo N° 103-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR se aprecia que la administrada no ha presentado ningún escrito mediante el cual reitere su denuncia o busque que las entidades ante las cuales formuló su denuncia, otorguen el impulso procedimental necesario a fin de obtener los pronunciamientos que le permitan reguardar el área que le fue otorgada en concesión forestal.
62. De acuerdo a lo señalado en el considerando que antecede, tampoco se advierte que la administrada haya procurado una debida diligencia, ya que no basta formular la denuncia y desentenderse de la misma, en tanto que, como principal interesada en que se culminen las actividades que afectaban la integridad del área que le fue otorgada en concesión, debió realizar un seguimiento oportuno de su denuncia a fin que la autoridad forestal y de fauna silvestre, así como el Ministerio Público, cumplan con sus funciones e impidan la continuación de dichas actividades ilegales, o, en todo caso, al advertir una atención tardía por la autoridad competente, la Asociación de Extractores Forestales de La Pampa debió recurrir a la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas, según lo dispuesto en el artículo 360° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, antes mencionado en el Considerando N° 56 de la presente resolución.
63. Por lo tanto, de conformidad con lo expuesto y en el extremo de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como incursión en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del mencionado Decreto Supremo, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del Contrato de Concesión (fs. 032), este órgano colegiado concluye que en el caso concreto, corresponde desestimar lo alegado por la administrada en su recurso de apelación y confirmar lo resuelto por la primera instancia, ya que los argumentos alegados por ella no la eximen de responsabilidad administrativa.



#### **VI.III Si la sanción impuesta fue determinada acorde a las disposiciones legales y respetando el principio de razonabilidad.**

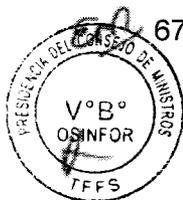
64. Al respecto, la administrada señala, esencialmente, que la multa impuesta a través de la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 217), equivalente a 600.00 UIT, fue calculada omitiendo los elementos técnicos para el cálculo de la

<sup>37</sup>

Considerando que, al momento en el cual la administrada formuló la denuncia, se afectaron más de 515.87 hectáreas.

multa y el principio de razonabilidad, circunstancia que tuvo como consecuencia la imposición de una sanción excesiva.

65. Cabe señalar que de acuerdo al principio de razonabilidad reconocido en el numeral 1.4, artículo IV, del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>38</sup>.
66. Por su parte, el numeral 3) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444 regula el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción<sup>39</sup>.
67. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores y bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de las potestades discrecionales con que



38

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

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo.**

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

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

39

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

**Artículo 246. Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

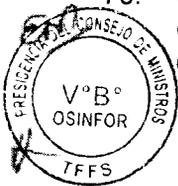
**3. Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción,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

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



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

68. Sobre la base de lo anterior, esta Sala procederá a verificar si la multa impuesta a la recurrente, respecto de la infracción tipificadas en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se ha determinado conforme a las exigencias legales y acorde al principio de razonabilidad.
69. En ese sentido es necesario mencionar que de la revisión del expediente administrativo, en el presente caso se aplicaron los criterios para la determinación de la multa impuesta aprobados mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, la cual recoge los criterios señalados en el artículo 367° del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>40</sup>.



70. Con relación a la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la multa se calcula en función a la superficie de uso de tierra no autorizado (área afectada), según las siguientes escalas:

Hasta 10 ha	1 UIT/ha
Mayor a 10 ha	1.5 UIT/ha

71. Asimismo, en mérito a que el cambio de uso se debió a la ejecución de actividades de minería, los criterios para la determinación de la multa impuesta, aprobados mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, establecen que la sanción se incrementa en un 100% debido al costo aproximado que se requiere para recuperar el bosque a su estado natural, ya que las actividades de minería, además de afectar el vuelo forestal, también afectan los horizontes del suelo, contaminando las aguas superficiales y subterráneas, provocando la remoción del subsuelo y causando una severa pérdida de la biodiversidad de flora y fauna, aspectos que involucran, para la recuperación de todos sus componentes, costos superiores y una mayor inversión de tiempo.

<sup>40</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"Artículo 367°. Criterios para la determinación de monto de la multa y sanciones accesorias.

Las sanciones establecidas en el presente Capítulo, son impuestas en base a los siguientes criterios:

- a. Gravedad y/o riesgo generado por la infracción.
- b. Daños y perjuicios producidos.
- c. Antecedentes del infractor.
- d. Reincidencia.
- e. Reiterancia".

72. Por lo tanto, de acuerdo con la aplicación de la metodología vigente al momento que se determinó la multa impuesta, esta debió equivaler a las 1819.43 UIT. No obstante, considerando que en el artículo 365° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, estableció que las infracciones señaladas en los artículos 363° y 364°, debían ser sancionadas con una multa no menor a un décimo (0.1) ni mayor a seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias, motivo por el cual la Dirección de Supervisión, en estricta aplicación de los artículos antes mencionados y de conformidad con el principio de legalidad comprendido, en aquel momento, en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444 (norma vigente al momento que se determinó la sanción administrativa)<sup>41</sup>, la multa impuesta fue de 600 UIT, puesto que este monto era el rango máximo permitido por la legislación forestal y de fauna silvestre.

73. De acuerdo al análisis desarrollado en el presente punto controvertido, se tiene que la Dirección de Supervisión sí resolvió imponer una multa acorde a las disposiciones legales y conforme con lo dispuesto en el principio de razonabilidad; por consiguiente, el argumento expuesto por la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, en el extremo que la sanción impuesta no respetó las disposiciones legales y el principio de razonabilidad, carece de sustento, por lo que será desestimado.



## VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA.

74. Con fecha 30 de setiembre de 2015 se publicó, entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que sustituye junto a otros reglamentos de Gestión<sup>42</sup> al Decreto Supremo N° 014-2001-AG; asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. 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° de la Ley N°

<sup>41</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

**Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.**

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

**1. Legalidad.-** Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad (...)."

<sup>42</sup> Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

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

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



27444<sup>43</sup> y sus modificatorias, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

75. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 246° del TULO de la Ley N° 27444<sup>44</sup> y sus modificatorias, establece que “no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento”; además, el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 246° de la precitada norma<sup>45</sup>, establece que “Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su

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

**Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa.**

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

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

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

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

**Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa.**

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

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

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

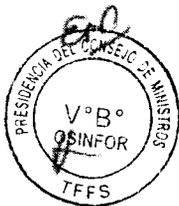
**Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa.**

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

**4. 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.

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

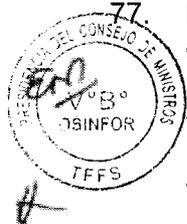
En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas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



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”, garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

76. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora de la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 217).

77. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:



- La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308.

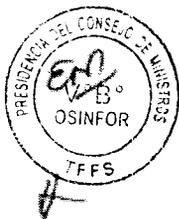
- El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

78. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015, por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la retroactividad benigna, establecida como excepción al principio de irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para la administrada.

79. Para dicho análisis corresponderá comparar la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

<b>Decreto Supremo N° 014-2001-AG</b>	<b>Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI</b>
<b>Aplicación de Multa bajo este régimen</b>	<b>Aplicación de Multa bajo este régimen</b>
Artículo 365 <sup>o46</sup>	Artículo 209.1°

<sup>46</sup> Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.



<p>Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientos (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>La multa constituye una sanción pecuniaria <b>no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT</b>, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma.</p> <p>Artículo 209.2° La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.</li><li>b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave.</li><li>c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</li></ul>
--	---

80. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime si la conducta desarrollada por la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI<sup>47</sup>; por lo que corresponde resolver la presente causa conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N°

<sup>47</sup> Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

“Artículo 207.- Infracciones vinculadas a la gestión del Patrimonio regulado en el Reglamento.  
(...)”

**207.2 Son infracciones graves las siguientes:**  
(...)”

g. Incumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en los títulos habilitantes, planes de manejo u otros actos administrativos, diferentes a las causales de caducidad.

**207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:**  
(...)”

c. Realizar el cambio de uso de la tierra, sin contar con autorización  
(...)”

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

l. Utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento o comercialización de los recursos o productos forestales, extraídos sin autorización.  
(...)”.

014-2001-AG y en la Ley N° 27308, por cuanto la conducta desarrollada por la infractora se realizó durante su vigencia y la misma le resulta más beneficiosa.

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

**SE RESUELVE:**



**Artículo 1°.- CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04.

**Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04, contra la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS, la cual declaró infundado el recurso de reconsideración formulado por la administrada contra la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 3°.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 623-2014-OSINFOR-DSCFFS, la cual declaró infundado el recurso de reconsideración formulado por la administrada contra la Resolución Directoral N° 291-2014-OSINFOR-DSCFFS, que sancionó a la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04, con una multa ascendente a 600.00 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG; así como declaró la caducidad del contrato de concesión antes mencionado, al acreditar que la administrada incurrió en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04.



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

**Artículo 5°.- NOTIFICAR** la presente Resolución a la Asociación de Extractores Forestales de la Pampa, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-068-04, a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.

**Artículo 6°.- REMITIR** el Expediente Administrativo N° 103-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

Una firma manuscrita en tinta negra que parece ser "ER" con un trazo largo horizontal.

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

Una firma manuscrita en tinta negra que parece ser "Jenny Fano Sáenz" con un trazo largo horizontal.

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