



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE  
OSINFOR**

**RESOLUCIÓN N° 053-2016-OSINFOR-TFFS**

**EXPEDIENTE N° : 043-2015-02-01-OSINFOR/06.1**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**  
**ADMINISTRADO : REFOREST S.A.**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 395-2015-OSINFOR- DSCFFS**

Lima, 2 de mayo de 2016

**I. ANTECEDENTES:**

1. El año 2005, el Estado a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA y la empresa REFOREST S.A., suscribieron el contrato de Concesiones para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en el Departamento de Ucayali N° 25-PUC/C-I-AD-001-05 (fs. 229).
2. Mediante Resolución Directoral Ejecutiva N° 133-2010-GRU-P-GGR-GRDE-DEFFS, de fecha 14 de julio de 2010, se aprobó el Plan General de Manejo Forestal Reformulado, presentado por la empresa REFOREST S.A., en una superficie de 14 606.86 ha.
3. Del 23 al 26 de junio de 2015 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) realizó una supervisión de oficio al POA 8 cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 041-2015-OSINFOR/06.1.1 del 10 de julio de 2015 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

Con la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 30 de setiembre de 2015 (fs. 271), notificada el 7 de octubre de 2015 (fs. 279), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único contra la empresa REFOREST S.A., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en el departamento de Ucayali N° 25-PUC/C-I-AD-001-05, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), y w)<sup>1</sup> del artículo



<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

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) y sus modificaciones, así como por la presunta comisión de la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 91°A del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y con el numeral 31.1 de Cláusula Trigésimo Primera del precitado contrato.

5. A su vez la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 30 de setiembre de 2015, dicta como medida de carácter provisional la suspensión de los efectos del Plan General de Manejo Forestal como documento de planificación para todo el periodo de la concesión, la suspensión de los POAs aprobados o los que se aprueben con posterioridad, así como las Guías de Transporte Forestal registradas por la concesionaria ante la Autoridad Forestal requiriendo se abstenga de utilizar las mismas para la movilización de volúmenes autorizados para lo cual se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Que, conforme a lo evidenciado en los actuados administrativos se presume la configuración de la causal de caducidad del derecho de aprovechamiento prevista en el literal a)<sup>2</sup> del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, concordado con lo establecido en el literal b)<sup>3</sup> del artículo 91°A del Reglamento de Ley Forestal y de Fauna Silvestre y con el numeral 31.1<sup>4</sup>

**“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.

(...)

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

(...)

- w) Facilitar la extracción, 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”.

**2 Artículo 18°.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento.**

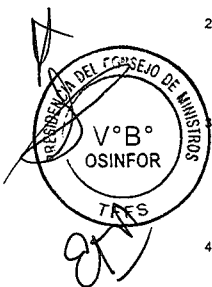
- a) El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.

**Artículo 91°A.- Causales de caducidad de la concesión**

- b) Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente.

**4 Cláusula Trigésimo Primera  
Caducidad de la Concesión**

El concedente podrá dar por terminado anticipadamente el plazo de vigencia de la concesión mediante simple aviso cursado por escrito al concesionario en cualquiera de los siguientes casos:





de la cláusula trigésima primera del contrato de concesión; debido al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal por parte de la concesionaria.

- (ii) Que, al respecto es menester remarcar que, la correcta implementación de cada Plan Operativo Anual – POA constituye una obligación fundamental de la concesionaria, puesto que este instrumento permite controlar y planificar el aprovechamiento racional de los recursos forestales que el Estado le ha otorgado en concesión, a efectos de procurar que dicho aprovechamiento sea sostenible, debiendo también realizar la concesionaria lo contemplado en el artículo 28° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, que establece que el aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso.
- (iii) Que, en el presente caso se tiene que efectivamente, los términos establecidos y referidos a la manera cómo es que el recurso maderable debía ser aprovechado no se han cumplido en la medida que no se han aprovechado los individuos declarados y autorizados para ello, ergo la concesionaria debió de enmarcar su actividad de acuerdo a lo especificado en cada uno de los rubros contemplados en el plan operativo anual; sin embargo, por el contrario, esta ha realizado un aprovechamiento sin considerar los criterios de sostenibilidad, realizando extracciones sin autorización y dándole apariencia de legalidad a través de los documentos de gestión de su concesión ya que no se ha logrado justificar el talado y movilización de 1194.621 m<sup>3</sup> de madera correspondiente a las especies *Brosimum rubescens* (palisangre) (235.267 m<sup>3</sup>), *Chorisia integrifolia* (lupuna) (306.541 m<sup>3</sup>), *Copaifera officinalis* (copaiba) (454.365 m<sup>3</sup>), *Coumorouna odorata* (shihuahuaco) (114.537 m<sup>3</sup>), *Myroxylum balsamun* (estoraque) (50.514 m<sup>3</sup>), *Vochysia lomatiphylla* (mauba) (9.204 m<sup>3</sup>), *Pouteria sp.* (caimitillo) (24.193 m<sup>3</sup>), lo que supone un incumplimiento efectivo del plan de aprovechamiento establecido en el POA supervisado.
- (iv) Que en ese orden de ideas, en virtud del dominio eminential del Estado sobre los recursos naturales<sup>5</sup>, la caducidad del derecho de aprovechamiento en el contrato de concesión forestal, se concibe como una potestad discrecional del

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

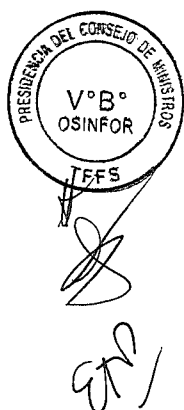
<sup>5</sup> En el Perú, se ha regulado el acceso a los recursos naturales en base a un sistema dominial, donde estos forman parte del patrimonio de la Nación y Estado se constituye en un administrador. De esta manera, para el sistema jurídico peruano, el dominio de los recursos naturales está en el Estado bajo la forma del "dominio eminential", que lo faculta a otorgar derechos a los particulares, sin desprenderse de lo que se denomina el "dominio latente". Ello explica las distintas formas como el Estado otorga derechos sobre los recursos, sea vía concesión, autorización, permiso o licencia o bajo otras formas contractuales.

Estado para poder ejercerla cuando lo crea conveniente, respetando la legislación forestal y de fauna silvestre y el Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, así solo será exigible el respeto al principio de legalidad y al debido procedimiento para su declaración, debiendo por tanto verificarse la existencia de una situación de hecho previamente establecida en la ley, pero de tal gravedad que hace imposible la continuidad del vínculo contractual generado entre el Estado y la concesionaria.

- (v) Que, asimismo de acuerdo a lo establecido en el literal e) del numeral 22.1 del artículo 22° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, corresponde a los órganos de línea del OSINFOR, disponer medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el artículo 146° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
6. Mediante los escritos con registro N° 2015-07394 de fecha 29 de octubre de 2015 y registro N° 2016-02706 de fecha 25 de abril de 2016, la empresa REFOREST S.A. interpone recurso de apelación (fs. 378) contra la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:
- a) *"(...) las suspensiones dispuestas en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS están causando agravio irreparable a mi representada toda vez que dichas medidas están sustentadas en un informe nulo de pleno derecho, dado que para su elaboración se ha violado el debido proceso, que es una garantía administrativa(...)".*

## II. MARCO LEGAL GENERAL

7. Constitución Política del Perú.
8. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
9. Ley General del Ambiente Ley N° 28611
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 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-PCM<sup>6</sup>, 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. De acuerdo con lo señalado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, aprobado por Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR (en adelante, 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 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente sin realizar análisis de admisibilidad alguno<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 065-2009-PCM.

**“Artículo 12°: Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre**

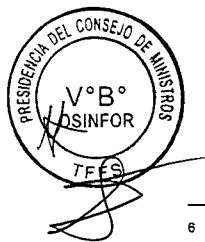
El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano constituido como la máxima autoridad jurisdiccional del OSINFOR, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación y nulidades interpuestas contra las resoluciones emitidas por las Direcciones de Línea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

<sup>7</sup> Resolución Presidencial N° 007-2013-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**



20. Asimismo, el Reglamento de Procedimiento Administrativo Único aprobado por Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, establece:

**“Artículo 22.5° Inimpugnabilidad de la Resolución Directoral**

Las Resoluciones Directorales de inicio del PAU son inimpugnables, salvo en el extremo en el que se disponen las medidas cautelares<sup>8</sup>, de acuerdo a lo previsto en el presente reglamento”.

21. Finalmente, el artículo 4° literal a)<sup>9</sup> concordado con el artículo 16°<sup>10</sup> del reglamento interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de conocer y resolver los recursos de apelación interpuestos contra las medidas preventivas emitidas por las direcciones de línea.
22. En ese sentido, el escrito de apelación presentado por la empresa Reforest S.A. 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-OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR)<sup>11</sup>, así como en lo

---

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. (...).”

<sup>8</sup> **Resolución Presidencial 007-2013-OSINFOR**

4.9 Medidas Cautelares: Son medidas provisorias, dictadas por la Dirección de Línea, con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución a emitir y salvaguardar los recursos forestales y de fauna silvestre.

<sup>9</sup> **Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR**

**Artículo 4° Competencia**

El Tribunal es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa:

a) Los recursos de apelación contra medidas provisionales o cautelares dispuestas por las Direcciones de Línea

<sup>10</sup> **Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR**

**Artículo 16° Medidas provisionales o cautelares**

Las medidas provisionales o cautelares serán resueltas por el tribunal dentro de los 5 días de ingresado a sala el recurso interpuesto.

<sup>11</sup> **Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR.**

**“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:

- a. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
- b. 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





dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444)<sup>12</sup>, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

representante, se acompañará el poder vigente respectivo con una antigüedad no mayor de 90 días, salvo que ya obre en el expediente.

- c. El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.
- d. Los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición.
- e. Las pruebas instrumentales, de ser el caso, debiendo enumerarlas correlativamente.
- f. Copias simples del escrito y sus recaudos para la autoridad recurrida.
- g. La firma del apelante o de su representante.
- h. La firma de abogado, debiendo consignarse el registro correspondiente.
- i. 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:

- a. El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el presente Reglamento.
- b. Sea interpuesto fuera del plazo.
- c. El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d. 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”.

12

**Ley N° 27444.**

**“Artículo 113°.- 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 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.”

**“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”.



23. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444<sup>13</sup>, concordado con el artículo 38° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR<sup>14</sup>, 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.

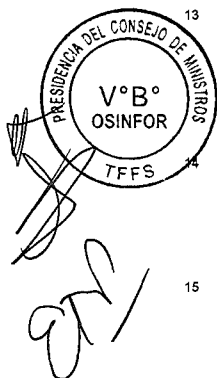
Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular lo siguiente:

*“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>15</sup>.*

En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por la empresa Reforest S.A., en el extremo referido a la medida provisional.

## V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es la siguiente:
- i) Si corresponde disponer el levantamiento de la medida provisional ordenada a la empresa Reforest S.A.



13

### 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”.

### Resolución Presidencial N° 007-2013-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”.

15

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





## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VI.I Si corresponde disponer el levantamiento de la medida provisional ordenada a la empresa Reforest S.A.

25. Previamente al análisis de los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la empresa Reforest S.A., este órgano colegiado considera pertinente precisar la naturaleza jurídica de las medidas preventivas para, luego de ello, analizar si corresponde disponer el levantamiento de la medida preventiva ordenada a la referida empresa.

#### a) Sobre la naturaleza jurídica de la medida preventiva

26. El artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, contempla el principio de prevención, el cual es uno de los principios generales para la protección del medio ambiente<sup>16</sup> y dispone lo siguiente:

#### “Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan”.

27. Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 28611<sup>17</sup>, establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la referida Ley.



Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

“...En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin...”

17

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9 LEY N° 28611.

#### Artículo 3°.- Del rol del Estado en materia ambiental

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

28. Cabe destacar además, que el Estado establece una política forestal orientada por los principios de la Ley indicada en el punto que antecede, propiciando el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre así como la conservación de los bosques naturales<sup>18</sup>. En tal sentido, las supervisiones a las concesiones forestales constituyen una herramienta para lograr el cumplimiento de las obligaciones recogidas en la ley forestal y en los títulos habilitantes.
29. En cuanto a la función de supervisión el numeral 3.1 del artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1085 señala que esta comprende las acciones de verificar el cumplimiento de la normativa aplicable a la materia y verificar el cumplimiento de las condiciones que regulan el otorgamiento de los títulos habilitantes. Bajo ese contexto, la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre como órgano de línea se encuentra facultada a emitir medidas cautelares<sup>19</sup>.
30. En este sentido, las medidas preventivas al tener su fundamento en el principio de prevención contemplado en la Ley N° 28611 pueden ser dictadas en los siguientes casos: (i) cuando exista un inminente peligro al ambiente cuya ocurrencia es altamente probable en el corto plazo, (ii) cuando exista un alto riesgo de que ocurran impactos ambientales que puedan afectar negativamente al ambiente y a la población y (iii) cuando habiendo ocurrido un impacto ambiental negativo, sea necesario implementar acciones para prevenir daños acumulativo de mayor gravedad sobre el ambiente.
31. Asimismo, cabe destacar que el principio de prevención se condice con el principio precautorio, establecido en la Declaración de Río, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo de 1992 (Río 92), que garantiza una protección ante un peligro ambiental:

*"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no*

<sup>18</sup>

**LEY N° 28611.**

**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.

**Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR**

**Reglamento de Procedimiento Administrativo Único**

**Artículo 27°.- Adopción de Medidas Cautelares**

Mediante decisión motivada, las Direcciones de Línea pueden adoptar las medidas cautelares que consideren convenientes, cuando exista la posibilidad de que sin su adopción se puedan producir daños a los recursos forestales y de fauna silvestre y/o afectación a los servicios ambientales provenientes del bosque o se ponga en peligro la eficacia de la resolución a emitir



<sup>19</sup>

EM



*deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.*

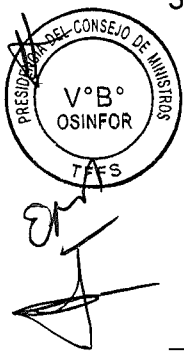
32. En ese mismo sentido, el reglamento para la gestión forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI señala:

**“Artículo 211°:** El SERFOR, las ARFFS y el OSINFOR, de acuerdo a sus competencias, podrán disponer medidas cautelares o precautorias en protección de finalidades e intereses públicos, así como previo al inicio o dentro de los procedimientos sancionadores o de caducidad, con la finalidad de asegurar la eficacia de la resolución final a expedir, en salvaguarda de los recursos forestales y de fauna silvestre que se encuentren ubicados en cualquier territorio”

33. Habiendo determinado la naturaleza jurídica de las medidas preventivas este órgano colegiado verificará a continuación las condiciones en las que se dictó la medida preventiva y si corresponde el levantamiento de la misma.

**b) Sobre los argumentos que sustentan su apelación.**

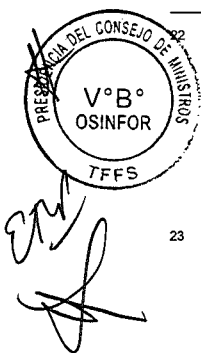
34. El administrado manifiesta principalmente que: *“(…) las suspensiones dispuestas en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS están causando agravio irreparable a mi representada toda vez que dichas medidas están sustentadas en un informe nulo de pleno derecho, dado que para su elaboración se ha violado el debido proceso, que es una garantía administrativa(…)”.*
35. En relación a lo manifestado por el administrado, cabe señalar que a través de la supervisión efectuada del 23 al 26 de junio de 2015, se ha detectado aparentemente una extracción no justificada de 1194.621 m<sup>3</sup> (equivalente a 262 816.62 pies tablares) de madera de las especies palisangre, lupuna, copaiba, shihuahuaco, estoraque, mauba y caimitillo, los mismos que corresponderían a individuos no autorizados.
36. En ese sentido, de acuerdo al documento: *“Criterios Técnicos para determinar la gravedad del daño por la comisión de infracciones en materia forestal”*, el cual señala algunos elementos para una valoración del daño derivan del área promedio degradada por árbol talado 257 metros cuadrados<sup>20</sup>, del cual se desprende que el volumen movilizado sin la correspondiente autorización o proveniente de individuos no autorizados (1194.621 m<sup>3</sup>), representaría la tala aproximada de 263 individuos, considerando como volumen promedio 4.525 m<sup>3</sup>/árbol<sup>21</sup>, el cual en su conjunto ha afectado un área significativa de cobertura boscosa contraviniendo con el principio de manejo forestal sostenible.



<sup>20</sup> Estudio de Aprovechamiento Forestal en Ucayali, Arce 2006

<sup>21</sup> Estudio de Aprovechamiento Forestal en Ucayali, Arce 2006

37. Asimismo, la especie *Chorisia integrifolia* se encuentran clasificadas como casi amenazadas dentro del marco de aplicación del Decreto Supremo N° 043-2006-AG, que aprueba la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre, a fin de establecer la prohibición y autorización de la misma con fines comerciales.
38. Por otro lado, la movilización de madera no autorizada como si fuera procedente de los individuos autorizados evidencia que no se está realizando un manejo forestal, con las condiciones y consideraciones necesarias para darle sostenibilidad al bosque, sino que se está realizando una extracción de especies sin ningún criterio (por ejemplo sin dejar semilleros que aseguren la regeneración de las especies extraídas) que ponen en riesgo no sólo la sobrevivencia de la especie en estas zonas de extracción sino que pone en riesgo la biodiversidad principal característica que le da soporte a la existencia de manera sostenible a los bosques entregados en concesión, por lo tanto, considerando lo indicado, se podría inferir que el daño ocasionado al bosque es considerado como "Muy Grave"<sup>22</sup>, hecho que motivo la adopción de la medida provisional.
39. En el presente caso se tiene que, efectivamente, los términos establecidos y referidos respecto a la metodología con la que el recurso maderable debía ser aprovechado no se han cumplido en la medida que no se han aprovechado los individuos declarados y autorizados para ello, por consiguiente el concesionario debió de enmarcar su actividad de acuerdo a lo especificado en cada uno de los rubros contemplados en el plan operativo anual; sin embargo, por el contrario, este ha realizado un aprovechamiento sin considerar los criterios de sostenibilidad, realizando extracciones sin autorización y dándole apariencia de legalidad a través de los documentos de gestión de su concesión, toda vez que no se ha logrado justificar el talado y movilización de 1194.621 m<sup>3</sup> de madera, lo que supone un incumplimiento efectivo del plan de aprovechamiento establecido en el POA supervisado.
40. En ese sentido, resulta coherente sostener que todo aprovechamiento irracional de los recursos forestales no sólo contraviene el marco normativo que lo regula, sino también incumple las disposiciones respecto del Plan de Manejo Forestal<sup>23</sup>, el cual



23

Es preciso agregar que según el Documento "Criterios Técnicos para determinar la gravedad del daño por la comisión de infracciones en materia forestal", aprobada mediante Resolución Presidencial 051-2015-OSINFOR de fecha 16 de abril de 2015, las acciones realizadas por la empresa concesionaria configurarían un nivel de gravedad de "Muy grave", ya que este tipo de aprovechamiento sin planificación ponen en riesgo la perpetuidad de la especie, asimismo atentan contra el patrimonio forestal, (Recursos Naturales, Diversidad Biológica y Servicios Ecosistémicos), asimismo ocasionan una alteración a la variabilidad genética, especies y ecosistemas, limitando los procesos ecológicos de los cuales depende toda forma de vida en la tierra.

**Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre**  
**"Artículo 15°.- Manejo Forestal**

15.1 Entiéndase por plan de manejo forestal las actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente.  
 (...)"



debe incluir la ubicación de los árboles a extraerse determinándose a través de sistemas de alta precisión con instrumentos conocidos como Sistema de Posición Global (GPS) u otros similares; siendo también parte integrante de este plan el Estudio de Impacto Ambiental.

41. Asimismo, de acuerdo a lo establecido en el literal e) del numeral 22.1 del artículo 22° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, corresponde a los órganos de línea del OSINFOR, disponer medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el artículo 146° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444;
42. Además, debe precisarse que el Estado debe velar por la protección y preservación del medio ambiente, ello encuentra su fundamento en garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>24</sup>. Por tanto, el recurso de apelación presentado por la empresa Reforest S.A. debe ser declarado infundado.

---

<sup>24</sup> El Tribunal Constitucional indicó que el fundamento jurídico 17 de la sentencia recaída en el expediente N° 048-2004-PI/TC lo siguiente:  
"17. La Constitución Política de 1993 (artículo 2°, inciso 22) reputa como fundamental el derecho de la persona « (...) a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida». (...)

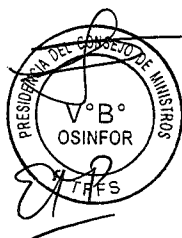
Desde la perspectiva constitucional, y a efectos de su protección, se hace referencia, de modo general, al medio ambiente como el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. En dicha definición se incluye «(...) tanto el entorno globalmente considerado -espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna- como el entorno urbano»; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros.

Una vez precisado el concepto de medio ambiente, debemos referirnos al derecho en sí. Nuestra Constitución ha elevado al nivel de fundamental dicho derecho; siendo ello así, el Estado tiene el deber de efectivizar su plena vigencia, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.

El contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos, a saber: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente".



43. Finalmente, el apelante tampoco ha sustentado jurídica y fácticamente cuales son las razones por las cuales considera que las suspensiones dispuestas en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS le estarían causando un agravio irreparable y cuál ha sido la motivación para argumentar la existencia de un informe que sería nulo de pleno derecho, sin que tampoco haya identificado dicho documento y de qué manera se ha violado el principio del debido proceso, en el presente procedimiento administrativo único.
44. En consecuencia, en razón de los fundamentos antes expuestos este órgano colegiado considera que no corresponde levantar la medida preventiva impuesta a la empresa Reforest S.A. mediante la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 30 de setiembre de 2015.

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;

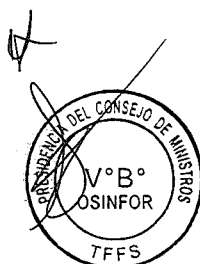
#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.- CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa Reforest S.A., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en el Departamento de Ucayali N° 25-PUC/C-I-AD-001-05, contra la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS.

**Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la empresa Reforest S.A. contra la Resolución Directoral N° 395-2015-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 3°.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N°395-2015-OSINFOR-DSCFFS, la misma que ordenó a la empresa Reforest S.A. como medida provisional la suspensión de los efectos del Plan General de Manejo Forestal como documento de Planificación para todo el periodo de la concesión, suspender los POAs aprobados o los que se aprueben con posterioridad, así como las Guías de Transporte Forestal registradas por la concesionaria ante la Autoridad Forestal requiriendo de abstenga de utilizar las mismas para la movilización d volúmenes autorizados por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 4°.- NOTIFICAR** la presente Resolución a la empresa Reforest S.A., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en



*Handwritten signature*



el Departamento de Ucayali N° 25-PUC/C-I-AD-001-05, y a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

  
**Jenny Faño 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**

