



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 046-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 006-2008-OSINFOR
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : MANUEL MARTÍN MAYORGA HERRERA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 21 de abril de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 03 de julio de 2002 el Estado Peruano, representado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales –INRENA y el señor Manuel Martín Mayorga Herrera, suscriben el Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 17-TAM/C-J-039-02 (fs. 43).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 566-2006-INRENA-ATFFS-TAM-MAN (fs. 97), se aprobó el Plan Operativo Anual (en adelante, POA) de la cuarta zafra (2006-2007), sobre una superficie de 696.75 hectáreas.
3. Del 09 al 11 de junio de 2008, la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables (en adelante, Oficina de Supervisión) del Instituto Nacional de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura, realizó una supervisión de oficio a la Parcela de Corta Anual¹ (PCA) correspondiente al POA 2006-2007 del administrado, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 017-2008-INRENA-OSINFOR-USEC del 11 de julio de 2008 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 01).
4. Con la Resolución Gerencial N° 028-2008-INRENA-OSINFOR, de fecha 02 de diciembre de 2008 (fs. 136), notificada el 29 de enero de 2009 (fs. 143), se da inicio

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI

"Artículo 5°.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

(...)

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



al Procedimiento Administrativo Único contra el concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera, titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 17-TAM/C-J-039-02, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales k) y t)² del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente al momento de la emisión de la precitada resolución, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

5. Mediante escrito S/N recibido el día 18 de febrero de 2009 (fs. 149), el concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera, presentó sus descargos contra la resolución que dio inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (PAU).
6. Mediante Resolución Directoral N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 16 de agosto de 2010 (fs. 230), notificada al concesionario el 23 de agosto de 2010 (fs. 232), la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - Sancionar al concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera con una multa ascendente a 6.73 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre tipificadas en los literales k) y t) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
7. Mediante escrito S/N recibido en fecha 31 de agosto de 2010 (fs. 236), el concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera interpone el recurso de nulidad contra la Resolución Directoral N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:
 - a) *“(...) La Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Tambopata Manu mediante la Resolución Administrativa N° 862-2009-DG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU, de fecha 30 de julio de 2009 me impuso la sanción administrativa del pago de 2 UIT por las infracciones tipificadas en los literales k) y t) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la misma que cumplí con cancelar, dicha sanción tomó como sustento el Informe de Supervisión N° 017-2008-INRENA-OSINFOR-USEC, el mismo que dio origen a la Resolución Gerencial N° 028-2008-INRENA-OSINFOR y a la*

² **DECRETO SUPREMO N° 014-2001-AG**

“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:

(...)

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

(...)

t) La remisión de información con carácter de declaración jurada de información falsa o incompleta.

(...)”.





*Resolución N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS, existiendo el caso de doble competencia, ya que el OSINFOR a través de la resolución apelada me impone una sanción administrativa sin tomar en consideración la Resolución Administrativa N° 862-2009-DG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU, en la cual se me sanciona por los mismo hechos y fundamentos, por lo que ya no se me puede sancionar (sic) pues se estaría quebrantando el principio administrativo non bis in ídem, regulado en el inciso 10) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General (...)*³.

II. MARCO LEGAL GENERAL

8. Constitución Política del Perú.
9. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
10. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
11. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
12. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
13. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
14. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
15. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
16. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

17. 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

³ Fojas 238 y 240

de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.

18. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM⁴, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

19. En el presente caso, el concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera impugna la Resolución Directoral N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS mediante una solicitud de nulidad. Cabe señalar que el artículo 35° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, aprobado por Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, establece que la nulidad de los actos administrativos, a solicitud de parte, se deducirá únicamente a través del recurso de apelación⁵.
20. De acuerdo con lo señalado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, aprobado por Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante la Dirección de Línea que emitió la apelada, en un plazo de 15 días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente sin realizar análisis de admisibilidad alguno⁶.

⁴ **DECRETO SUPREMO N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR**

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

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

⁵ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.**

"Artículo 35°.- Nulidad de actos administrativos

La nulidad a solicitud de parte, se deducirá únicamente a través del recurso de Apelación".

⁶ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.**

"Artículo 38°.- Recurso de Apelación

El Recurso de Apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en Primera Instancia. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho."

"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 elevara conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre.
(...)"





21. El escrito de apelación presentado por el concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera cumple con los requisitos de admisibilidad y procedibilidad establecidos en los artículos 20°, 21° y 28° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR⁷, así como en lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁸, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

⁷ Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

“Artículo 20°.- El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los quince (15) días, computados desde el día siguiente de la notificación del acto materia de la impugnación.”

“Artículo 21°: Requisitos de admisibilidad del recurso de apelación

El recurso de apelación deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
- Identificación del apelante, debiendo consignar su nombre y apellidos completos, domicilio real o procesal y número de documento nacional de identidad o carné de extranjería. En caso de actuación mediante representante, se acompañará el poder vigente respectivo con una antigüedad no mayor de 90 días, salvo que ya obre en el expediente.
- El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.
- Los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición.
- Las pruebas instrumentales, de ser el caso, debiendo enumerarlas correlativamente.
- Copias simples del escrito y sus recaudos para la autoridad recurrida.
- La firma del apelante o de su representante.
- La firma de abogado, debiendo consignarse el registro correspondiente.
- De preferencia se señalará un domicilio procedimental en la ciudad sede del Tribunal, pudiendo consignar adicionalmente, para los efectos de la notificación de los proveídos, una dirección electrónica propia.”

“Artículo 28°.- Improcedencia del recurso de apelación

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

- El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el presente Reglamento.
- Sea interpuesto fuera del plazo.
- El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.
Se impugne el acto que dispone del inicio del procedimiento administrativo único.”

LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

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

- 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.
- La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
- Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
- 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.
- 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.
- La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
- La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.”

“Artículo 207.2.- El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”



22. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444⁹, concordado con el artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR¹⁰, 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.

Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular que *“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”*¹¹.

En razón a ello, este Tribunal procederá a calificar el escrito presentado por el concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera en fecha 31 de agosto de 2010¹² como un recurso de apelación, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, aprobado por Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

“Artículo 211°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado.”

⁹ **LEY N° 27444**

“Artículo 209°: 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.”

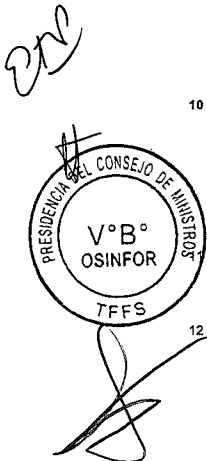
¹⁰ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único (PAU) del OSINFOR**

“Artículo 38°: Recurso de apelación

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

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

¹² Foja 236.





V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es la siguiente:

- i) Si se ha vulnerado el principio *non bis in idem* en el presente procedimiento.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.I Si se ha vulnerado el principio *non bis in idem* en el presente procedimiento.

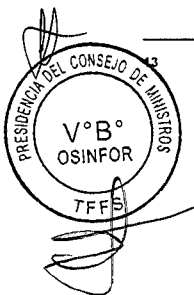
24. El administrado fundamenta su pedido principalmente en los siguientes argumentos:

"(...) La Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Tambopata Manu mediante la Resolución Administrativa N° 862-2009-DG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU, de fecha 30 de julio de 2009 me impuso la sanción administrativa del pago de 2 UIT por las infracciones tipificadas en los literales k) y t) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la misma que cumplí con cancelar, dicha sanción tomó como sustento el Informe de Supervisión N° 017-2008-INRENA-OSINFOR-USEC, el mismo que dio origen a la Resolución Gerencial N° 028-2008-INRENA-OSINFOR y a la Resolución N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS, existiendo el caso de doble competencia, ya que el OSINFOR a través de la resolución apelada me impone una sanción administrativa sin tomar en consideración la Resolución Administrativa N° 862-2009-DG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU, en la cual se me sanciona por los mismos hechos y fundamentos, por lo que ya no se me puede sancionar (sic) pues se estaría quebrantando el principio administrativo non bis in ídem, regulado en el inciso 10) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General (...)"

25. En el presente caso, con respecto al primer argumento alegado por el administrado, relacionado con la presunta doble competencia entre la ATFFS y OSINFOR, se debe tener en cuenta lo siguiente:

25.1 Cabe precisar que el artículo 6° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 27308, se estableció la creación del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables¹³. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 036-

EM



LEY N° 27308

"Artículo 6°.- Organismo supervisor de concesiones maderables

Créase el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) perteneciente a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía funcional, técnica y administrativa, con las siguientes funciones:

a. Supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal a través de personas jurídicas especializadas.

La supervisión se realizará cada 5 (cinco) años, de acuerdo a los respectivos contratos de concesión. La supervisión extraordinaria y acciones de control se realizarán según el reglamento.

b. Aplicar las sanciones que correspondan según el reglamento.

c. Llevar un Registro de personas jurídicas acreditadas para realizar la supervisión o certificación voluntaria".

2004-AG¹⁴ se dispuso la fusión por absorción del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables, con el Instituto Nacional de Recursos Naturales, siendo ésta última la absorbente.

25.2 Luego de ello, se da la creación del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de la Fauna Silvestre, mediante Decreto Legislativo N° 1085¹⁵, como un Organismo público ejecutor, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno, encargado de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, otorgados por el Estado a través de las diversas modalidades de aprovechamiento reconocidas por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308.

25.3 A su vez, se estableció en los numerales 3.1 y 3.7 del artículo 3° del mencionado Decreto Legislativo N° 1085¹⁶, que una de las funciones del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, es supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, así como las obligaciones y condiciones contenidas en ellos y en los planes de manejo respectivos, así como ejercer potestad sancionadora en su ámbito de competencia, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre (resaltado agregado).

25.4 Por otro lado, el numeral 3.3. del artículo 3° de la mencionada Ley N° 27308, estableció que el Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales. Asimismo, el numeral 3.4 de dicho artículo precisó que el Instituto Nacional de Recursos

¹⁴ Decreto Supremo N° 036-2004-AG, publicado en las normas legales del Diario Oficial El Peruano con fecha 03 de octubre de 2004

¹⁵ Decreto Legislativo N° 1085, publicado en las normas legales del Diario Oficial El Peruano con fecha 28 de junio de 2008.

¹⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1085, Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre**
“(…)”

Artículo 3°: De las Funciones

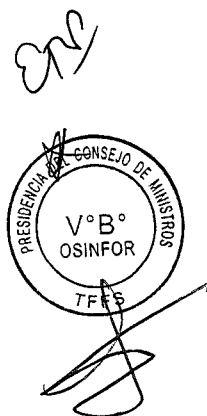
El OSINFOR, tendrá las siguientes funciones:

3.1 Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, así como las obligaciones y condiciones contenidas en ellos y en los planes de manejo respectivos. Considérese títulos habilitantes para efectos de esta Ley, los contratos de concesión, permisos, autorizaciones y otros, que tengan como objetivo el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre; así como los servicios ambientales provenientes del bosque.

(…)”

3.7 Ejercer potestad sancionadora en su ámbito de competencia, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.

(…)”





Naturales es el órgano encargado de la gestión y administración de los recursos forestales¹⁷.

25.5 Como es de conocimiento, hasta el 2008, todas las modalidades de aprovechamiento forestal (concesiones, permisos y autorizaciones) fueron otorgadas por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, así como las funciones relacionadas con la potestad sancionadora en materia de recursos forestales¹⁸.

Sin embargo, en diciembre de 2008, mediante el Decreto Supremo N° 030-2008-AG el INRENA fue absorbido por el Ministerio de Agricultura¹⁹, el cual desde ese momento ejerció transitoriamente las funciones en materia forestal antes encargadas al INRENA mientras terminaba el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales.

25.6 Es de gran importancia mencionar que en el sexto considerando de dicho Decreto Supremo N° 030-2008-AG, se indica *“Que la mayoría de funciones de ejecución que correspondían al Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA en materia de recursos forestales y de fauna silvestre se encuentran en proceso de transferencia a los gobiernos regionales en el marco de la descentralización del país, quedando a este organismo público, fundamentalmente, funciones técnico normativas respecto de tales recursos naturales, que conforme a lo dispuesto a la Ley del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158²⁰ corresponden ser ejercidas por el Ministerio de Agricultura”*, así en el artículo 5° del mismo Decreto Supremo se precisa que *“el Ministerio de*

17

LEY N° 27308

“Artículo 3°.- Promoción y gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre

“(…)

3.3 El Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre.

3.4 El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es el órgano encargado de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional.

(…)”.

18

De conformidad con la Resolución Jefatural N° 147-2005-INRENA de fecha 27 de junio de 2005, la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables, era competente para imponer sanciones, como se aprecia a continuación:

“Artículo 19.- Resolución de primera instancia

La Gerencia de la OSINFOR evaluará el Informe Técnico Legal y de encontrarlo conforme, emitirá la resolución gerencial que agote la instancia, resolviendo la imposición de sanciones, medidas correctivas y/o la caducidad del derecho de aprovechamiento.”

Decreto Supremo N° 030-2008-AG, publicado en las normas legales del Diario Oficial “ El Peruano” con fecha 11 de diciembre de 2008

20

Ley N° 29158, publicada en las normas legales del Diario Oficial “ El Peruano” con fecha 20 de diciembre de 2007



Agricultura ejercerá sus funciones y atribuciones como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (...)".

- 25.7 Así también, de acuerdo a la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, aprobada por el Decreto Legislativo N° 997²¹, el Ministerio de Agricultura cumple un rol rector-normativo del Sector Agrario, y tiene entre sus funciones, establecer la Política Nacional Agraria, dictar las políticas nacionales para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos forestales, la flora y la fauna, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente.
26. En tal sentido, el Decreto Supremo N° 010-2009-AG²², invocado por el administrado para señalar la duplicidad de competencias, específicamente en el numeral 9° del literal c) de su artículo 4°, el mismo que estableció como función de las Administraciones Técnicas Forestales *"Imponer sanciones a quienes infrinjan la legislación forestal y de fauna silvestre en primera instancia"*, fue una facultad otorgada por la Autoridad Nacional Forestal; en este caso bajo la aprobación de un Decreto Supremo por parte del Ministerio de Agricultura; con la finalidad de velar por el cumplimiento del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y una eficiente fiscalización y control del mismo, ante una situación de adecuación por la creación de entidades públicas y transferencia de funciones relacionadas con el sector forestal.
27. Es en base a la razón expuesta en el considerando precedente que dentro del literal a) del artículo 4° del Decreto Supremo N° 010-2009-AG, se estableció lo siguiente: *"Incorpórese en el Ministerio de Agricultura a los Administradores Técnicos Forestales y de Fauna Silvestre, a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, hasta que los Gobiernos Regionales que suscriban el acta de entrega y recepción y adecuen sus instrumentos institucionales y de gestión, a fin de ejercer las funciones transferidas previstas en los literales e) y q) del artículo 51 de la Ley N° 27867-Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales"*²³.
28. Es así, que finalmente la Resolución Ministerial N° 0301-2010-AG de fecha 30 de abril de 2010 se resolvió declarar por concluido el Proceso de Efectivización de la

²¹ Decreto Legislativo N° 997, publicado el 13 de marzo de 2008

²² Decreto Supremo N° 1090, publicado el 05 de abril de 2009.

²³ Ley N° 27867

"Artículo 51°.- Funciones en materia agraria

(...)

e) Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.

(...)

q) Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

(...)"





Transferencia de las funciones específicas consignadas en los literales e) y q), del artículo 51° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a favor del Gobierno Regional de Madre de Dios, jurisdicción a donde correspondía la ATFFS materia del presente PAU.

29. Dicha resolución ministerial señaló en su anexo las funciones transferidas al Gobierno Regional de Madre de Dios, así como también las funciones retenidas por la Autoridad Forestal Nacional. Asimismo, dentro de las facultades transferidas se encuentran aquellas referidas a: (i) promover, aprobar y **supervisar la gestión forestal** en el ámbito de su jurisdicción e (ii) implementar los sistemas de control y **vigilancia forestal** para su ámbito de jurisdicción de acuerdo a los lineamientos de la autoridad nacional, entre otros. (resaltado agregado).
30. Ello significa, que la función específica que ejerció la ATFFS en el presente caso, para la imposición de la sanción mediante la Resolución Administrativa N° 862-2009-DG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU se desarrolló sobre la base de las políticas nacionales sobre la materia, las cuales fueron dictadas por el Ministerio de Agricultura, en su calidad de autoridad nacional forestal, la ineficacia de la competencia para sancionar sobre infracciones a la legislación forestal otorgada al Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, mediante el Decreto Legislativo N° 1085 y que hizo ejercicio de la misma a través de la emisión de la resolución apelada.
31. Bajo esta perspectiva, y habiendo aplicado el método de interpretación sistemática por ubicación de la norma²⁴ con relación al Decreto Supremo N° 010-2009-AG, y las normas generales sectoriales, en este caso la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre correspondiente estaba facultada jurídicamente para atribuirse una competencia específica y temporal, relacionada con la imposición de sanciones, en tanto culminaba la transferencias de funciones a los gobiernos regionales, con la finalidad que el poder estatal sancionador ante cualquier incumplimiento de la normativa forestal continúe y por ende que la protección del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre así como la conservación de los bosques naturales sea efectiva y se encuentre garantizada²⁵. Es por lo

24

Marcial Rubio Correa señala lo siguiente:

"(...) el método sistemático por ubicación de la norma interpreta aplicando el conjunto de principios, conceptos, elementos y contenidos que sirven para dar "medio ambiente" a la norma dentro de su grupo o conjunto normativo. El método reposa en la concepción del Derecho como un sistema estructural y discrimina la interpretación en función de ello y no del "cuerpo legislativo" en el que se haya la norma jurídica. Tiene el inconveniente de que, muchas veces, existe discusión sobre el conjunto o grupo al que pertenece la norma o, inclusive, puede concebirse que pertenezca a dos o más de ellos (...)"

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Décima edición, 2011. Páginas 247-248.

25

Esta protección se encuentra consagrada en las siguientes normas:
LEY N° 29763- LEY GENERAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
"Artículo 1.- Finalidad y objeto de la Ley.



expuesto en los considerandos precedentes, que debe desestimarse el argumento del apelante.

32. En relación al segundo argumento del administrado relacionado con que se le ha sancionado dos veces por los mismos hechos, por lo que se estaría vulnerado el principio *non bis in idem* ya que existía, además, identidad entre el sujeto, hecho y fundamento; y que las acciones descritas en el Informe de Supervisión N° 017-2008-INRENA-OSINFOR-USEC, han originado dos (2) procedimientos sancionadores, determinándose en ambos procedimientos (ATFFS y OSINFOR) la responsabilidad respecto de las infracciones k) y t) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente al momento de ocurridos los hechos materia de dichos procedimientos sancionadores.
33. Al respecto, cabe precisar que el principio *non bis in idem* en el procedimiento sancionador prohíbe que, de manera sucesiva o simultánea y en caso se verifique la existencia de triple identidad, el Estado imponga dos sanciones administrativas por el mismo hecho (vertiente material) o persiga al administrado con la misma finalidad a través de dos procesos distintos (vertiente procesal)²⁶.
34. La Ley N° 27444 ha incluido de manera expresa la vertiente material de este principio²⁷, la cual es definida por el Tribunal Constitucional como aquella que

La presente Ley tiene la finalidad de promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación; así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad..."

LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Artículo 92°.- De los recursos forestales y de fauna silvestre

92.1 El Estado establece una política forestal orientada por los principios de la presente Ley, propiciando el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como la conservación de los bosques naturales, resaltando sin perjuicio de lo señalado, los principios de ordenamiento y zonificación de la superficie forestal nacional, el manejo de los recursos forestales, la seguridad jurídica en el otorgamiento de derechos y la lucha contra la tala y caza ilegal.

²⁶ MORÓN URBINA, Juan. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, p. 728.

"El principio non bis in idem constituye la garantía en favor del administrado que por un mismo hecho no podrá ser sancionado dos veces (dimensión material), ni podrá ser objeto de dos procesos distintos (dimensión procesal), operando como un límite a la acción persecutoria y sancionadora propia del Estado de modo que tenga una sola oportunidad para ejercer su ius puniendi. Proscribe la duplicidad sucesiva o simultánea de imputaciones, procesamientos y sanciones para todo el Estado integralmente considerado (...)"

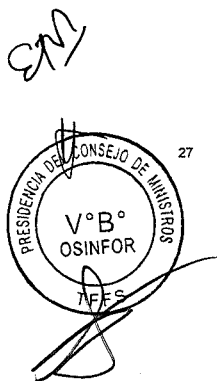
LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

10. Non bis in idem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.





expresa la imposibilidad del Estado de imponer una doble sanción a un sujeto, por hechos idénticos, cuando la punición se fundamenta en un mismo bien jurídico o interés protegido²⁸.

35. La vulneración del principio *non bis in ídem* se materializará cuando el Estado haya ejercido su potestad sancionadora imponiendo dos sanciones para una misma infracción (i) a un mismo sujeto (identidad subjetiva), (ii) por los mismos hechos (identidad objetiva) y (iii) bajo el mismo fundamento (identidad de fundamento)²⁹.
36. En el presente caso, siendo que la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Tambopata - Manu y la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR han iniciado y desarrollado

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC:

“19. El principio *ne bis in ídem* tiene una doble configuración: por un lado, una versión sustantiva y, por otro, una connotación procesal:

- a. En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

El principio del *ne bis in ídem* material tiene conexión con los principios de legalidad y proporcionalidad, ya que si la exigencia de *lex previa* y *lex certa* que impone el artículo 2°, inciso 24, ordinal d), de la Constitución obedece, entre otros motivos, — como lo ha expresado este Tribunal en el Caso Encuestas a Boca de Urna, Exp. N.° 0002-2001-AI/TC, Fund. Jur. N.° 6) — a la necesidad de garantizar a los ciudadanos un conocimiento anticipado del contenido de la reacción punitiva o sancionadora del Estado ante la eventual comisión de un hecho antijurídico, tal cometido garantista devendría inútil si ese mismo hecho, y por igual fundamento, pudiese ser objeto de una nueva sanción, lo que comportaría una punición desproporcionada de la conducta antijurídica. Por ello, el elemento consistente en la igualdad de fundamento es la clave que define el sentido del principio: no cabe la doble sanción del mismo sujeto por un mismo hecho cuando la punición se fundamenta en un mismo contenido injusto, esto es, en la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido.”

²⁹ GARCIA ALBERO, Ramón. *Non bis in ídem material y concurso de leyes penales*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, p. 90.

“En concreto, la prohibición de imponer pluralidad de sanciones frente a una misma infracción se presenta como la manifestación más consolidada del principio. A esta identidad, no sólo del hecho, sino del mismo contenido de injusto, responde, como hemos señalado, el requisito de la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento. Se ha puesto asimismo de manifiesto cómo la imposición de una pluralidad de sanciones se erige, a su vez, en criterio determinante para sostener la infracción del “*non bis in ídem*” sustantivo”

Por su parte, RUBIO CORREA señala lo siguiente al comentar este principio y la Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente N° 2050-2002-AA/TC precitada:

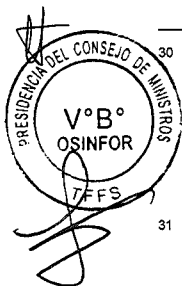
“La primera dimensión que el Tribunal Constitucional da al principio *non bis in ídem* es material, es decir, de fondo. Consiste, desde este aspecto, en que no se puede recibir dos sanciones por la misma infracción. Para que ello ocurra, tiene que haber “identidad de sujeto, hecho y fundamento”. En la parte final de la cita, el Tribunal añade que debe existir “la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido” como una especificación de estos requisitos.”

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. *La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 239.

procedimientos administrativos sancionadores contra el administrado con resoluciones administrativas finales que han impuesto sanciones, se observa que entre las dos infracciones imputadas en dichos procedimientos, existe identidad subjetiva (la misma persona natural) e identidad de fundamento (el mismo tipo infractor, es decir las infracciones a los literales k) y t) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre), por lo que corresponde analizar si existe identidad objetiva en virtud de los cuales se sancionó al concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera.

37. La identidad entre los hechos u objetiva ha sido descrita por nuestra jurisprudencia constitucional como la estricta coincidencia de conductas³⁰. En ese sentido, el análisis en este nivel se vincula únicamente a las acciones o las omisiones que sustentan las infracciones que, de acuerdo a la doctrina, debe llevarse a cabo prescindiendo de los elementos no relevantes que podrían afectar la afirmación de la existencia de un único hecho. La finalidad de este nivel de análisis, entonces, se refleja en conservar la estructura básica de la conducta imputada³¹.
38. En ambos procedimientos administrativos sancionadores se imputó al administrado el incumplimiento de las infracciones establecidas en los literales k) y t) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente al momento del inicio del PAU al realizar las siguientes conductas:
- (i) Extraer dos (2) individuos de la especie caoba que tenían la condición de semilleros.
 - (ii) Presentar información falsa en el Plan Operativo Anual.
39. Cada imputación responde a los hechos que han sido verificados en la supervisión llevada a cabo del 9 al 11 de junio de 2008 y que, de acuerdo a lo expuesto en los considerandos precedentes, deben ser observados en puridad para determinar si se sostienen en un mismo supuesto fáctico, tal como alega el administrado.

em



Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en el Expediente N° 02110-2009-PHC/TC acumulado con 02527-2009-PHC/TC:

“31. En cuanto al segundo requisito, la identidad objetiva o identidad de los hechos, no es más que la estricta identidad entre los hechos que sirvieron de fundamento para la apertura tanto en una como en otra investigación, es decir, se debe tratar de la misma conducta material, sin que se tenga en cuenta para ello su calificación legal.”

“La idea es que se mantenga la estructura básica de la hipótesis fáctica, y no tratar de burlar esta garantía a través de algún detalle o circunstancia, permitiéndose así la variación del hecho. Dentro de este mismo contexto, se debe mirar al hecho como acontecimiento real, que sucede en un lugar y en un momento o periodos determinados (...).”

Ver, MAIER, Julio B.J. Derecho Procesal Penal. Tomo I. Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L., p. 606 – 607.



40. Respecto a las conductas infractoras, ambas resoluciones que sancionan coinciden respecto de estos hechos³², basados en las conclusiones del Informe de Supervisión N° 017-2008-INRENA-OSINFOR-USEC.
41. Por lo expuesto, al examinar los elementos relevantes de las conductas objeto de este procedimiento, así como los hechos que los sustentan y que se encuentran explicados detalladamente en el Informe de Supervisión, se advierte que las infracciones determinadas en el actuar del concesionario parten de los mismos hechos, por lo que se ha configurado la identidad objetiva requerida.
42. Siendo ello así, habiéndose demostrado la existencia de las tres identidades recurrentes para la aplicación del principio *non bis in ídem*, en virtud al mismo y al principio de razonabilidad³³ (aplicable al calificar las infracciones objeto del procedimiento administrativo sancionador), este Tribunal concluye que la decisión adoptada por la primera instancia administrativa mediante la Resolución Directoral N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS de fecha 16 de agosto de 2010, respecto de las conductas que ya contaban con una sanción impuesta a través de la Resolución Administrativa N° 862-2009-DG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU (fs. 246) de fecha 30 de agosto de 2009, por lo que corresponde declarar fundado el recurso de apelación, revocar la resolución apelada y archivar el presente procedimiento administrativo único.

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 y el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

EJN

³² Resolución Directoral N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS obrante a fojas 230 y Resolución Administrativa N° 862-2009-DG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU obrante a fojas 246.

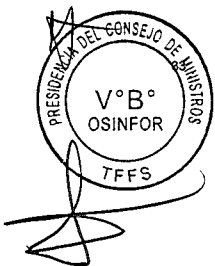
LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

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.



SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por el concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera, titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 17-TAM/C-J-039-02, contra la Resolución Directoral N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar FUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera, titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 17-TAM/C-J-039-02; disponiéndose el **ARCHIVO** del Expediente Administrativo N° 006-2008-OSINFOR, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3°.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 047-2010-OSINFOR-DSCFFS por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, disponiéndose el **ARCHIVO** del Expediente Administrativo N° 006-2008-OSINFOR.

Artículo 4°.- Notificar la presente Resolución al concesionario Manuel Martín Mayorga Herrera, titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 17-TAM/C-J-039-02 y a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, para su conocimiento.

Regístrese y comuníquese,


Jenny Fano Sáenz
Presidenta

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR


Silvana Paola Baldovino Beas
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR


Luis Eduardo Ramírez Patrón
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR