



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 123-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 098-2014-OSINFOR-DSCFFS-NM-OPB
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : ELKJAER ALBERT FARFÁN NOA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 4 de agosto de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. El 25 de julio de 2008, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y el señor Elkjaer Albert Farfán Noa (en adelante, señor Farfán), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestal diferentes a la madera en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAH/C-OPB-A-033-08 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 163).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 024-2011-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAHUAMANU del 16 de febrero de 2011, se aprobó el Plan General de Manejo Forestal (en adelante, PGMF) sobre una superficie de 764.98 hectáreas (fs. 122).
3. Mediante Resolución Directoral Regional N° 219-2013-GOREMAD-GRRNYGMA-DRFFS del 5 de febrero de 2013, se aprobó el Plan Operativo Anual (en adelante, POA) de la zafra 2012-2013, correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de noviembre del 2012 hasta el 31 de octubre de 2013, sobre una superficie de 764.98 hectáreas (fs. 60).

Del 31 de agosto al 1 de setiembre de 2013, 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 a la Parcela de Corta Anual¹

¹ Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.
"Artículo 5°.- Glosario de términos
Para los efectos del Reglamento, se define como:
(...)"



(en adelante, PCA) correspondiente al POA de la zafra 2012-2013, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 081-2013-OSINFOR/06.1.1 del 2 de octubre de 2013 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

5. Con la Resolución Directoral N° 361-2014-OSINFOR-DSCFFS del 21 de julio de 2014 (fs. 176), notificada el 21 de agosto de 2014 (fs. 182 y 183), se da inicio al presente procedimiento administrativo único (en adelante, PAU) contra el señor Farfán, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales e) y l)² 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) y sus modificaciones, así como por haber incurrido en una presunta conducta que configura la causal de caducidad prevista en el literal a)³ del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308), concordado con lo establecido en los numerales 16.1⁴ de la Cláusula Décimo Sexta del Contrato de Concesión.
6. Mediante Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS del 31 de julio de 2015 (fs. 201), notificada el 12 agosto de 2015 (fs. 210 y 211), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - a) Sancionar al concesionario por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y

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”.

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

“Artículo 363°- Infracciones en materia forestal

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

- e) El cambio de uso de la tierra no autorizado conforme a la legislación forestal.
(...)
- l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.
(...)

3 **Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**

“Artículo 18°.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento

El incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización.

- a. El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal”.

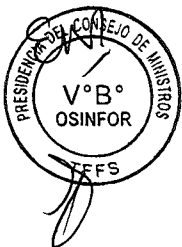
4 **Contrato de Concesión Forestal con Fines Maderables N° 16-IQU/C-J-005-04**

“CLÁUSULA DÉCIMO SEXTA

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:

- 16.1. El incumplimiento del Plan General de Manejo Forestal y de los Planes Operativos, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Contrato.
(...)





modificatorios, e imponer una multa ascendente a 12.60 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

- b) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado al administrado por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308.
7. Mediante escrito con registro N° 5919 (fs. 629), recibido el 1 de setiembre de 2015, el administrado interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS argumentando que la referida resolución directoral no se encontraría debidamente motivada, pues "(...) *no se han identificado a los presuntos autores de dichos delitos ambientales (invasión por parte de terceros a la concesión que regenta el suscrito)*⁵, toda vez que los hechos imputados vienen siendo investigados en la Fiscalía Ambiental⁶, en donde aún "(...) *no queda claro quiénes son los sujetos autores de los delitos ambientales que se constataron dentro de mi concesión, pues es a raíz de la supervisión realizada dentro del área de la concesión que se pudo corroborar la invasión sufrida por terceros*"⁷. En consecuencia, se habría incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁸ (en adelante, Ley N° 27444), al haber vulnerado los principios de "(...) *legalidad, el debido procedimiento, la razonabilidad, y lo más importante la verdad material* (...) "⁹.

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.

⁵ Foja 216.

⁶ Foja 216.

⁷ Foja 216.

El administrado precisó que la referida invasión "(...) *trajo consigo la posterior quema de chacra y atentado contra el medio ambiente que supone dicha práctica* (...) "⁸ (fs. 216 y 217)

⁸ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)"

⁹ Foja 216.



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. Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
16. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
17. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

18. 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.
19. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM¹⁰, 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.

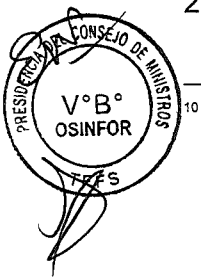
IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

20. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 5919 (fs. 629) el señor Farfán interpuso recurso de apelación contra la Resolución

¹⁰ Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.

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

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano 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".





Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS. Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹¹.

21. Posteriormente, el 4 de julio de 2016, se publicó la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR), la cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria entró en vigencia el 3 de agosto de 2016¹² y dispuso en su artículo 35° que corresponde a las Direcciones de Línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹³.
22. En ese sentido, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria de la norma mencionada¹⁴ se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por la Ley N° 27444,

¹¹ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

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

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

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

¹² Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS"

SEGUNDA: Vigencia y aplicación

El presente Reglamento entra en vigencia a los treinta (30) días calendario contados desde la publicación de la Resolución que lo aprueba en el Diario Oficial El Peruano. (...).

¹³ Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR

"Artículo 35°.- Recurso de apelación"

El Recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia ante el órgano que lo emitió y es resuelto por el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

Corresponde a las direcciones de línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.

El plazo para elevar el recurso de apelación al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre será de cinco (05) días contados desde el día siguiente de su recepción, suspendiéndose dicho plazo si corresponde al impugnante subsanar alguna observación realizada por la correspondiente dirección de línea".

¹⁴ Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS"

PRIMERA: Supletoriedad

En todo lo no previsto de manera expresa en el presente Reglamento se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444. Cabe indicar que los plazos señalados en el presente reglamento se entenderán por días hábiles, más el término de la distancia, aprobado por el OSINFOR mediante Resolución Presidencial"



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

23. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹⁵ las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello, complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad¹⁶, eficacia¹⁷ e informalismo¹⁸ recogidos en la Ley N° 27444.
24. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
25. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15

¹⁵ Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

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

¹⁶ "La celeridad busca imprimir al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible, para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia (...) debe tenerse en cuenta que no se trata de una pauta meramente programática sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exige a la Administración emplear racionalmente el tiempo al ordenar los actos procesales (...)". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 80 a 81.

¹⁷ "El principio de eficacia no puede menos que servir de base para otros principios netamente procesales como el informalismo en favor del administrado (...) pero también se deriva que las partes deben hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad en favor del administrado (...) (...)". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 83.

¹⁸ "Por aplicación de este mismo principio, también debe entenderse que cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (computo de plazos, legitimación, decisión sobre firmeza o no del acto, calificación de recursos, existencia o no de legitimación en el administrado, la oportunidad de presentación de documentos, idoneidad del destinatario de una petición, agotamiento o no de la vía administrativa, etc.) debe interpretarse con benignidad en favor del administrado y favoreciendo la viabilidad de su acto procesal". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 74.





(quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente¹⁹.

26. El escrito de apelación presentado por el señor Farfán cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia 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-OSINFOR²⁰ (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444²¹, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

¹⁹ Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR

"Artículo 36°.- Plazo para interponer el recurso de apelación"

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

"Artículo 34°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de reconsideración"

El plazo para la interposición del Recurso de reconsideración es de quince (15) días, más el término de la distancia, contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral de fin del PAU y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir del día siguiente de su presentación. (...)"

²⁰ Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del 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:

- 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"

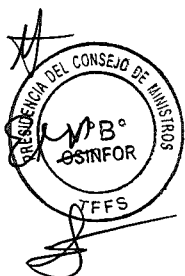
El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

- 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".

²¹ Ley N° 27444

"Artículo 113°.- Requisitos de los escritos"

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



27. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444²², concordado con el artículo 35° de la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR antes mencionado, 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.
28. 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”²³.*
29. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Farfán.

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”.

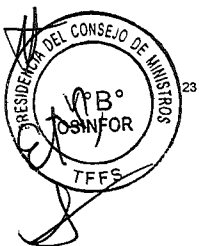
22

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”.

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





V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

30. Si la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS se encuentra debidamente motivada respecto a la determinación de responsabilidad administrativa por las conductas infractoras tipificadas en los literales e) y l) del artículo 364° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias -así como la presunta causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308- imputadas al señor Farfán.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Si la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS se encuentra debidamente motivada respecto a la determinación de responsabilidad administrativa por las conductas infractoras tipificadas en los literales e) y l) del artículo 364° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias - así como la presunta causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308- imputadas al señor Farfán

31. El administrado alegó que la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS no se encontraría debidamente motivada, pues "(...) *no se han identificado a los presuntos autores de dichos delitos ambientales (invasión por parte de terceros a la concesión que regenta el suscrito)*"²⁴, toda vez que los hechos imputados vienen siendo investigados en la Fiscalía Ambiental²⁵, en donde aún "(...) *no queda claro quiénes son los sujetos autores de los delitos ambientales que se constataron dentro de mi concesión, pues es a raíz de la supervisión realizada dentro del área de la concesión que se pudo corroborar la invasión sufrida por terceros*"²⁶. En consecuencia, se habría incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444²⁷ al haber vulnerado los principios de "(...) *legalidad, el debido procedimiento, la razonabilidad, y lo más importante la verdad material (...)*"²⁸.

Foja 216.

Foja 216.

Foja 216.

El administrado precisó que la referida invasión "(...) *trajo consigo la posterior quema de chacra y atentado contra el medio ambiente que supone dicha práctica (...)*" (fs. 216 y 217)

²⁴ Ley N° 27444

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

2. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)"

²⁸ Foja 216.

32. Sobre el particular, corresponde señalar que el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° de la mencionada norma²⁹, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En ese sentido, la motivación deberá ser expresa, a través de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, pudiendo sustentarse los hechos en informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
33. En este contexto, debe tenerse en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico ha dispuesto algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación de la Administración Pública. Así, los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 establecen dos reglas vinculadas a la motivación³⁰. En primer lugar, la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública³¹, conforme al principio del debido

29

Ley N° 27444

"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico".

"Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)"

30

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) ha señalado lo siguiente:

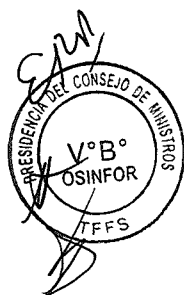
"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

31

Ley N° 27444

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)





procedimiento; en segundo lugar, se dispone -como requisito previo a la motivación- la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material³².

34. Así también, el artículo 3° de la Ley N° 27444, dispone que la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo, a su vez el artículo 6° de la citada norma establece con mayor detalle sus alcances, prohibiciones y excepciones.
35. Del marco normativo expuesto, se colige que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
36. Por lo expuesto, este Órgano Colegiado considera que debe verificarse si la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS se encuentra debidamente motivada respecto a la determinación de responsabilidad administrativa del señor Farfán.

Sobre la acreditación de las conductas infractoras tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

37. De la revisión de la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS, se ha podido verificar que la Dirección de Supervisión analizó los hechos materia de imputación sobre la base de lo descrito en el Informe de Supervisión que recoge los hechos constatados por el supervisor durante la diligencia realizada del 31 de agosto al 1 de setiembre de 2013, tal como se observa a continuación:

1.1. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...).

Ley N° 27444
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)"

1.11. **Principio de verdad material.**- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.
(...)"

"VIII. Análisis"³³

(...)

8.2. Respecto a la evaluación del Plan Operativo anual (castaña)

(...)

8.2.6. Se evidenció durante el recorrido de supervisión quema de bosque aproximadamente 14 hectáreas en 03 sectores de la concesión, realizado por invasores quienes se encuentran posicionados en campamentos (...)

8.3. Respecto a la evaluación del Plan de Manejo Complementario 2013-2014 (madera)

(...)

8.3.3. (...)

- Con relación a la especie *Hymenaea* sp (azúcar huayo), el balance de extracción reporta que el concesionario ha movilizados 13.647 m³ que representa el 24.82% del volumen total de lo autorizado (54.983 m³) correspondiente a 6 individuos declarados en el PMCA; en campo se evidenció 03 individuos en pie con un volumen de 20.676 m³, el aprovechamiento de 03 individuos con un volumen de 29.91 m³, superior a lo declarado en el Balance de Extracción (13.647 m³), por tanto la diferencia (16.258 m³) se habría movilizado sin declarar ante la autoridad forestal. (...)

8.3.4. El individuo código N° 35 especie shihuahuaco no se logró supervisar debido que se encontraba con dirección a los invasores (taladores ilegales) complicándose la accesibilidad para efectuar la supervisión por ser una zona conflictiva (riesgo) (...)

8.3.5. Se evidencia solamente la selección de árboles semilleros como tratamiento silvicultural, no se observó el manejo de regeneración natural en campo consignado en el PMCA (...)"

IX. CONCLUSIONES³⁴

Del análisis de los resultados se concluye lo siguiente:

(...)

9.14. El volumen movilizado determinado en campo para la especie azúcar huayo (29.91 m³) es superior a lo declarado en el Balance de Extracción (13.647 m³), por tanto la diferencia (16.258 m³) se habría movilizado sin declarar ante la autoridad forestal.

9.15. Sólo se está aplicando selección de árboles semilleros, como actividad silvicultural del PCMA.

9.16. Se evidenció invasión y cambio de uso del suelo en el área de la concesión mediante quemas del bosque, en aproximadamente 14 hectáreas".



³³ Foja 12.

³⁴ Foja 13.



38. De lo señalado, se desprende que durante la supervisión forestal realizada del 31 de agosto al 1 de setiembre de 2013, el supervisor constató un desbosque aproximadamente de 14 hectáreas en tres sectores de la concesión por quema de bosques (lo cual implica un cambio de uso de la tierra no autorizado) y verificó que no se realizaron actividades silviculturales de manejo de regeneración natural ni se reportó a la autoridad forestal el volumen de 16.258 m³ de madera aprovechable (lo cual configuró el incumplimiento de las condiciones establecidas en su Concesión Forestal). Dichas conductas se encuentran tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
39. Ahora bien, teniendo en cuenta que las infracciones imputadas al administrado se han realizado sobre la base del contenido del Informe de Supervisión, corresponde precisar que el Informe de Supervisión es el documento que recoge los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada en gabinete, siendo que su finalidad principal es determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área objeto del título habilitante³⁵.
40. De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española la palabra "prueba" significa "Razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de algo". En sentido amplio, "(...) prueba es todo dato objetivo que se incorpora legalmente al proceso, capaz de producir un conocimiento cierto o probable acerca de los extremos de la imputación delictiva"³⁶; por ello, en materia procesal, la prueba refiere al conjunto de actividades destinadas a obtener certeza acerca de los elementos que se necesitan para la decisión del litigio sometido a proceso. Por lo tanto, la prueba es un elemento vital del proceso que lleva a producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos de un determinado acto administrativo.

EM



41. Asimismo, de conformidad con los artículos 43° y 165° de la Ley N° 27444³⁷, los documentos emitidos por los órganos de la entidad son considerados documentos

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

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

³⁶ CAFFERATA NORES José. La Prueba en el Derecho Penal. Ed. Depalma. Buenos Aires 1998. Pág. 16.

³⁷ Ley N° 27444
"Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados
43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.
(...)"

públicos por lo que la información contenida en los informes de supervisión, se presume cierta ya que "(...) la valoración de los actos realizados por funcionarios públicos se realizan considerando la presunción de veracidad de los hechos constatados por estos funcionarios, la cual se justifica en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por los órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...)"³⁸.

42. Ahora bien, al admitir prueba en contrario, es preciso advertir que quien alega hechos diferentes a los contenidos en las actas e informes tiene la carga de la prueba para demostrar la invalidez de los datos consignados en los mismos³⁹, quien debe demostrar que los datos son imprecisos o falsos no bastando su mera observación para poder considerar dicha afirmación. En ese sentido, si el recurrente consideraba que las pruebas aportadas por la Administración, habrían incurrido en algún vicio que conlleve a su invalidez o no lograban acreditar la comisión de las infracciones imputadas le correspondía presentar medios de prueba y/o documentos que así demuestren; situación que no ha sucedido en el presente caso.
43. Tomando en consideración lo expuesto, este Órgano Colegiado es de la opinión que los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen. Asimismo, los hechos plasmados en el correspondiente Informe de Supervisión, el cual tiene veracidad y fuerza probatoria, responden a una realidad de hecho apreciada directamente por los supervisores en ejercicio de sus funciones, siendo que todas sus labores son realizadas conforme a dispositivos legales pertinentes.
44. Sobre la base de lo expuesto, y contrariamente a lo señalado por el administrado, este Órgano Colegiado considera que los medios probatorios aportados por la autoridad de primera instancia -recogidos en el Informe de Supervisión- sí resultan

"Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria.

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

³⁸ DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Aranzadi. Madrid 2005 Vol. I. Pág. 390.

³⁹ Ley N° 27444
"Artículo 162°.- Carga de la prueba
(...)"

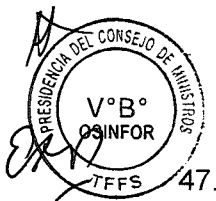
162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.
(...)"





medios probatorios idóneos para acreditar las conductas infractoras imputadas se encuentran debidamente acreditadas, siendo que el administrado realizó el cambio de uso de la tierra no autorizado e incumplió con las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento, toda vez que se identificó un desbosque aproximadamente de 14 hectáreas en tres sectores de la concesión por quema de bosques, lo cual evidenció un cambio de uso de la tierra no autorizado, así también se verificó que no se realizaron actividades silviculturales de manejo de regeneración natural ni se reportó a la autoridad forestal el volumen de 16.258 m³ de madera aprovechable, lo cual configuró el incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal, siendo que, a mayor abundamiento, contra dichas conclusiones el recurrente no aportó medio probatorio alguno que contradiga las afirmaciones de la autoridad supervisora. Dichas conductas se encuentran tipificadas como infracciones en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

45. Sin perjuicio de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera importante pronunciarse sobre lo alegado por el señor Farfán referido a que los responsables por las conductas infractoras imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador serían terceros - invasores del área otorgada en concesión, a fin de determinar si dicha situación lo eximiría de responsabilidad administrativa por los hechos verificados durante la supervisión forestal realizada del 31 de agosto al 1 de setiembre de 2013.
46. Al respecto, el artículo 8° de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, establece que el derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales debe realizarse en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en Ley⁴⁰. Asimismo, el artículo 23° de la precitada Ley dispone que la concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo, en particular, el contrato de concesión⁴¹.



47. Sobre el particular, el artículo 10° de la Ley N° 27308, en concordancia con el literal c) del artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, dispone que los titulares de las concesiones forestales deben adoptar medidas pertinentes a fin de evitar la

⁴⁰ Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
"Artículo 8°.- El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia."

⁴¹ Ley N° 26821
"Artículo 23°.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo (...)."

extracción ilegal de los recursos naturales dentro de los límites de su concesión⁴², ello a fin de asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas⁴³.

48. En esa misma línea, las cláusulas 9.4 y 9.9 del Contrato de Concesión Forestal otorgado al señor Farfán señalan como obligaciones del concesionario -entre otras- asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites⁴⁴.
49. En ese sentido, este Órgano Colegiado considera pertinente evaluar si el concesionario ha actuado dentro de la esfera del deber de diligencia a fin de evitar la presunta invasión referida dentro de los límites de su concesión.
50. Sobre el particular, respecto al deber de diligencia la doctrina señala lo siguiente⁴⁵:

⁴² **Ley N° 27308**
"Artículo 10°.- Modalidades de aprovechamiento
El aprovechamiento y manejo de los recursos forestales en bosques naturales primarios se realiza en las siguientes modalidades:
(...)

1. Concesiones forestales con fines maderables
(...)

Los concesionarios son los responsables directos en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, debiendo adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales, dentro del límite de su concesión".

⁴³ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 88°.- Obligaciones del concesionario
En el contrato de las concesiones forestales se consigna, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario:
(...)

- c. Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas;
(...)"

⁴⁴ **Contrato de Concesión Forestal**
"CLÁUSULA NOVENA
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

Son obligaciones del Concesionario:
(...)

9.4. Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas, tomando en consideración la composición florística del bosque.
(...)

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

⁴⁵ **OSTERLING PARODI, Felipe.** "Artículo 1314.- "Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inexecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso". Lima, agosto del 2012.

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





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

La diligencia ordinaria importa una conducta o comportamiento –pudiendo ser esta actividad negativa- que el deudor debe desplegar para satisfacer el interés del acreedor, es decir, el deber del deudor consiste en la ejecución de la prestación debida.
(...)

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

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

(El énfasis es agregado).

51. De lo señalado, se desprende que el sujeto obligado a dar cumplimiento a una obligación será relevado de responsabilidad si es que ejecuta la acción con la diligencia ordinaria. La diligencia ordinaria es la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto. La diligencia es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.
52. Al respecto, corresponde señalar que si bien el señor Farfán atribuye la realización de las conductas infractoras imputadas a terceras personas que habrían invadido el área otorgada en concesión, dicha situación debió ser puesta en conocimiento a la autoridad pertinente de forma inmediata.

53. De la revisión documental del expediente se observa que el señor Farfán habría tenido conocimiento de presuntas invasiones desde el 15 de octubre de 2008, toda vez que en dicha fecha suscribió un "Acta de Compromiso" con unos presuntos invasores⁴⁶ de su área otorgada en concesión; sin embargo, recién el 16 y 18 de setiembre de 2013 -es decir, con posterioridad a la supervisión forestal realizada del 31 de agosto al 1 de setiembre de 2013- puso en conocimiento de la autoridad administrativa y judicial la presunta invasión del área otorgada en concesión, pese a que dicha situación debió ser puesta en conocimiento de las autoridades pertinentes de forma inmediata, ello de conformidad con las normas antes mencionadas, así como lo dispuesto en el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el cual dispone que las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del patrimonio forestal nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional⁴⁷.
54. De lo expuesto se colige que el señor Farfán no actuó con la diligencia toda vez que no presentó una denuncia de forma oportuna ni realizó los seguimientos debidos por la presunta invasión de área en concesión. En ese sentido, lo alegado por el administrado (invasión de terceros) no lo exime de responsabilidad del cambio de uso de la tierra no autorizado, por cuanto no realizó conductas necesarias para asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley N° 27308, el literal c) del artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como lo señalado en las cláusulas 9.4 y 9.9 de su Contrato de Concesión Forestal.

Sobre la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308

55. Al respecto, con relación al cumplimiento del Plan de Manejo Forestal la Dirección de Supervisión, en el considerando 15 de la resolución apelada, señaló lo siguiente:

⁴⁶ Foja 29.

⁴⁷ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 360°.- Custodia del Patrimonio Forestal Nacional

Las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional, la misma que puede, a su vez, recurrir a la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, según corresponda.

En su calidad de custodios oficialmente designados y acreditados por el Estado para la tutela del patrimonio Forestal Nacional, los concesionarios ejercen autoridad preventiva para disponer en el sitio la suspensión inmediata de cualquier afectación ocasionada por terceros y el mantenimiento del status quo hasta la intervención de la instancia llamada por Ley. A tal efecto, se requerirá pacíficamente a la cesación de las actividades y se levantará un acta circunstanciada sobre la ubicación, naturaleza y magnitud de la afectación, instrumento que, de evidenciar en su momento caso omiso por parte del intimado, tendrá carácter de prueba preconstituída para acreditar la comisión del delito de desobediencia a la autoridad tipificado en el Código Penal, sin perjuicio de las responsabilidades propias de la afectación".





"(...) la correcta implementación de cada Plan General de Manejo Forestal – PGMF constituye una obligación fundamental del concesionario, 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, tal como lo contempla el artículo 28° de la Ley Orgánica 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. (...)"⁴⁸.

56. En ese contexto, al haber quedado acreditado graves afectaciones al bosque por el cambio de uso no autorizado de la tierra -tal como se ha desarrollado en los considerandos precedentes de la presente resolución- la Dirección de Supervisión determinó que la referida conducta realizada por el concesionario es de una gravedad tal que ameritaría la declaratoria de caducidad, razón por la cual luego de la aplicación del test de razonabilidad⁴⁹ se determinó declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento del concesionario, por haber incurrido en la comisión de la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308.
57. Por las consideraciones expuestas, este Órgano Colegiado considera que la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS sí contenía los fundamentos jurídicos y facticos que motivaron adecuadamente la decisión recaída en la citada resolución, conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 3° y 6° de la Ley N° 27444, por lo que no vulneró los principios contenidos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

Con fecha 30 de setiembre de 2015, se publicó entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que sustituye junto a otros reglamentos de gestión⁵⁰ al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna establecido como excepción

⁴⁸ Foja 208.

⁴⁹ Cabe precisar que el referido test de razonabilidad ha sido extensamente desarrollado por la Dirección de Supervisión en el considerando 15 de la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS.

⁵⁰ Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

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

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

al principio de irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵¹, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

59. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵², establece que “las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso” y el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la precitada norma⁵³, el cual establece que “sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria” garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.
60. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora de la administrada, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS.

⁵¹ **Ley N° 27444**
“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

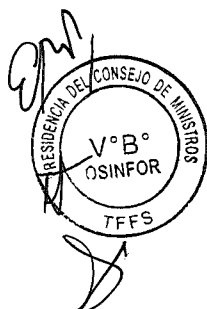
5) Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
(...)”.

⁵² **Ley N° 27444**
“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

2) Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
(...)”.

⁵³ **Ley N° 27444**
“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

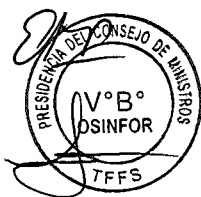
4) Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar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





61. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
- Ley N° 27308 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
 - Decreto Supremo N° 014-2001-AG "Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
62. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015; por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la retroactividad benigna, establecida como excepción al principio de irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley N° 27444, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para el administrado.
63. Para dicho análisis corresponderá comparar la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
<p>Artículo 365⁵⁴.-</p> <p>Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>Artículo 209.1°.-</p> <p>La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma.</p> <p>Artículo 209.2°.-</p> <p>La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <p>a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.</p> <p>b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave.</p> <p>c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</p>



⁵⁴ Dicho texto era el vigente al momento de cometerse las conductas infractoras.

64. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable al recurrente es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime la conducta supuestamente desarrollada por el recurrente, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁵⁵; por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por la presunta infractora se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

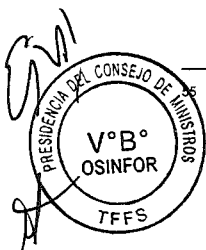
De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR; y, 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 el señor Elkjaer Albert Farfán Noa, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestal diferentes a la madera en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAH/C-OPB-A-033-08, contra la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Elkjaer Albert Farfán Noa, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestal diferentes a la madera en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAH/C-OPB-A-033-08, contra la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR en todos sus extremos la Resolución Directoral N° 299-2015-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó al señor Elkjaer Albert Farfán Noa, con una multa ascendente a 12.60 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales e) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias;



Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI

Artículo 207.3.- Son infracciones muy graves las siguientes:

(...)

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

(...)"



y, declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal de establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308.

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

Artículo 5°.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor Elkjaer Albert Farfán Noa, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestal diferentes a la madera en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAH/C-OPB-A-033-08, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 098-2014-OSINFOR-DSCFFS-NM-OPB a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

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

