



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 196-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 040-2011-OSINFOR-DSPAFFS
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE PERMISOS Y
AUTORIZACIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**
ADMINISTRADO : COMUNIDAD NATIVA CAPANAHUA AYPENA
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 072-2016-OSINFOR-
DSPAFFS**

Lima, 9 de noviembre de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 11 de diciembre de 2006, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y la Comunidad Nativa Capanahua Aypena (en adelante, Comunidad Nativa Capanahua) suscribieron el Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-REQ/P-MAD-A-001-06 (en adelante, Permiso para Aprovechamiento Forestal) (fs. 52).
2. Mediante Resolución Sub Directoral N° 006-2010-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDR del 13 de febrero de 2010, se aprobó el Plan Operativo Anual N° 04 presentado por la Comunidad Nativa Capanahua correspondiente a la zafra 2009-2010, sobre una superficie de 500.2244 hectáreas (en adelante, POA 04) (fs. 57).
3. Del 12 al 13 de julio de 2010, la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) realizó una supervisión de oficio a la Parcela de Corta Anual¹ (PCA) correspondiente al POA 04 de la administrada, cuyos resultados



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:
(...)

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".

se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 259-2010-OSINFOR-DSPAFFS del 13 de agosto de 2010 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

4. Con la Resolución Directoral N° 042-2011-OSINFOR-DSPAFFS del 28 de febrero de 2011 (fs. 327), notificada el 25 de marzo de 2011 (fs. 399, reverso), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:

- a) Dar inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra la Comunidad Nativa Capanahua por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre², 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 la presunta causal de caducidad prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308).
- b) Dictar la medida cautelar suspendiendo los efectos del Plan General de Manejo Forestal, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 046-2006-INRENA-IFFS-ATFFS-REQUENA, y los Planes Operativos Anuales aprobados y aquellos que podrían aprobarse en cualquiera de los bloques quinquenales donde correspondiera el aprovechamiento forestal, asimismo, suspender los efectos de las Guías de Transporte Forestal de productos transformados para la movilización de los saldos de volúmenes autorizados en los Planes Operativos Anuales.
- c) Suspender los efectos de las guías de transporte forestal al estado natural registrados ante la autoridad forestal competente para la movilización de los

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:

(...)

- i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.
- l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.
- 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".

3

Ley N° 27308.

"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".





volúmenes referidos en el artículo anterior, ordenándose a la Comunidad Nativa Capanahua, titular del Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-REQ/P-MAD-A-001-06, se abstenga de utilizar las mismas.

5. Mediante escrito presentado el 1 de abril de 2011, la Comunidad Nativa Capanahua presentó los descargos respectivos contra las imputaciones realizadas por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 042-2011-OSINFOR-DSPAFFS (fs. 336)⁴.
6. Mediante Resolución Directoral N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS del 13 de abril de 2012 (fs. 576), notificada el 20 de abril de 2012 (fs. 581, reverso), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - a) Sancionar a la Comunidad Nativa Capanahua, por la comisión de las infracciones contempladas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias e imponerle una multa ascendente a 17.08 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)⁵.

⁴ Se debe mencionar que el 30 de mayo de 2011 la Comunidad Nativa Capanahua remitió un escrito (fs. 350), mediante el cual amplió los argumentos señalados como descargo en contra de la Resolución N° 042-2011-OSINFOR-DSPAFFS.

⁵ Cabe precisar que, si bien el presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra la Comunidad Nativa Capanahua Aypena también se inició por incurrir en una conducta que habría configurado la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, la Dirección de Supervisión determinó que dicha imputación quedó desacreditada, por los siguientes argumentos:

"Que, con referencia al incumplimiento de las condiciones establecidas en el título habilitante, la Comunidad Nativa no presentó argumentos que la desvirtúen; no obstante, y con referencia a la ausencia de viales y/o caminos primarios y secundarios, es oportuno advertir que la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, que aprueba "La Escala para la Imposición de Multas del OSINFOR en Materia Forestal" considera y describe el tenor de la infracción concerniente a la accesibilidad e infraestructura para los casos en que esta no corresponda a los declarado en el Plan Operativo Anual o genere impactos negativos. En tal sentido, la inexistencia de viales o caminos no constituye un supuesto que pueda adecuarse a ese contexto; más aún, asumiendo que, conforme a los resultados de la supervisión, el documento de gestión presenta evidencias consistentes de falsedad y, como consecuencia de ello, las viales primarias y secundarias evidentemente no existen. Por ello, debe desestimarse la comisión de la infracción en dicho extremo;

Que, asimismo, de acuerdo al informe de Supervisión N° 259-2010-OSINFOR-DSPAFFS, la administradora no cumplió con la selección de árboles semilleros, la reforestación en la vía principal, secundaria y patio de trozas, la instalación de vivero y producción de plántones, omisiones que fueron recogidas en la Resolución Directoral N° 42-2011-OSINFOR-DSPAFFS para sustentar el incumplimiento de las actividades silviculturales.

Que, sin embargo, con referencia a los árboles semilleros debe precisarse que estos no pudieron ser seleccionados en razón a su inexistencia; es decir, materialmente no pudo ejecutarse dicha acción debido a la aparente falta de veracidad del documento de gestión, la cual fue oportunamente puesta en conocimiento de la autoridad competente para que la investigue y sancione, de ser el caso. Sobre la reforestación y la instalación de viveros y producción de plántones, debe enfatizarse que el cronograma de actividades consignado en el Plan Operativo Anual IV, contempló su ejecución a partir del quinto y undécimo mes, respectivamente; por lo tanto, legalmente es razonable justificar que durante la supervisión efectuada en el mes de julio de 2010 aún no se hayan encontrado indicios de su cumplimiento;



- b) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a la Comunidad Nativa Capanahua, por incurrir en la causal de caducidad del derecho de aprovechamiento establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308.
 - c) Cancelar de manera definitiva la utilización de las guías de transporte de productos al estado natural, para la movilización de los saldos de los volúmenes autorizados y demás documentos de gestión, de ser el caso.
 - d) Inhabilitar de manera definitiva el uso de las guías de transporte de productos al estado natural, para la movilización de los saldos de los volúmenes autorizados y demás documentos de gestión, de ser el caso.
 - e) Caducar las medidas cautelares adoptadas en la Resolución Directoral N° 042-2011-OSINFOR-DSPAFFS, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 146.3 del artículo 146° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
7. Mediante escrito con registro N° 174 (fs. 585), presentado el 7 de mayo de 2012, la Comunidad Nativa Capanahua interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS.
 8. Con la Resolución N° 303-2012-OSINFOR-DSPAFFS del 31 de mayo de 2012 (fs. 659), notificada el 3 de agosto de 2013 (fs. 727, reverso), la Dirección de Supervisión resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la Comunidad Nativa Capanahua, debido a que los documentos adjuntados por la administrada no cumplían con un requisito de procedibilidad esencial inherente a su propia naturaleza.
 9. Mediante escrito con registro N° 673 (fs. 732) presentado el 24 de agosto de 2012 la Comunidad Nativa Capanahua presentó recurso de apelación, argumentando lo siguiente:

V°B°
 OSINFOR
 7FFS

más aún, teniendo en cuenta que la reforestación debió practicarse en las viales, las cuales son, al igual que los árboles semilleros inexistentes. Por lo expuesto, se desvirtúa la imputación en el presente extremo;

Que, la aludida Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR considera al incumplimiento de la marcación y mantenimiento de linderos un supuesto calificado como infracción, sin embargo, establece como sanción una medida correctiva, la cual no podría hacerse efectiva en tanto que el documento de gestión aprobado presenta evidencias de falsedad. En ese sentido, pese a haberse acreditado técnicamente su incumplimiento y por tanto, la comisión de la infracción contemplada en el literal l) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, no corresponde aplicar sanción de multa ni medidas correctivas en el extremo referido a la falta de linderamiento y mantenimiento de la PCA". (fs. 578).

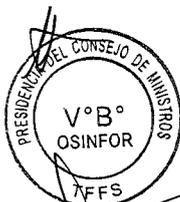


Sobre el recurso de reconsideración

- a) La Comunidad Nativa Capanahua señaló que como administrada tiene derecho a *"(...) exponer sus argumentos, ofrecer y producir sus medios probatorios, así como que la resolución final que se emita, se fundamente en la veracidad de los hechos, sobre la base de los mismos y los medios de prueba ofrecidos en el recurso impugnativo (...)"*⁶. De ahí que, *"(...) la valoración de las pruebas constituye una garantía fundamental para los administrados ya que implica que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos por el órgano administrativo al momento de decidir la situación final (...)"*⁷; sin embargo, en el presente caso la Dirección de Supervisión *"(...) rechazó de plano el recurso de reconsideración interpuesto declarándolo improcedente, obviando totalmente su deber de cautelar el derecho a la recurrencia y que se evalúe lo sustancial de las pruebas presentadas, explicando en detalle el motivo por el cual los documentos presentados no constituyen nueva fuente de prueba (...)"*⁸.
- b) Asimismo, agregó que de conformidad con lo señalado en la Ley N° 27444, el recurso de reconsideración debe sustentarse en nueva prueba. Dicha exigencia fue cumplida, al haberse adjuntado al escrito de reconsideración diversos documentos que tienen directa relación con los hechos controvertidos y que debieron ser materia de pronunciamiento y análisis por parte de la autoridad administrativa; sin embargo, *"(...) estos han sido rechazados de plano, con el argumento que no constituyen nueva fuente de prueba, argumento o apreciación que resulta totalmente subjetivo y formal, olvidándose que la nueva fuente de prueba son hechos diferentes de los que se pretende probar (...)"*⁹.

Sobre la etapa previa a la Supervisión

- c) Precisó que, *"(...) lo que llama la atención es que no se haya aclarado por qué la primera Carta N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS fue notificada en el domicilio del apoderado de la Comunidad Nativa señor Jorge Rolando García Bardarles (...) y la segunda Carta N° 248-2010-OSINFOR-DSPAFFS que fue para la presentación del segundo supervisor no fue notificada en el domicilio del apoderado sino fue directamente a la Comunidad (...)"*¹⁰. Acotándose que



-
- ⁶ Foja 714
⁷ Foja 715
⁸ Foja 713
⁹ Foja 719
¹⁰ Foja 716

la observación realizada, no radica en desconocer el haber tomado conocimiento acerca de la diligencia de supervisión sino en que no se indicó la fecha exacta en la que ésta se realizaría y tampoco se justificó el abuso del derecho para determinar la dirección de destino de las cartas.

- d) Asimismo, se debe tener en consideración que después de la notificación de la Carta N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS se coordinó que la supervisión se realizaría entre el 2 y el 8 de julio de 2010; sin embargo, "(...) el supervisor no acudió en la fecha señalada (...). Sobre este hecho, se dejó constancia ante la Autoridad de la Jurisdicción, el Gobernador del distrito de Emilio San Martín (...) para probar el incumplimiento (...). También, se comunicó lo ocurrido a la Dirección de Supervisión mediante la carta N° 49-2010-CCNN-AYPENAREQ, a fin de que se disponga una nueva fecha (...) "¹¹.
- e) Con posterioridad, "(...) el supervisor Hugo Raúl Salcedo Vásquez, sin coordinar se constituyó directamente en la Comunidad Nativa, sorprendiendo a los pocos integrantes que se encontraban en ese momento y en forma abusiva, atribuyéndose facultades que no le corresponden, reunió aproximadamente a 10 personas y levantó su acta de reunión y de inicio. Asimismo, hizo firmar un formato denominado Carta Poder al encargado de las cosas internas de la Comunidad ante la ausencia del jefe, designando a un comunero para que acompañe en la diligencia de supervisión (...), siendo que esta persona por su escasa cultura y desconocimiento se limitó a firmar las actas de inicio y finalización "¹².
- f) Por lo señalado, "(...) se ofreció las declaraciones juradas del señor Guillermo Huaninchi Romaina y del apoderado de la Comunidad don Rolando García Bardales (...) mediante las cuales se indica que se vulneró el derecho a la participación en la supervisión ya que por un lado se notificó al apoderado con quien se acordó una fecha de ingreso, la cual el supervisor no cumplió; y por otro la supervisión se ha realizado con un supervisor que fue designado para coordinar la fecha de la supervisión pero que no cumplió con ello, vulnerando así el principio al debido proceso y el derecho de defensa consagrado en la Constitución (...) "¹³.

Sobre la Multa

- g) La Dirección de Supervisión no ha considerado los criterios de graduación de la sanción, del Principio de Razonabilidad, establecido en la Ley N° 27444, el

¹¹ Foja 717

¹² Foja 717

¹³ Foja 719



cual señala que "(...) las sanciones deben adoptarse manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar, considerando siempre criterios como existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción, repetición de la comisión (...) así como investigar si se cuenta con antecedentes (...)">¹⁴.

- h) Asimismo, en la Resolución de sanción se señaló que para la determinación del monto de la multa se tuvo en cuenta el Informe N° 056-2012-OSINFOR-DSPAFFS-SDSPAFFS/REAG; sin embargo, "(...) este Informe no se ha puesto en conocimiento del administrado, recortando injustamente el derecho a la defensa y a la contradicción y saber de qué manera se ha calculado la multa, cómo se ha determinado su valor, en base a qué volumen de madera ha calculado si es rolliza o es madera aserrada, qué valor comercial forestal se ha utilizado (el valor de la época en que se infringió o el valor actual de la madera) y la categorización de la especie. Ello, para saber si lo recomendado está de acuerdo a los principios de ponderación y razonabilidad (...)">¹⁵.
- i) Además, "(...) no se le hizo entrega de del Cuadro de Imposiciones de Multa que forma parte del Informe Técnico (...)">¹⁶.
- j) Por otra parte, señaló que se ha pasado por alto el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444, respecto al concurso de infracciones, ya que se le ha impuesto una multa que va en contra de la norma mencionada. Específicamente, en los procedimientos administrativos, "(...) la falta de mayor gravedad absorbe a la menor y de ninguna manera se pueden sumar las infracciones porque son calificadas como una misma conducta. En el presente caso, se han establecido tres infracciones, las que se encuentran bajo una misma conducta; sin embargo, se ha calculado la multa en forma independiente, (...) lo que en materia administrativa sería la suma de sanciones (...). En consecuencia, se ha transgredido el principio de concurso de infracciones incurriéndose en una causal de nulidad"¹⁷.



10. Mediante escrito con registro N° 201605354 (fs. 743) recibido el 16 de agosto de 2016, la administrada solicitó que se declare la prescripción del presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que hasta la actualidad habrían transcurrido más de cuatro (4) años sin que se le haya sancionado de manera definitiva.

- 14 Foja 721
- 15 Foja 720
- 16 Foja 740
- 17 Foja 741

II. MARCO LEGAL GENERAL

11. Constitución Política del Perú.
12. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
13. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
14. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
15. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
16. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
17. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
18. Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
19. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
20. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

21. 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.
22. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM¹⁸, 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.



18

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".



IV. CUESTIÓN PREVIA: RESPECTO A LA SOLICITUD DE PRESCRIPCIÓN Y PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

Análisis sobre la solicitud de prescripción

23. Mediante escrito con registro N° 201605354 (fs. 743) recibido el 16 de agosto de 2016, la administrada solicitó que se declare la prescripción del presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que hasta la actualidad habrían transcurrido más de cuatro (4) años sin que se le haya sancionado de manera definitiva.
24. Al respecto, corresponde señalar que de conformidad con los artículos 147.1° y 147.2° de la Ley N° 27444¹⁹ las cuestiones que planteen los administrados durante la tramitación del procedimiento sobre extremos distintos al asunto principal, se pueden hacer valer exclusivamente en el recurso, debiendo ser resueltas en la resolución final de la instancia, salvo disposición expresa en contrario de la ley.
25. Asimismo, el artículo 4° 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) señala que el Tribunal es competente para conocer y resolver, entre otros, recursos de apelación.
26. Adicionalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 233.3 del artículo 233° de la Ley N° 27444, los administrados plantean la prescripción vía defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos²¹.

19

Ley N° 27444

"Artículo 147°.- Cuestiones distintas al asunto principal

147.1 Las Cuestiones que planteen los administrados durante la tramitación del procedimiento sobre extremos distintos al asunto principal, no suspenden su avance, debiendo ser resueltas en la resolución final de la instancia, salvo disposición expresa en contrario de la ley.

147.2 Tales cuestiones, para que se sustancien conjuntamente con el principal, pueden plantearse y argumentarse antes del alegato. Transcurrido este momento, se pueden hacer valer exclusivamente en el recurso. (...)"

20

Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR

"Artículo 4°.- Competencia

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

(...)

b) Los recursos de apelación contra resoluciones directorales de primera instancia emitidas por las Direcciones de Línea".

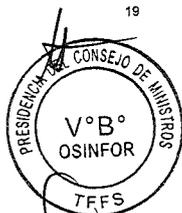
21

Ley N° 27444

"Artículo 233°.- Prescripción

(...)

233.3 Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa".



27. En tal sentido, al advertirse que la administrada ha interpuesto de forma previa un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 303-2012-OSINFOR-DSPAFFS, la solicitud de prescripción debe calificarse y resolverse como una ampliación del Recurso de Apelación; correspondiéndole al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre conocerlo y emitir el pronunciamiento respectivo.

Análisis de la Procedencia del Recurso de Apelación

28. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 673 (fs. 732), recibido el 24 de agosto de 2012, la Comunidad Nativa Capanahua interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 303-2012-OSINFOR-DSPAFFS. 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 alguno²².
29. 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 2016²³ y dispuso en su artículo 35° que corresponde a las Direcciones de Línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación²⁴.

22

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".

Resolución Presidencial N° 062-2016-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. (...)"

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".





30. En ese sentido, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria de la norma mencionada²⁵ se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por la Ley N° 27444, ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Procesal Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
31. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil²⁶ 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 celeridad²⁷, eficacia²⁸ e informalismo²⁹ recogidos en la Ley N° 27444.

²⁵ 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".

²⁶ 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".

²⁷ "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.

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

²⁹ "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.



32. En consecuencia, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
33. 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 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente³⁰.
34. El escrito de apelación presentado por la Comunidad Nativa Capanahua cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en los artículos 20°, 21° y 28° de la Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR³¹, así como lo dispuesto

30

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. (...)"

31

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".





en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444³², por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

35. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444³³, 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.
36. 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”³⁴.

32

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”.

33

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”.

34

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



37. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por la Comunidad Nativa Capanahua.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

38. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- i) Si la facultad sancionadora de la autoridad administrativa prescribió al momento de emitirse la resolución materia de impugnación.
 - ii) Si los medios probatorios ofrecidos por la Comunidad Nativa Capanahua en el escrito de reconsideración han sido debidamente valorados.
 - iii) Si existen causales para declarar la nulidad de la supervisión realizada del 12 al 13 de julio del 2010.
 - iv) Si al momento de determinarse la multa se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
 - v) Si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones recogido en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si la facultad sancionadora de la autoridad administrativa prescribió al momento de emitirse la resolución materia de impugnación

39. La administrada solicitó que se declare la prescripción del presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que habrían transcurrido cuatro (4) años sin que se le haya sancionado.

Sobre el particular, con relación a la prescripción, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente³⁵:

“La prescripción, desde un punto de vista general, es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones. Y, desde la óptica penal, es una causa de extinción de la responsabilidad criminal fundada en la acción del tiempo sobre los acontecimientos humanos o renuncia del Estado al ius puniendi, en razón de que

³⁵ Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1805-2005-HC/TC.



el tiempo transcurrido borra los efectos de la infracción, existiendo apenas memoria social de la misma”.

41. De lo expuesto, se entiende que la prescripción es una limitación al ejercicio tardío del derecho en beneficio de la seguridad jurídica³⁶; por ello, se acoge en aquellos supuestos en los que la Administración, por inactividad deja transcurrir el plazo máximo legal para ejercitar su derecho a exigir o corregir las conductas ilícitas administrativas o interrumpe el procedimiento de persecución de la falta durante un lapso de tiempo³⁷.
42. Ahora bien, teniendo en cuenta que la solicitud de prescripción debe resolverse sin más trámite que la constatación de plazos³⁸, corresponde a este Órgano Colegiado determinar si procede la solicitud de prescripción formulada por la administrada.
43. Al respecto, debe tenerse en cuenta que con relación al plazo de prescripción, el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, modificado por el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1029 dispone que el plazo de prescripción será de cuatro (4) años, en caso dicho plazo no hubiera sido determinado por la autoridad competente³⁹.
44. De otro lado, con relación al inicio del plazo de prescripción, el numeral 233.2 del dispositivo legal mencionado indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción se inicia según el tipo de conducta ilícita del que se trate: i) al momento de la comisión del acto ilícito, tratándose de infracciones instantáneas; o, ii) cuando la comisión de dicho acto ilícito ha cesado, tratándose de infracciones continuadas.

³⁶ **BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio.** Curso de Direito Administrativo, 22° Edición, Malheiros Editores, Sao Paulo, 2007, p. 1025.

Ver: **ZEGARRA VALDIVIA, Diego.** La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Revista de Derecho Administrativo del Círculo de Derecho Administrativo, 2009, p. 208

³⁷ **CARVALHO FILHO, José Dos Santos.** Manual de Direito Administrativo, 19° Edición, Lumen Juris Editores, Rio de Janeiro, 2008, p. 860.

Ver: **ZEGARRA VALDIVIA, Diego.** Op. Cit.

Ley N° 27444
"Artículo 233°.- Prescripción
(...)

233.3 Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa”.

³⁹ **Ley N° 27444**
"Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.”

EM



Dicho plazo se suspende solo con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de infracción que sean imputados⁴⁰.

45. De las normas señaladas, se desprende que para la persecución de una infracción, la Administración Pública cuenta con un plazo de prescripción, que se mide desde la comisión del hecho infractor (para el caso de las infracciones instantáneas) o que éste haya cesado (en el caso de las infracciones continuadas) hasta que se notifica al presunto responsable la iniciación formal de un procedimiento sancionador contra él. Si se consuma antes, la Administración Pública quedará impedida de sancionar aquella infracción, es decir perderá competencia para emitir un acto administrativo válido.
46. Asimismo, debe precisarse que: (i) las infracciones instantáneas son aquellas en las que la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce en un momento determinado, en el que la infracción se consuma, sin producir una situación antijurídica duradera⁴¹; y, (ii) las infracciones continuadas son *aquellas cuya realización se prolonga en el tiempo y le permite al infractor subsanar la omisión o cambie su estado*⁴². Cabe precisar que, éstas conductas se caracterizan por la repetición del acto ilícito en el tiempo, "(...) así a lo largo del tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación jurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la acción (...)"⁴³.
47. En atención a lo expuesto, corresponde señalar que el plazo de prescripción (i) para las infracciones instantáneas comienza desde que es cometida, que es un momento plenamente determinables, mientras que (ii) para las infracciones continuadas, al ser

40

Ley N° 27444

"Artículo 233°.- Prescripción

(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. (...)

BACA ONETO, Víctor. La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Revista Derecho y Sociedad No. 37, Año XXII, 2011, p. 268.

42

ALVA MATTEUCCI, Mario. El principio de continuidad de infracciones regulado en la Ley del Procedimiento Administrativo General y su implicancia en el ámbito tributario. En: Jurídica. Suplemento de Análisis Legal del diario oficial "El Peruano" correspondiente a la edición del martes 12 de abril del 2005, N° 41, Pp. 6 y 7.

43

DE PALMA DEL TESO, Ángeles. Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. En: Revista Española de Derecho Administrativo N° 112, 2001, Civitas, Madrid, Pp. 555 - 556.





una situación jurídica prolongada en el tiempo, el plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta infractora⁴⁴.

48. Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta importante determinar el tipo de conductas realizadas por la Comunidad Nativa Capanahua, debido a que la calificación de una conducta (como instantánea o continuada) determinará el inicio del plazo con el que cuenta la Administración Pública para ejercer el *ius puniendi* sobre la administrada.

Con relación a la calificación (instantáneas o continuadas) de las conductas imputadas en el presente procedimiento administrativo sancionador

49. Al respecto, debe precisarse que las actividades de aprovechamiento forestal se realizan a través de las fases de pre aprovechamiento y aprovechamiento⁴⁵. La primera de ellas⁴⁶, comprende principalmente la delimitación de la PCA (incluyendo la apertura de trochas de orientación), el censo comercial (incluyendo la corta selectiva de lianas), la planificación operacional del aprovechamiento, la planificación y construcción de la red vial. La segunda, se sub divide en: las operaciones de corta las cuales incluyen la tumba, el despunte y el trozado⁴⁷; y, las operaciones de arrastre y transporte, las cuales comprenden el transporte de las trozas desde el sitio de tumba hasta los patios de trozas, a través de viales de arrastre.
50. De lo señalado, se desprende que las operaciones de aprovechamiento forestal, por ser un conjunto de actividades complejas, requieren de una planificación, así como un tiempo necesario en cada una de las fases de aprovechamiento, siendo imposible que se pueda realizar más de una de las actividades antes mencionadas al mismo tiempo.
51. En consecuencia, las conductas imputadas a la Comunidad Nativa Capanahua, referidas a la extracción forestal y movilización (de volúmenes no autorizados)

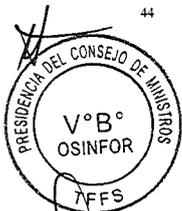
⁴⁴ La doctrina, concordante con el Derecho Penal, es unánime en sostener que en el caso de las infracciones permanentes "(...) su plazo de prescripción comienza, precisamente en el instante en que cesa el estado antijurídico creado por el autor y no antes, en la medida en que no puede empezar a prescribir aquello que todavía no ha terminado. Por ello, no puede operar la prescripción porque la infracción no ha dejado de producirse, es decir, no se inicia el cómputo del plazo y no prescribe mientras persiste el incumplimiento, no prescribe mientras no cese la misma.

Ver: **GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo**. Derecho Administrativo Sancionador, Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo, Segunda Edición, 2010, España: Thomson Reuters, p. 653.

⁴⁵ Resolución Jefatural N° 109-2003-INRENA. Lineamientos para la elaboración de planes operativos anuales en concesiones forestales con fines maderables.

⁴⁶ Generalmente, esta fase se realiza un año antes del aprovechamiento (si dicho aprovechamiento se realiza mediante un plan de manejo forestal).

⁴⁷ Estas deben planificarse de manera que faciliten la retirada de las trozas por el equipo de arrastre, se reduzcan los riesgos de accidentes y se evite desperdicios de madera.

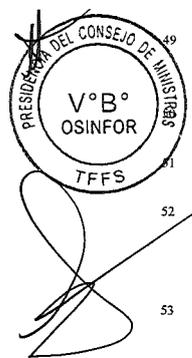


constituyen etapas de aprovechamiento que implican el desarrollo de distintas actividades, entre ellas: la identificación de los árboles a aprovechar⁴⁸, la tala⁴⁹, el despunte⁵⁰, el trozado⁵¹, la extracción⁵² y movilización⁵³.

52. Cabe precisar que los requisitos o características para determinar que estamos ante una infracción continuada son los siguientes: i) realización de un plan preconcebido o el aprovechamiento de idéntica ocasión; ii) realización de una pluralidad de acciones con unidad psicológica y material; e, iii) infracción de los mismos o semejantes preceptos administrativos⁵⁴.
53. Por las consideraciones expuestas, este Órgano Colegiado es de la opinión que las conductas infractoras imputadas a la Comunidad Nativa Capanahua son infracciones continuadas, toda vez que el incumplimiento de ellas parte de una situación que se ha prolongado en el tiempo.

Con relación al inicio del plazo de prescripción de la facultad sancionadora

54. Ahora bien, habiendo determinado que las conductas imputadas a la Comunidad Nativa Capanahua califican como una infracción continuada, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, respecto a que el cómputo del plazo de la prescripción comenzará a partir del día en que la comisión de la infracción hubiera cesado.
55. Al respecto, resulta pertinente indicar que las conductas imputadas a la Comunidad Nativa Capanahua se desarrollaron como parte del aprovechamiento forestal del POA 4 zafra 2009-2010, aprobado el 13 de febrero de 2010 mediante Resolución Sub Directoral N° 006-2010-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDR.



48. Esto implica la identificación de individuos aprovechables, semilleros y aprovechamiento futuro.
49. Se entiende por tala al tumbado de los árboles. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).
50. Implica la eliminación de las ramas del extremo superior del árbol extraído.
51. Dicha actividad implica el seccionamiento o corte transversal del recurso extraído en medidas comerciales.
52. Proceso de traslado de un producto forestal, mediante vías de arrastre, desde el tocón del árbol de origen hasta un sitio intermedio dentro del bosque, es decir, hasta un punto o patio de acopio. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).
53. Es el proceso de traslado del producto extraído desde el punto de acopio hacia fuera del bosque materia de intervención. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).
54. **DE PALMA DEL TESO, Ángeles.** Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. En: Revista Española de Derecho Administrativo N° 112, 2001, Civitas, Madrid, Págs. 555 - 556.



56. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el periodo de la zafra para los Permisos de Aprovechamiento Forestal se inician desde el día de su aprobación y culminan luego de transcurrido el año calendario siguiente; razón por la cual se entiende que el POA 4 de la Comunidad Nativa Capanahua venció el 13 de febrero de 2011, lo cual implica que las conductas imputadas en el presente caso se habrían desarrollado hasta dicha fecha.
57. En ese contexto, teniendo en cuenta que las conductas infractoras del presente procedimiento administrativo sancionador cesaron cuando finalizó el POA de la zafra 2009-2010, es decir el día 13 de febrero de 2011, corresponde iniciar el cómputo del plazo de prescripción desde dicha fecha, a efectos de determinar si el plazo para sancionar a la Comunidad Nativa Capanahua ha prescrito o no.

Análisis cronológico

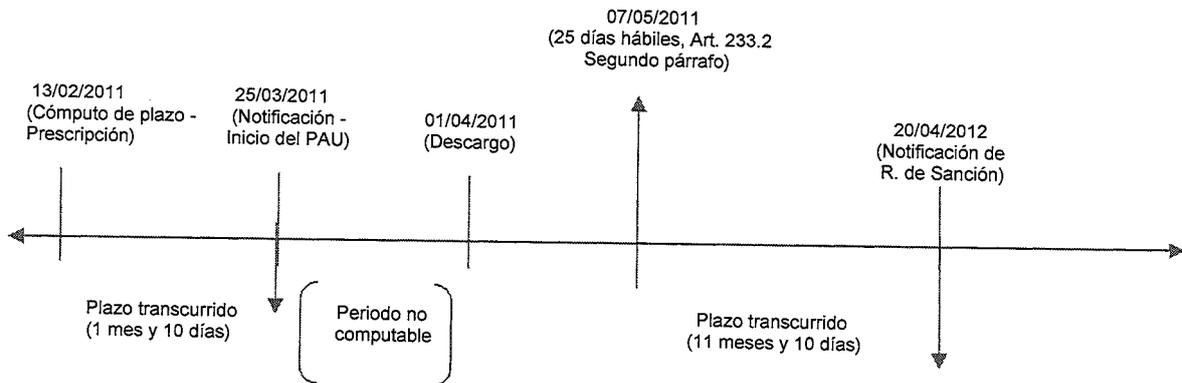
58. Desde el día que la Comunidad Nativa Capanahua dejó de extraer y movilizar recursos forestales no autorizados (13.02.2011) hasta la notificación del inicio del presente PAU en fecha 25 de marzo de 2011 (fs. 399, reverso), ha transcurrido 1 mes y 10 días, fecha que se interrumpe con la notificación de la Resolución Directoral N° 042-2011-OSINFOR-DSPAFFS (fs. 327), la misma que dio inicio al presente PAU.
59. Posteriormente, la administrada presentó sus descargos el 1 de abril de 2011 (fs. 336), reanudándose el cómputo para efecto de la solicitud de prescripción luego de 25 días hábiles de conformidad con lo señalado en el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444⁵⁵; es decir, desde el 07 de mayo de 2011 hasta el 20 de abril de 2012 han transcurrido 11 meses y 10 días. Cabe precisar que, en dicha fecha fue notificada la Resolución N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS, mediante la cual la Dirección de Supervisión resolvió entre otros, sancionar a la administrada con una multa ascendente a 17.08 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).



55

Ley N° 27444
"Artículo 233°.- Prescripción
(...)"

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235°, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.



Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

60. De lo señalado, se advierte que el plazo transcurrido desde el inicio del plazo de prescripción (13 de febrero de 2011) hasta la notificación de la resolución que resolvió sancionar a la Comunidad Nativa Capanahua (20 de abril de 2012), ha transcurrido el plazo de 1 año y 20 días. En consecuencia, la solicitud de prescripción presentada por la administrada, en relación al POA 4, no ha operado, no siendo aplicable lo previsto en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444.

VI.II Si los medios probatorios ofrecidos por la Comunidad Nativa Capanahua en el escrito de reconsideración han sido debidamente valorados.

61. La Comunidad Nativa Capanahua señaló que como administrada tiene derecho a "(...) exponer sus argumentos, ofrecer y producir sus medios probatorios, así como que la resolución final que se emita, se fundamente en la veracidad de los hechos, sobre la base de los mismos y los medios de prueba ofrecidos en el recurso impugnativo (...)">⁵⁶. De ahí que, "(...) la valoración de las pruebas constituye una garantía fundamental para los administrados ya que implica que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos por el órgano administrativo al momento de decidir la situación final (...)">⁵⁷; sin embargo, en el presente caso la Dirección de Supervisión "(...) rechazó de plano el recurso de reconsideración interpuesto declarándolo improcedente, obviando totalmente su deber de cautelar el derecho a la recurrencia y que se evalúe lo sustancial de las pruebas presentadas, explicando en detalle el motivo por el cual los documentos presentados no constituyen nueva fuente de prueba (...)">⁵⁸.

⁵⁶ Foja 714

⁵⁷ Foja 715

⁵⁸ Foja 713

gm



62. Asimismo, agregó que de conformidad con lo señalado en la Ley N° 27444, el recurso de reconsideración debe sustentarse en nueva prueba. Dicha exigencia fue cumplida, al haberse adjuntado al escrito de reconsideración diversos documentos que tienen directa relación con los hechos controvertidos y que debieron ser materia de pronunciamiento y análisis por parte de la autoridad administrativa; sin embargo, "(...) *estos han sido rechazados de plano, con el argumento que no constituyen nueva fuente de prueba, argumento o apreciación que resulta totalmente subjetivo y formal, olvidándose que la nueva fuente de prueba son hechos diferentes de los que se pretende probar (...)*"⁵⁹.
63. Sobre el particular, cabe señalar que de acuerdo con el principio de legalidad, establecido en la Ley N° 27444⁶⁰, las autoridades administrativas deben actuar con respecto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les hayan sido atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
64. De otro lado, en observancia del principio de debido procedimiento, regulado en la citada norma⁶¹, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, lo cual comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer, producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
65. En tal sentido, resulta pertinente señalar que en virtud del artículo 208° de la mencionada norma, el recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo


59 Foja 719

60 Ley N° 27444

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

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

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

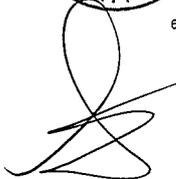
61 Ley N° 27444

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

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

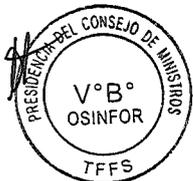
1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución 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.
(...)"





órgano que dictó el primer acto que es materia de impugnación, debiéndose sustentar en nueva prueba.

66. Conforme a ello, resulta pertinente indicar que para determinar qué constituye nueva prueba es necesario distinguir entre: (i) los hechos materia de la controversia que requieren ser probados; y, (ii) los hechos que son invocados para probar el hecho controvertido⁶².
67. Cabe precisar que, por un lado, los hechos materia de controversia siempre serán los mismos, ya que son los hechos que sustentan la exigencia de la actuación de la Administración sobre los cuáles se pronuncia de manera desfavorable a los intereses de la administrada. Por otro lado, respecto a los hechos que son invocados para probar el hecho controvertido, será preciso distinguir entre: (i) **fuentes de prueba**, que son los hechos percibidos por el juez, que por lo general consisten en hechos diferentes del que se trata de probar (salvo el caso de la inspección); (ii) **motivos o argumentos de prueba**, son aquellas razones que el juez deduce de las fuentes de prueba, para reconocer o negar determinado valor de convicción de las pruebas; y, (iii) **medios de prueba**, son la expresión material de las fuentes de prueba que proporcionarán al juez el conocimiento necesario para pronunciarse⁶³.
68. En ese contexto, se advierte que cuando se exige la presentación de una nueva prueba como requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración, lo que se requiere es la presentación de una nueva fuente de prueba, la cual debe tener una expresión material para que pueda ser valorada por la autoridad administrativa, siendo dicha expresión material el medio probatorio nuevo. Es así que, este medio probatorio nuevo debe justificar la revisión del análisis ya efectuado, pues solo así se justifica que la misma autoridad administrativa tenga que revisar su propio análisis⁶⁴.
69. Sobre el particular, cabe mencionar que, el 7 de mayo de 2012, la administrada interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS, presentando como nueva prueba: el escrito de ampliación de descargos de fecha 30 de mayo de 2011; la Carta de Notificación N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 01 de junio de 2010; la Carta N° 49-2010-CCNN-AYPENA-REQ; una Constancia emitida por el Gobernador del distrito de Emilio San Martín Sr. Roberto Ríos Bartra; la Carta de Notificación N° 248-2010-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 02 de junio de 2010; una Copia Legalizada del Acta de Asamblea de la Comunidad, autorizando el trámite del POA 4, de fecha 23 de octubre



⁶² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. Pág. 620.

⁶³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. Pág. 621.

⁶⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. Pág. 620.



de 2009; una Copia legalizada del Acta de Asamblea de la Comunidad, autorizando el trámite del POA 5, de fecha 04 de junio de 2010; la Declaración Jurada del Sr. Guillermo Huaninchi Romaina; y la Declaración Jurada del Sr. Jorge Rolando García Bardales.

70. Al respecto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 303-2012-OSINFOR-DSPAFFS se observa que la Dirección de Supervisión en los considerandos 6, 7 y 8, procedió a evaluar las pruebas ofrecidas por la Comunidad Nativa Capanahua, señalando lo siguiente⁶⁵:

“Que, en ese contexto, la administrada adjuntó al escrito mediante el cual interpuso el recurso impugnatorio los siguientes documentos: a) escrito de ampliación de descargos que no fue mencionado ni refutado en la Resolución Directoral N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS; b) Carta de Notificación N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 01 de junio de 2010; c) Carta N° 49-2010-CCNN-AYPENA-REQ; d) Constancia emitida por el Gobernador del distrito de Emilio San Martín Sr. Roberto Rios Bartra; e) Carta de Notificación N° 248-2010-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 02 de junio de 2010; f) Copia Legalizada del Acta de Asamblea de la Comunidad, autorizando el trámite del POA 4, de fecha 23 de octubre de 2009; g) Copia legalizada del Acta de Asamblea de la Comunidad, autorizando el trámite del POA 5, de fecha 04 de junio de 2010; h) Declaración Jurada del Sr. Guillermo Huaninchi Romaina; e, i) Declaración Jurada del Sr. Jorge Rolando García Bardales;

Que, no obstante, se aprecia que todos los documentos presentados por la Comunidad Nativa, con excepción de los señalados en los literales h) e i) del párrafo precedente, forman parte de los actuados obrantes en el expediente administrativo N° 040-2011-OSINFOR-DSPAFFS; es decir, no constituyen nuevas fuentes de prueba que sustenten la revisión de las imputaciones que motivaron la imposición de la sanción y la declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento, en tanto que ya fueron objeto de valoración por esta Dirección de Línea en su oportunidad;

Que, con relación a los documentos señalados en los literales h) e i), cabe resaltar que no constituyen nuevas fuentes de prueba, en tanto que no contribuyen sólidamente en generar certeza y/o convicción, ya que no aportan nuevos elementos para su valoración o evaluación además de los ya analizados durante el PAU; asimismo, se pronuncian sobre los mismos hechos que fueron materia de controversia antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS, los cuales cuestionaron aspectos formales y fueron rebatidos en dicho acto administrativo;”

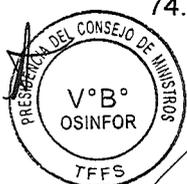


71. De lo señalado, se aprecia que los medios probatorios presentados por la administrada sí fueron valorados por la Dirección de Supervisión, siendo que respecto a los mismos se concluyó que no califican dentro de la categoría de “nueva prueba”, toda vez que no justifican la revisión del análisis efectuado por la Dirección de Supervisión en la Resolución N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS. Ello, debido a que o se trata de documentos que ya fueron materia de análisis al momento de la

⁶⁵

emisión de la mencionada resolución o porque no aportan nuevos elementos para la reevaluación de los hechos.

72. En efecto, de la revisión de los documentos presentados por la administrada se advierte que: (i) el escrito de ampliación de descargos presentado el 1 de abril de 2011, contiene únicamente los cuestionamientos realizados por la administrada contra el Informe de Supervisión, así como los actos previos a la realización del acto de Supervisión; (ii) las Cartas de Notificación N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS, N° 49-2010-CCNN-AYPENA-REQ; y, Carta de Notificación N° 248-2010-OSINFOR-DSPAFFS, constituyen documentación que obra en el expediente y que ya fue materia de análisis; (iii) las copias legalizadas del Acta de Asamblea de la Comunidad, autorizando el trámite del POA 4 y el POA 5 respectivamente, no constituyen nueva fuente de prueba ya que la autorización de los POAs por parte de la Comunidad forma parte de las decisiones que adopten como organización, por lo que no tienen relación directa con las materias en controversia ni generan convicción respecto a una variación en las conductas infractoras imputadas; (iv) la Constancia firmada por el Gobernador del distrito de Emilio San Martín, Sr. Roberto Ríos Bartra, únicamente señala que el señor Jorge Rolando García Bardales llegó el 2 de julio de 2010 en la localidad de Tamango a las 10:00 a.m., procedería a regresar a la Comunidad Nativa Capanahua a las 6:00 p.m. y retornaría a Tamango el 8 de julio de 2010; es decir, solo constituye una declaración de haberse encontrado presente ante el Gobernador el 2 de julio de 2010, más no aporta ningún elemento nuevo que amerite una nueva revisión del análisis que sustentó las imputaciones realizadas a la administrada.
73. Asimismo, de la revisión de las Declaraciones Juradas de los señores Guillermo Huaninchi Romaina y Jorge Rolando García Bardales se aprecia que en éstas las mencionadas personas únicamente cuestionan el cumplimiento de lo establecido en la normativa respecto a las formalidades requeridas para la realización de la supervisión, por lo tanto, dichos documentos tampoco califican como nueva prueba.
74. En tal sentido, la Dirección de supervisión cumplió con realizar la valoración respectiva a los medios probatorios presentados por la Comunidad Nativa Capanahua, siendo que como producto de dicho análisis se concluyó que los mismos no constituían nueva prueba y más bien constituyen cuestionamientos a interpretación de las pruebas ya analizadas, por lo que, se justifica la declaración de improcedencia de los mismos. Es así que, ha quedado desvirtuado lo alegado por la administrada en este extremo de su recurso de apelación.
75. Sin perjuicio de lo señalado, este Órgano Colegiado considera pertinente analizar en el siguiente punto controvertido si la etapa previa a la Supervisión realizada se efectuó de conformidad con lo establecido en la norma respectiva.





VI.III Si existen causales para declarar la nulidad de la supervisión realizada del 12 al 13 de julio del 2010.

76. La administrada precisó que, "(...) lo que llama la atención es que no se haya aclarado por qué la primera carta N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS fue notificada en el domicilio del apoderado de la Comunidad Nativa señor Jorge Rolando García Bardales (...) y la segunda carta N° 248-2010-OSINFOR-DSPAFFS que fue para la presentación del segundo supervisor no fue notificada en el domicilio del apoderado sino fue directamente a la Comunidad (...)".⁶⁶ Acotándose que la observación realizada, no radica en desconocer el haber tomado conocimiento acerca de la diligencia de supervisión sino en que no se indicó la fecha exacta en la que ésta se realizaría y tampoco se justificó el abuso del derecho para determinar la dirección de destino de las cartas.
77. Asimismo, agregó que se debe tener en consideración que después de la notificación de la Carta N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS se coordinó que la supervisión se realizaría entre el 2 y el 8 de julio de 2010; sin embargo, "(...) el supervisor no acudió en la fecha señalada (...). Sobre este hecho, se dejó constancia ante la Autoridad de la Jurisdicción, el Gobernador del distrito de Emilio San Martín (...) para probar el incumplimiento (...). También, se comunicó lo ocurrido a la Dirección de Supervisión mediante la carta N° 49-2010-CCNN-AYPENAREQ, a fin de que se disponga una nueva fecha (...)".⁶⁷
78. Con posterioridad, "(...) el supervisor Hugo Raúl Salcedo Vásquez, sin coordinar se constituyó directamente en la Comunidad Nativa, sorprendiendo a los pocos integrantes que se encontraban en ese momento y en forma abusiva, atribuyéndose facultades que no le corresponden, reunió aproximadamente a 10 personas y levantó su acta de reunión y de inicio. Asimismo, hizo firmar un formato denominado Carta Poder al encargado de las cosas internas de la Comunidad ante la ausencia del jefe, designando a un comunero para que acompañe en la diligencia de supervisión (...), siendo que esta persona por su escasa cultura y desconocimiento se limitó a firmar las actas de inicio y finalización"⁶⁸.
79. Por lo señalado, la administrada agrega: "(...) se ofreció como prueba las declaraciones juradas del señor Guillermo Huaninchi Romaina y del apoderado de la Comunidad don Rolando García Bardales (...) mediante las cuales se indica que se vulneró el derecho a la participación en la supervisión ya que por un lado se notificó al apoderado con quien se acordó una fecha de ingreso, la cual el supervisor no cumplió; y por otro la supervisión se ha realizado con un supervisor que fue

⁶⁶ Foja 716

⁶⁷ Foja 717

⁶⁸ Foja 717

*designado para coordinar la fecha de la supervisión pero que no cumplió con ello, vulnerando así el principio al debido proceso y el derecho de defensa consagrado en la Constitución (...)*⁶⁹.

80. Sobre el particular, cabe precisar que la supervisión realizada del 10 al 13 de julio de 2010 se encontraba regulada por el Manual de Procedimiento para la Supervisión de Permisos y Autorizaciones de Aprovechamiento Forestal Maderable, aprobado mediante Resolución Directoral N° 001-2009-OSINFOR-DSPAFFS (en adelante, Manual de Supervisión).
81. El Manual de Supervisión establece que en la etapa de coordinación preliminar es necesario notificar a la administrada que se llevará a cabo la correspondiente supervisión, siendo que en dicha comunicación se solicita que a fin de garantizar sus derechos, designe a los representantes correspondientes⁷⁰.
82. En el presente caso, a través de la Carta de Notificación N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS del 01 de junio de 2010, recibida el 23 de junio de 2010, se informó a la Comunidad Nativa Capanahua que se llevaría a cabo la actividad de supervisión, precisándose que el representante que se designe debía contar preferentemente con conocimiento sobre las actividades realizadas en virtud al POA:

*"En tal sentido, se requiere que en la mencionada diligencia se cuente con una copia del Plan Operativo Anual correspondiente a la zafra 2009 – 2010 a efectos que sea una herramienta de campo para los supervisores del OSINFOR. Asimismo, deberá designar mediante una carta poder a su representante que considere necesario, con conocimiento de lo ejecutado en la zafra vigente, con la finalidad de participar en la diligencia conjuntamente con los supervisores del OSINFOR"*⁷¹.

⁶⁹ Foja 719

⁷⁰ **Manual de Procedimiento para la Supervisión de Permisos y Autorizaciones de Aprovechamiento Forestal Maderable**

VI. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION

6.1. Etapa del Inicio del Procedimiento

(...)

6.2. Etapa de Pre-Supervisión

6.2.1. Etapa de Gabinete

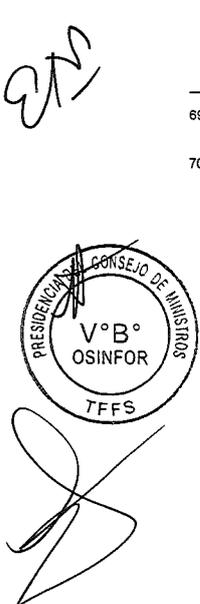
(...)

g) Elaborará, tramitará y realizará el seguimiento de la carta de notificación de la supervisión de acuerdo a los Formatos FSP-F07, (...)

h) La Carta de notificación será dirigida al titular del Permiso o Autorización, Jefe de la Comunidad o representante legal y al consultor a través de las Oficinas desconcentradas del OSINFOR o a través de medios que se considere pertinente, mediante el cual se les solicitará participar en la supervisión directamente o designando a sus representantes correspondientes.

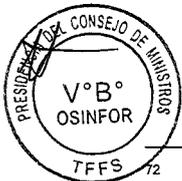
i) En caso, la supervisión sea a Permisos o Autorizaciones en Comunidades Nativas o Campesinas en la Selva, la notificación deberá recomendar a la Comunidad que convoque a una Asamblea Comunal previa al inicio de la supervisión para que se informe a los comuneros sobre los trabajos a realizar y otros aspectos que el supervisor considere necesarios.

⁷¹ Foja 48





83. Asimismo, mediante Carta N° 248-OSINFOR-DSPAFFS recibida el 11 de julio por el señor Guillermo Huaninchi Romaina, Segundo Jefe de la Comunidad Nativa Capanahua, se presentó a los profesionales Hugo Raúl Salcedo Vásquez y Raúl Cesar Vásquez Alegría, a cargo de realizar la diligencia de supervisión de oficio en la PCA de la zafra 2009 – 2010.
84. Respecto a las mencionadas cartas la administrada ha cuestionado que la primera de ellas (N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS) haya sido remitida al domicilio del representante legal de la Comunidad Nativa Capanahua y que la segunda (N° 248-2010-OSINFOR-DSPAFFS) se haya enviado al domicilio donde se encuentra ubicada la Comunidad, precisando que no existe justificación para la determinación del destino de las cartas, lo cual constituiría un acto de abuso de derecho. Sobre dicha afirmación, se debe señalar que el Manual de supervisión establece expresamente que durante la etapa de pre – supervisión las cartas de notificación serán dirigidas al titular del Permiso (en este caso la Comunidad Nativa Capanahua), al Jefe de la Comunidad o al representante legal. En tal sentido, no ha habido ningún acto que configure abuso de derecho, toda vez que notificación de las referidas cartas se ha realizado conforme lo establece el Manual de Supervisión. Asimismo, se debe acotar que el Manual prevé que la notificación también se pueda realizar al Jefe de la Comunidad o al Representante legal de la misma debido a que lo importante del acto de notificación radica en las personas legitimadas en el procedimiento tomen conocimiento de los actos administrativos que contengan información de su interés.
85. Por otro lado, el Manual de Supervisión establece que el supervisor deberá recomendar a la Comunidad que convoque a una asamblea comunal previa al inicio de la supervisión, a fin de que se informe a los comuneros acerca de los trabajos a realizar y otros aspectos que se consideren necesarios⁷². En atención a dicha disposición, el 11 de julio de 2012 se realizó la Asamblea Comunal Pre Supervisión, en presencia de 10 comuneros, así como del Segundo Jefe de la Comunidad Nativa Capanahua (Guillermo Huaninchi Romaina) y el Agente Municipal de la Comunidad Nativa Capanahua (Darwin Silvano Maytahuari), informándoles acerca de las acciones a realizar durante la supervisión, dejando constancia de ello en el Acta



Manual de Procedimiento para la Supervisión de Permisos y Autorizaciones de Aprovechamiento Forestal Maderable

VI. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE SUPERVISION

6.1. Etapa del Inicio del Procedimiento

(...)

6.2. Etapa de Pre-Supervisión

6.2.1. Etapa de Gabinete

(...)

i) En caso, la supervisión sea a Permisos o Autorizaciones en Comunidades Nativas o Campesinas en la Selva, la notificación deberá recomendar a la Comunidad que convoque a una Asamblea Comunal previa al inicio de la supervisión para que se informe a los comuneros sobre los trabajos a realizar y otros aspectos que el supervisor considere necesarios.

respectiva⁷³. Cabe precisar que, dicho documento fue suscrito por todos los concurrentes a la Asamblea.

86. Al respecto, la administrada señaló que "(...) el supervisor Hugo Raúl Salcedo Vásquez, sin coordinar se constituyó directamente en la Comunidad Nativa, sorprendiendo a los pocos integrantes que se encontraban en ese momento y en forma abusiva, atribuyéndose facultades que no le corresponden, reunió aproximadamente a 10 personas y levantó su acta de reunión y de inicio. Asimismo, hizo firmar un formato denominado Carta Poder al encargado de las cosas internas de la Comunidad ante la ausencia del jefe, designando a un comunero para que acompañe en la diligencia de supervisión (...), siendo que esta persona por su escasa cultura y desconocimiento se limitó a firmar las actas de inicio y finalización"⁷⁴.
87. Sobre ello, se debe señalar que de la revisión del Acta de Reunión con la Asamblea Comunal no se advierte en ninguna parte de dicho documento ninguna observación, cuestionamiento o disconformidad con la información brindada por el personal a cargo de realizar la supervisión y contrario a ello, todos los concurrentes firmaron el Acta en señal de conformidad. Asimismo, se aprecia que estuvieron presentes el Segundo Jefe de la Comunidad (Guillermo Huaninchi Romaina) y el Agente Municipal de la Comunidad (Darwin Silvano Maytahuari) sin que ninguno de ellos haya cuestionado nada en ese momento. Por ello, la afirmación de que el personal designado para la supervisión realizó una conducta abusiva, no resulta válida.
88. Ahora bien, cabe mencionar que respecto a la realización de la Asamblea, la administrada ha manifestado su cuestionamiento a la misma debido a que después de la notificación de la Carta N° 238-2010-OSINFOR-DSPAFFS se coordinó que la supervisión se realizaría entre el 2 y el 8 de julio de 2010; sin embargo, "(...) el supervisor no acudió en la fecha señalada (...). Sobre este hecho, se dejó constancia ante la Autoridad de la Jurisdicción, el Gobernador de del distrito de Emilio San Martín (...) para probar el incumplimiento (...). También, se comunicó lo ocurrido a la Dirección de Supervisión mediante la carta N° 49-2010-CCNN-AYPENA-REQ, a fin de que se disponga una nueva fecha (...)"⁷⁵.

Al respecto, se debe mencionar que de la revisión de la información incluida en el expediente no se aprecia ningún tipo de documentación que acredite que la supervisión se realizaría en la fecha señalada por la administrada, por lo que dicha afirmación no puede ser considerada como un sustento que invalide lo actuado, más aún si al momento de realizarse la Asamblea no se manifestó ningún tipo de cuestionamiento y más bien se brindaron las facilidades del caso. Asimismo, respecto

⁷³ Foja 22

⁷⁴ Foja 717

⁷⁵ Foja 717



a la constancia que se habría dejado ante el Gobernador del Distrito, se debe precisar que en dicho documento (fs. 615) únicamente se menciona que el señor Jorge Rolando García Bardales llegó a la localidad de Tamango el 2 de julio de 2010 a las 10:00 a.m. y partiría a la Comunidad Nativa Capanahua a las 6:00 p.m. de ese día; es decir, con dicho documento no se acredita un supuesto incumplimiento a un acuerdo o coordinación previa que se haya realizado con el personal designado para la realización de la supervisión, por ello, tampoco resulta un medio probatorio válido que invalide lo actuado.

90. Ahora bien, respecto a la Carta N° 49-2010-CCNN-AYPENA-REQ mediante la cual la administrada habría solicitado que se disponga una nueva fecha para la supervisión, se debe precisar que de la lectura de la misma se desprende que el señor Rolando García Bardales informó acerca de un supuesto incumplimiento por parte del personal designado para realizar la supervisión; sin embargo, tal como se ha mencionado previamente no obra en el expediente ninguna constancia que acredite que la coordinación para que la supervisión se realice en el día que señala la administrada (15 de agosto de 2010) . Así también, se debe precisar que dicho documento fue recibido en la Oficina Desconcentrada de Iquitos el día 12 de julio de 2010; es decir, al día siguiente de realizada la Asamblea Comunal y el mismo día en que se realizó el acto de supervisión, reflejando más bien el ánimo de desconocer los actos realizados válidamente por el personal designado para la supervisión.
91. Adicionalmente, la administrada ha mencionado que "(...) *ofreció como prueba las declaraciones juradas del señor Guillermo Huaninchi Romaina y del apoderado de la Comunidad don Rolando García Bardales (...) mediante las cuales se indica que se vulneró el derecho a la participación en la supervisión ya que por un lado se notificó al apoderado con quien se acordó una fecha de ingreso, la cual el supervisor no cumplió; y por otro la supervisión se ha realizado con un supervisor que fue designado para coordinar la fecha de la supervisión pero que no cumplió con ello, vulnerando así el principio al debido proceso y el derecho de defensa consagrado en la Constitución (...)*"⁷⁶.



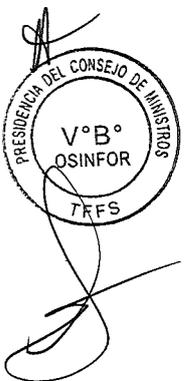
Respecto a lo señalado, se debe precisar que de la revisión de las Declaraciones Juradas se advierte que el señor Guillermo Huaninchi Romaina afirma que los supervisores lo hicieron firmar en su condición de Segundo Jefe de la Comunidad y que se habrían aprovechado de su ignorancia; sin embargo, de la revisión no solo del Acta de la Asamblea Comunal sino también de las Actas de inicio (fs. 28) y Finalización de la Supervisión (fs. 31) que dicha persona, en calidad de Segundo Jefe de la Comunidad, firmó todos los documentos en señal de conformidad con la información que éstos contenían, por ello, no resulta válido que casi dos años después (4 de mayo de 2012) declare que no tenía conocimiento de lo sucedido, toda

vez que si no entendía acerca de lo que se trataba o si no se encontraba conforme no debió suscribir ningún documento.

93. Por otro lado, se debe señalar que, la Declaración del señor Rolando García Bardales se dirige a cuestionar el que la supervisión haya sido realizada por un supervisor con el que no habría realizado ninguna coordinación; sin embargo, dicha afirmación tampoco resulta válida ya que los resultados de la supervisión no dependen de quien sea el ingeniero designado para realizar la supervisión, toda vez que el personal destacado para dicho acto únicamente recoge la información encontrada en campo respecto a que el aprovechamiento de las especies forestales se realicen de conformidad con lo establecido en los documentos de gestión.
94. En tal sentido, por todo lo expuesto este Órgano Colegiado observa que lo alegado por la administrada en su recurso de apelación ha quedado desvirtuado, debido a que la etapa previa a la supervisión se realizó conforme a lo establecido en el Manual de Supervisión, así como en las normas respectivas.

VI.IV Si al momento de determinarse la multa se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

95. La administrada señaló que la Dirección de Supervisión no ha considerado los criterios de graduación de la sanción, del Principio de Razonabilidad, establecido en la Ley N° 27444, el cual señala que *"(...) las sanciones deben adoptarse manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar, considerando siempre criterios como existencia o no de intencionalidad, el perjuicio causado, las circunstancias de la comisión de la infracción, repetición de la comisión (...) así como investigar si se cuenta con antecedentes (...)"*⁷⁷.
96. Asimismo, en la Resolución de sanción se señaló que para la determinación del monto de la multa se tuvo en cuenta el Informe N° 056-2012-OSINFOR-DSPAFFS-SDSPAFFS/REAG; sin embargo, *"(...) este Informe no se ha puesto en conocimiento del administrado, recortando injustamente el derecho a la defensa y a la contradicción y saber de qué manera se ha calculado la multa, cómo se ha determinado su valor, en base a qué volumen de madera ha calculado si es rolliza o es madera aserrada, qué valor comercial forestal se ha utilizado (el valor de la época en que se infringió o el valor actual de la madera) y la categorización de la especie. Ello, para saber si lo recomendado está de acuerdo a los principios de ponderación y razonabilidad (...)"*⁷⁸.



⁷⁷ Foja 721

⁷⁸ Foja 720



97. Además, "(...) no se le hizo entrega de del Cuadro de Imposiciones de Multa que forma parte del Informe Técnico (...)"⁷⁹.
98. Al respecto, cabe señalar que el principio de razonabilidad establece lo siguiente:

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

(Subrayado agregado)

99. Asimismo, debe señalarse que los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, prevé las siguientes conductas infractoras:

"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal

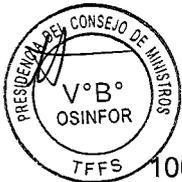
De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia forestal, las siguientes:

(...)

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

(...)

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".



100. Sobre la base de lo anterior, este Órgano Colegiado procederá a verificar si la multa impuesta a la recurrente se ha determinado conforme a las exigencias acordes a garantizar el principio de razonabilidad.

101. En este punto, corresponde señalar que de acuerdo con los artículos 264° y 362° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, la violación de las normas que contiene la Ley, su reglamento y demás disposiciones que emanan de ellos, constituyen infracciones administrativas y son sancionadas⁸⁰. En ese sentido, al haberse determinado la

⁷⁹ Foja 740

⁸⁰ Decreto Supremo N° 014-2001-AG
"Artículo 264°.- Sanciones

comisión de las infracciones administrativas tipificadas en los literales i) y w) del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, corresponde determinar la multa a imponer por dichas infracciones.

102. Al respecto, de acuerdo con la Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR, norma aplicable a la fecha de inicio del presente procedimiento⁸¹, la etapa de instrucción comprende la emisión del informe legal de calificación de pruebas actuadas, el cual -además- debe incluir la propuesta de sanción, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia⁸². En ese sentido, a través del documento denominado "Cálculo de Multa"⁸³, anexo del Informe Legal N° 253-2012-OSINFOR-DSPAFFS-SDRFPAFFS/HSP, se emitió la opinión especializada respecto a la multa que se debía imponer en el presente caso, cumpliendo así con lo requerido en la Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR la cual no exige la notificación de dicha opinión especializada respecto a la multa, por lo que el argumento de la administrada respecto a que no se le habría realizado la entrega del cuadro de imposición de multa ha quedado desvirtuada.
103. Sin perjuicio de lo señalado, corresponde precisar que el referido documento denominado "Cálculo de Multa", así como la totalidad del expediente se encontraba

Las infracciones a lo dispuesto en los artículos precedentes, son sancionadas conforme a lo establecido en el Título XII del presente Reglamento, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar".

"Artículo 362°.- Infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre

La violación de las normas que contiene la Ley, su reglamento y demás disposiciones que emanen de ellos, constituyen infracciones administrativas y son sancionadas por el INRENA, salvo en los casos de los contratos de concesiones forestales con fines maderables, en los que el OSINFOR sanciona las infracciones derivadas del contrato de concesión y planes de manejo respectivos.

Las sanciones administrativas previstas en este Reglamento se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Las infracciones a las que se refiere el presente artículo son sancionadas con arreglo a lo dispuesto en este Título".

⁸¹ Corresponde señalar que el presente procedimiento inició con la notificación de la Resolución Directoral N° 042-2011-OSINFOR-DSPAFFS realizada el 25 de marzo de 2011.

⁸² **Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR**

"Artículo 14°.- Instrucción del PAU

En esta etapa, las direcciones de Línea encargadas de la instrucción del PAU practicarán de oficio todos los medios probatorios que resulten necesarios para determinar la veracidad de los cargos imputados a los titulares de los derechos de aprovechamiento contenidos en los contratos, permisos o autorizaciones.

La instrucción del PAU comprende las siguientes actuaciones:

(...)

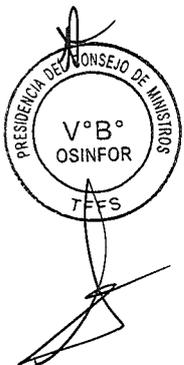
14.4.- Emisión de informe legal de calificación de pruebas actuadas

Emitido el informe técnico de evaluación de pruebas aportadas, se deberá emitir un informe legal, el cual concluye en lo siguiente:

(...)

d) la propuesta de sanción e imposición de medidas correctivas que correspondan, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia".

⁸³ Foja 220.





a disposición de la recurrente para que proceda a su revisión⁸⁴, por lo que no se afectó derecho alguno de la administrada, toda vez que podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa.

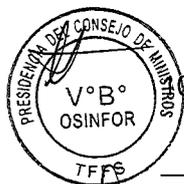
104. Por otro lado, este Órgano Colegiado realizará la revisión del cálculo llevado a cabo por la primera instancia administrativa en el presente caso.
105. De la revisión del expediente, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta a la administrada han sido determinados por la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR que aprobó la "Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR" (en adelante, Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR), tal como se expone a continuación⁸⁵:

"Que, mediante Resolución Presidencial N° 80-2010-OSINFOR, se aprueba la Escala para la imposición de Multas del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR en materia Forestal y mediante Resolución presidencial 100-2010-OSINFOR, se aprueban los Valores para la Categorización de las Especies, a efectos de su adecuada aplicación, así como se aprueba el formato para su determinación;

Que, el Informe de Imposición de Multa N° 056-2012-OSINFOR-DSPAFFS-SDAPAFFS/REAG, en fecha 12 de abril de 2012, expone que a efectos de determinar el monto de la multa se tuvieron en cuenta los criterios establecidos en la escala de multas antes señalada, determinando su valor en base al volumen de la madera, el valor comercial forestal, la categorización de la especie y el Principio de Razonabilidad, por lo cual concluye que correspondería imponer la sanción de multa de 17.08 (UIT) Unidad Impositiva Tributaria;"

[Firma manuscrita]

106. De lo expuesto, se desprende que la Resolución N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS sancionó a la recurrente con una multa de 17.08 UIT por las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, teniendo en cuenta los criterios previstos en las Resoluciones Presidenciales N° 080-2010-OSINFOR y 100-2010-OSINFOR.



107. Cabe precisar que, la determinación de la multa impuesta a la administrada por la comisión de la infracción tipificada en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto

⁸⁴

Ley N° 27444

"Artículo 55°.- Derechos de los administrados

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

(...)

3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.

(...)"

⁸⁵

Foja 579.

Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, fue calculada en función a la siguiente fórmula:

$$M = \text{Vol (Pt.)} * \text{VCF(S/.)} * C$$

Donde:

M: Multa.

Vol: Volumen injustificado al estado natural expresado en pie tablar.

VCF: Valor Comercial Forestal

C: Categorización de especies

(25% del VCF para especies incluidas en la CITES)

(20% del VCF para especies incluidas en Decreto Supremo N° 043-2006-AG)

(10% del VCF para especies no incluidas en la CITES y D.S. N° 043-2006-AG)

108. Asimismo, debe precisarse que la multa por las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, fueron calculadas en función al volumen de recursos forestales extraídos sin la correspondiente autorización o fuera de la zona autorizada, el cual se encuentra expresado en pies tablares de madera al estado natural (árboles en pie) que, a su vez, fue multiplicado por el Valor Comercial Forestal de la especie afectada al momento de la determinación de la multa y el grado de amenaza según el Decreto Supremo N° 043-2006-AG, que aprueba la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre o las incorporadas en los apéndices del CITES (cedro y caoba)⁸⁶.
109. Cabe mencionar que dentro de las especies afectadas se encuentra la especie *Cedrela odorata* "cedro", la cual ha sido incluida en el Apéndice III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), cuya suscripción fue aprobada por el Decreto Ley N° 21080⁸⁷. Asimismo,

EM

⁸⁶

Al respecto la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR estableció lo siguiente:

"En ese sentido, se han determinado los criterios técnicos para el establecimiento de las multas a ser impuestas a los titulares de los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales maderables, bajo los siguientes términos:

Artículo 363°. - Infracciones en materia forestal	Criterios para la determinación de multas
i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.	Para establecer el monto de la multa, se determinará mediante fórmula en función al volumen de madera extraída, el valor comercial de la especie al momento de la determinación de la multa a imponer, estado o condición de amenaza de las especies aserradas o su inclusión en los apéndices CITES.

(...)"

⁸⁷ DECRETO LEY N° 21080, publicado el 22 de enero de 1975 en el Diario Oficial El Peruano.

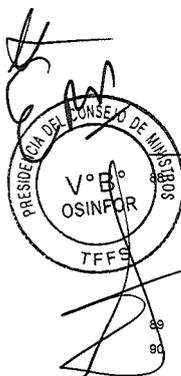


dicha especie se encuentra clasificada como Vulnerable (Vu) dentro del marco de aplicación del Decreto Supremo N° 043-2006-AG, que aprueba la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre a fin de establecer la prohibición y autorización de la misma con fines comerciales; por ello, se consideró el 25% en la variable "C".

110. De lo expuesto, se concluye que la multa impuesta a la recurrente fue determinada observando el principio de razonabilidad, así como los criterios recogidos en la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR. Cabe precisar que la referida resolución presidencial, estuvo vigente a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS a través de la cual se determinó la sanción objeto de este procedimiento⁸⁸.

VI.V Si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones recogido en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

111. La administrada, señaló que se ha pasado por alto el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444, respecto al concurso de infracciones, ya que se le ha impuesto una multa que va en contra de la norma mencionada. Específicamente, en los procedimientos administrativos, *"(...) la falta de mayor gravedad absorbe a la menor y de ninguna manera se pueden sumar las infracciones porque son calificadas como una misma conducta. En el presente caso, se han establecido tres infracciones, las que se encuentran bajo una misma conducta; sin embargo, se ha calculado la multa en forma independiente, (...) lo que en materia administrativa sería la suma de sanciones (...). En consecuencia, se ha transgredido el principio de concurso de infracciones incurriéndose en una causal de nulidad"*⁸⁹.
112. Al respecto corresponde señalar que el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444 recoge el principio de concurso de infracciones que establece que cuando una misma conducta califique como más de una infracción, se deberá aplicar únicamente la infracción de mayor gravedad⁹⁰.



Corresponde señalar que la Resolución Directoral N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS fue emitida el 13 de abril de 2012.

Asimismo, la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR se encontraba vigente desde su publicación en el diario oficial "El Peruano", el 23 de abril de 2010.

Foja 741

Ley N° 27444.

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes".

113. En ese sentido, para determinar si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones, es preciso establecer si las infracciones determinadas por la primera instancia responden a una única conducta.
114. En el presente caso, la primera instancia determinó la existencia de dos (2) infracciones vinculadas a las siguientes conductas:

Cuadro N° 1

	Conducta	Infracción
1	La titular extrajo 245.122 metros cúbicos de madera de la especie cedro sin autorización ya que no se encontraron los árboles supervisados en campo que permitan justificar el volumen movilizado.	Líteral i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
2	La titular facilitó a través del Permiso de Aprovechamiento para que se transporte, transforme y/o comercialice recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada, pues utilizó su POA para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provienen de individuos que no tenían autorización para extraer.	Líteral w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

115. Del Cuadro N° 1 se aprecia que el presente procedimiento administrativo sancionador versa sobre dos (2) conductas claramente diferenciadas: (i) la primera de ellas, hace referencia a la extracción de especies sin contar con la autorización respectiva; y (iii) la segunda, respecto a la utilización del Permiso de Aprovechamiento para movilizar especies extraídas ilícitamente.
116. En este sentido, contrariamente a lo señalado por la Comunidad Nativa Capanahua, se aprecia que en el presente caso no corresponde aplicar el principio de concurso de infracciones puesto que las infracciones impuestas responden a la comisión de dos conductas infractoras distintas por lo que corresponde desestimar lo señalado por la recurrente en su escrito de apelación.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

117. 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 gestión⁹¹ 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

⁹¹ 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° 27444⁹², 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.

118. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁹³, 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 norma⁹⁴, 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.
119. 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° 261-2012-OSINFOR-DSCFFS.
120. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:

92

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. (...).”

Ley N° 27444

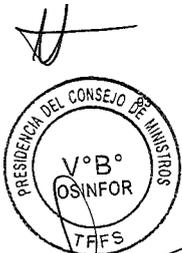
“Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

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

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. (...).”



94

- Ley N° 27308 “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”.
- Decreto Supremo N°014-2001-AG “Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre”.

121. 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 la administrada.
122. 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 365°⁹⁵.- Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientos (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>Artículo 209.1°.- 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°.- 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>

gm



123. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime la conducta supuestamente desarrollada por el administrado, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁹⁶; por lo que corresponde resolver la presente causa,

[Handwritten signature]

⁹⁵ Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

⁹⁶ Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI



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; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por la Comunidad Nativa Capanahua Aypena, titular del Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-REQ/P-MAD-A-001-06, contra la Resolución Directoral N° 303-2012-OSINFOR-DSPAFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la Comunidad Nativa Capanahua Aypena, titular del Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-REQ/P-MAD-A-001-06, contra la Resolución Directoral N° 303-2012-OSINFOR-DSPAFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 261-2012-OSINFOR-DSPAFFS, la misma que sancionó a la Comunidad Nativa Capanahua Aypena por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 17.08 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, así como la declaratoria de la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal de establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308.

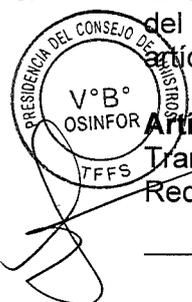
Artículo 4°.- El importe de la multa impuesta deberá ser abonado en el Banco de la Nación, Transacción N° 9660, Código N° 0211, a nombre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, debiendo acreditar el pago con el

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.

(...)"



correspondiente depósito ante la Oficina Central del OSINFOR u Oficina Desconcentrada más cercana a nivel nacional. En caso de incumplimiento con el pago, se procederá al cobro coactivo.

Artículo 5°.- NOTIFICAR la presente Resolución a la Comunidad Nativa Capanahua Aypena, titular del Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-REQ/P-MAD-A-001-06, a la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Ejecutiva del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

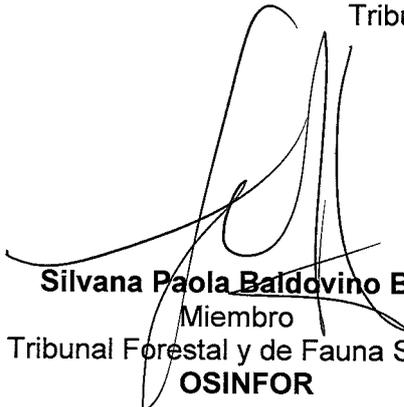
Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 040-2011-02-03-OSINFOR-DSPAFFS a la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

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