

TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE OSINFOR

RESOLUCIÓN № 014-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE Nº

009-2013-OSINFOR-DSPAFFS

ADMINISTRADO

COMUNIDAD NATIVA RAMÓN CASTILLA

QUEJADA

DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE PERMISOS Y

AUTORIZACIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE

Lima, 18 de febrero de 2016

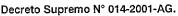
I. ANTECEDENTES:

- 1. Con fecha 23 de noviembre de 2011, la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali y la Comunidad Nativa Ramón Castilla, suscribieron el Permiso para Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Comunidades Nativas N° 25-ATA/P-MAD-A-011-11 (en adelante, Permiso para Aprovechamiento) (fs. 67).
- 2. Mediante Resolución Directoral N° 126-2011-GRU-P-DEFFS-DFFS-ATALAYA del 23 de noviembre de 2011, se aprobó el Plan Operativo Anual N° 1 sobre una superficie de 264.82 (en adelante, POA) (fs. 71).
- 3. Del 14 al 17 de octubre de 2012, la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR), realizó una supervisión de oficio al POA cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 284-2012-OSINFOR/06.2.1 del 23 de octubre de 2012 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 3).
 - A través de la Resolución Directoral Nº 014-2013-OSINFOR-DSPAFFS del 30 de enero de 2013 (fs.187), notificada a la Comunidad Nativa Ramón Castilla el 23 de abril de 2013 (fs. 191), la Dirección de Supervisión da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único.

El 2 de mayo de 2013, la administrada presentó sus descargos contra las imputaciones realizadas a través de la Resolución Directoral N° 014-2013-OSINFOR-DSPAFFS (fs. 195).



- 6. Con fecha 3 de abril de 2014, la Comunidad Nativa Ramón Castilla interpuso una queja por defectos de tramitación (fs. 239), alegando lo siguiente:
 - a) A la fecha de presentación del mencionado recurso, no se emitió un pronunciamiento que concluya el presente procedimiento pese a que habrían transcurrido un año y dos meses desde que se inició el presente procedimiento administrativo único a través de la Resolución Directoral N° 014-2013-OSINFOR-DSPAFFS del 30 de enero de 2013.
 - b) Dicha demora incumpliría el plazo de 90 días estipulado por el artículo 21° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR aprobado por la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR), norma aplicable al presente caso puesto que a su emisión el procedimiento se encontraba en trámite.
 - c) Asimismo, se habría incumplido el plazo de 120 días señalado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR aprobado por Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR), norma que se encontraba vigente al inicio del presente procedimiento.
 - d) La demora, además, sería injustificada puesto que el presente caso no representa mayor complejidad siendo que "(...) realiza la inspección en nuestra comunidad, simplemente corresponde que el OSINFOR determine si amerita o no imponer una sanción (...)".
- 7. Mediante Resolución Directoral Nº 403-2014-OSINFOR-DSPAFFS de fecha 23 de abril de 2014 (fs. 228), notificada a la administrada el 5 de mayo de 2014 (fs. 234), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - a) Sancionar a la Comunidad Nativa Ramón Castilla por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG)¹, e imponer una multa ascendente a 7.11 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).



"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal

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

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

(...) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal."





- Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a la b) administrada, por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308)2.
- A través de Memorándum N° 026-2016-OSINFOR/TFF/ST del 12 de febrero de 8. 2016, la Secretaría Técnica del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre puso en conocimiento de la Dirección de Supervisión el escrito presentado por la Comunidad Nativa Ramón Castilla y solicitó que presente un informe de conformidad a lo establecido en el numeral 158.2 del artículo 158° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, Ley N° $27444)^3$.
- El 15 de febrero de 2016, mediante el Informe N° 001-2016-OSINFOR/06-2, la 9. Dirección de Supervisión presentó sus descargos argumentando lo siguiente:
 - Si bien la Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR establece que el plazo del procedimiento administrativo único desde su inicio hasta la emisión de la Resolución Directoral que pone fin al procedimiento de primera instancia es de noventa (90) días, no es menos cierto que "(...) asumiendo que existe un deber primordial de OSINFOR (...) de tutelar y/o salvaguardar los derechos e intereses que sirven al interés general o colectivo, priorizándolos o haciéndolos prevalecer sobre otros derechos e intereses particulares, es que en su oportunidad con la tramitación o instrucción del PAU del expediente administrativo de la comunidad, no se debieron desatender aquellos informes de supervisión que se encontraban pendientes de evaluar correspondiente a los años 2010, 2011 y 2013 (sin inicio de PAU), sobre los cuales se había fijado una meta de tener un avance del 80% al mes de abril de 2014, es decir que era prioritario evaluar el nivel de cumplimiento y estado de los títulos habilitantes supervisados; de igual forma, se debía culminar aquellos expedientes cuyas supervisiones se efectuaron en el año 2005 al 2012¹⁴.





Ley N° 27308.

"Artículo 18°.- Causales de Caducidad de los derechos de aprovechamiento.

a) El incumplimiento del Plan de Manejo Forestai.

Lev Nº 27444.

"Artículo 158°.- Queja por defectos de tramitación

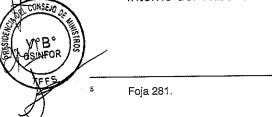
158.2 La queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, citándose el deber infringido y la norma que lo exige. La autoridad superior resueive la queja dentro de los tres días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de

Foja 280 reverso.

- b) Se precisó que el expediente fue remitido al área técnica por un tiempo prudencial, a fin de que se evalúen los argumentos del escrito de descargos presentado por la Comunidad Nativa Ramón Castilla.
- c) Finalmente, concluyó señalando que la finalidad del escrito de queja resultaba ser la conclusión de la primera instancia administrativa, situación que se habría producido con la emisión de la Resolución Directoral N° 403-2014-OSINFOR-DSPAFFS. En este sentido, "(...) la autoridad superior no deberá decidir o pronunciarse sobre algo que ya no tiene nada que lo sustente, dado que ha desaparecido la pretensión planteada por la comunidad con la emisión de la Resolución Directoral de sanción (sustracción de la materia)"⁵.

II. MARCO LEGAL GENERAL

- 10. Constitución Política del Perú.
- Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
- 12. Ley Nº 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo Nº 014-2001-AG y sus modificatorias.
- 13. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley № 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo № 018-2005-MINAGRI.
- 14. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley Nº 27444.
- 15. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 1085.
- 16. Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
- Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
- 18. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.





III. COMPETENCIA

- 19. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.
- 20. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM⁶, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.
- 21. El literal d) del artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado por Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR)⁷, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa las quejas por defectos de tramitación que se presenten durante el procedimiento administrativo único.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. En el presente caso corresponde determinar si a la fecha de presentación del escrito de queja de la Comunidad Nativa Ramón Castilla había transcurrido en exceso y sin justificación el plazo dispuesto en la Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR para la emisión de la Resolución Directoral que pone fin al procedimiento en primera instancia.



Decreto Supremo Nº 065-2009-PCM.

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

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano constituido como la máxima autoridad jurisdiccional del OSINFOR, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación y nulidades interpuestas contra las resoluciones emitidas por las Direcciones de Línea del OSINFOR como primera instancia. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa".

Decreto Supremo Nº 065-2009-PCM.

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

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano constituido como la máxima autoridad jurisdiccional del OSINFOR, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación y nulidades interpuestas contra las resoluciones emitidas por las Direcciones de Línea del OSINFOR como primera instancia. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa."

ANALISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA V.

- El artículo 158° de la Ley N° 274448 establece que los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación, en especial, contra aquellos que supongan infracción de los plazos establecidos legalmente, entre otros.
- En ese sentido, la queja administrativa constituye un remedio procesal a través del 24. cual los administrados pueden denunciar los defectos en los que se incurren durante la tramitación para que los mismos sean corregidos y se determinen las responsabilidades funcionales pertinentes9.
- De acuerdo con lo señalado en el artículo 21° de la Resolución Presidencial Nº 007-25. 2013-OSINFOR, norma aplicable al presente caso desde su publicación10, el plazo del procedimiento administrativo único desde su inicio hasta la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia es de noventa (90) días como regla general, siendo que dicho plazo puede ser ampliado por razones debidamente justificadas11.

LEY N° 27444.

Artículo 158°.- Queja por defectos de tramitación

158.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

158.2 La queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, citándose el deber infringido y la norma que lo exige. La autoridad superior resuelve la queja dentro de los tres días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado.

158.3 En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja, y la resolución será irrecurrible.

158.4 La autoridad que conoce de la queja puede disponer motivadamente que otro funcionario de similar jerarquía al quejado, asuma el conocimiento del asunto.

158.5 En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrá el inicio de las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

Morón Urbina dice al respecto:

"La queja administrativa constituye un remedio procesal regulado expresamente por Ley mediante el cual los administrados pueden contestar los defectos de tramitación incurridos, con la finalidad de obtener su corrección en el curso de la misma secuencia (...) La queja no se dirige contra un acto administrativo concreto sino enfrenta la conducta desviada del funcionario público, constitutiva de un defecto de tramitación".

Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011, pp. 474 - 475.

La norma mencionada fue publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de febrero de 2013.

Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR "Artículo 21° .- Plazo del PAU

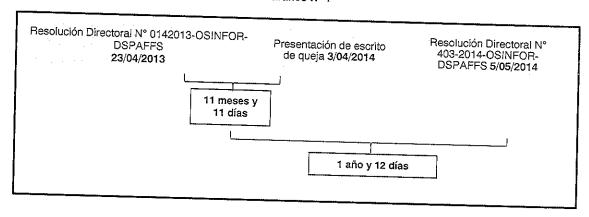
El plazo del PAU desde su inicio hasta la emisión de la Resolución Directoral que pone fin al procedimiento de primera instancia es de noventa (90) días, pudiendo ser ampliada por la Dirección de Línea, mediante Resolución Directoral, hasta sesenta (60) días adicionales por razones debidamente justificadas.





26. En el presente caso se observa que la Resolución Directoral N° 014-2013-OSINFOR-DSPAFFS que dio inicio a este procedimiento se notificó el 23 de abril de 2013 (fs. 191) siendo que, a la fecha de presentación del escrito queja (3 de abril de 2014), transcurrieron once (11) meses y once (11) días sin que se emitiera la decisión que finaliza la primera instancia la cual, además, fue dada a través de la Resolución Directoral N° 403-2014-OSINFOR-DSPAFFS de fecha 23 de abril de 2014 y notificada a la administrada el 5 de mayo de 2014 (fs. 234), tal como se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico Nº 1



- 27. De acuerdo con lo señalado, se observa que la Dirección de Supervisión incumplió el plazo dispuesto en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, siendo que corresponde revisar lo alegado por dicha dirección con la finalidad de determinar si dicha demora se encuentra justificada.
- 28. Al respecto, la Dirección de Supervisión alegó que si bien la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR establece que el plazo del procedimiento administrativo único desde su inicio hasta la emisión de la Resolución Directoral que pone fin al procedimiento de primera instancia es de noventa (90) días, no es menos cierto que "(...) asumiendo que existe un deber primordial de OSINFOR (...) de tutelar y/o salvaguardar los derechos e intereses que sirven al interés general o colectivo, priorizándolos o haciéndolos prevalecer sobre otros derechos e intereses particulares, es que en su oportunidad con la tramitación o instrucción del PAU del expediente administrativo de la comunidad, no se debieron desatender aquellos informes de supervisión que se encontraban pendientes de evaluar correspondiente a los años 2010, 2011 y 2013 (sin inicio de PAU), sobre los cuales se había fijado una meta de tener un avance del 80% al mes de abril de 2014, es decir que era



El plazo a que se hace referencia en el párrafo anterior, se suspenderá durante el tiempo en que deba realizarse actuaciones a cargo del administrado, de terceros o entidades ajenas al OSINFOR".

prioritario evaluar le nivel de cumplimiento y estado de los títulos habilitantes supervisados; de igual forma, se debía culminar aquellos expedientes cuyas supervisiones se efectuaron en el año 2005 al 2012¹¹².

- 29. Este Órgano Colegiado observa que lo alegado por la Dirección de Supervisión se encuentra vinculado al ejercicio normal y adecuado de sus funciones, lo cual no constituye un supuesto de excepción que justifique la inobservancia de las reglas procedimentales que rigen el procedimiento administrativo único del OSINFOR. En este sentido, lo expuesto por la mencionada dirección no la exime de responsabilidad.
- 30. Asimismo, se precisó que el expediente fue remitido al área técnica por un tiempo prudencial, a fin de que se evalúen los argumentos del escrito de descargos presentado por la Comunidad Nativa Ramón Castilla.
- 31. De los actuados se aprecia que el último informe técnico vinculado al análisis de los descargos del administrado es el Informe Legal N° 518-2014-OSINFOR/06.2.2 de fecha 11 de abril de 2014 (fs. 221), pese a que el escrito de descargos del administrado fue presentado el 2 de mayo de 2013 (fs. 195). En decir, únicamente en el análisis técnico, la Dirección de Supervisión habría demorado once (11) meses y doce (12) días, tiempo excesivo cuya utilización no ha sido sustentada por la mencionada dirección.
- 32. Finalmente, la Dirección de Supervisión señaló que la finalidad del escrito de queja resultaba ser la conclusión de la primera instancia administrativa, situación que se habría producido con la emisión de la Resolución Directoral N° 403-2014-OSINFOR-DSPAFFS. En este sentido, "(...) la autoridad superior no deberá decidir o pronunciarse sobre algo que ya no tiene nada que lo sustente, dado que ha desaparecido la pretensión planteada por la comunidad con la emisión de la Resolución Directoral de sanción (sustracción de la materia)" 13.
- 33. Al respecto, corresponde precisar que si bien la queja constituye un remedio de carácter procedimental, por lo que una de sus consecuencias es dictar las medidas correctivas que resulten pertinentes, no es menos cierto que a través de dicho remedio también se busca el inicio de las acciones necesarias para sancionar al responsable¹⁴.



Foja 280 reverso.

¹³ Foja 281.

Ley N° 27444. Artículo 158°.- Queja por defectos de tramitación



- 34. En este sentido, al haberse emitido la Resolución Directoral N° 403-2014-OSINFOR-DSPAFFS que concluyó la primera instancia, no corresponde emitir pronunciamiento respecto a medidas correctivas. Sin embargo, dicha actuación no exime de responsabilidad a la Dirección de Supervisión¹⁵ al haberse verificado que se excedió injustificadamente el plazo dispuesto en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.
- 35. En atención de lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos expuestos por la Dirección de Supervisión y declarar fundada la queja por defectos de tramitación interpuesta por la Comunidad Nativa Ramón Castilla.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR:

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar **FUNDADA** la queja presentada por la Comunidad Nativa Ramón Castilla contra la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.



158.5 En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrá el inicio de las actuaciones necesarias para sancionar al responsable.

Cabe resaltar que, al respecto, el Reglamento de Organizaciones y Funciones del OSINFOR, aprobado por Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, señala que es una función específica de la Dirección de Supervisión la siguiente:

"Artículo 45°.- Funciones de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

Son funciones específicas de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre:

45.9 Actuar como primera instancia administrativa en el ámbito de su competencia. Así como, resolver los recursos impugnativos de reconsideración interpuestos contra las decisiones relativas a los permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre; (...)".

Artículo 2°.- NOTIFICAR la presente resolución a la Comunidad Nativa Ramón Castilla, a la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre y a la Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario del OSINFOR para los fines respectivos.

Registrese y comuniquese,

Jenny Fano Sáenz

Presidenta

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

OSÍNFOR

Silvana Paola Baldovino Beas

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

OSINFOR

Luis Eduardo Ramírez Patrón

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

OSINFOR