



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 098-2017-OSINFOR-TFFS-1

EXPEDIENTE N° : 001-2016-02-01-OSINFOR/06.1
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : JORGE UPIACHIHUA GUERRA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 039-2016-OSINFOR- DSCFFS

Lima, 04 de mayo de 2017

I. ANTECEDENTES:

1. El 25 de junio de 2004, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y el señor Jorge Upiachihua Guerra (en adelante, señor Upiachihua) suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 308 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-060-04 (en adelante, Contrato de Concesión Forestal) (fs. 294).
2. Mediante Resolución Sub Directoral N° 401-2013-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPM del 22 de julio de 2013, se aprobó el Plan General de Manejo Forestal presentado por el señor Upiachihua, sobre una superficie de 5,000 hectáreas (en adelante, PGMF) (fs. 180).
3. Mediante Resolución Sub Directoral N° 498-2014-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPM del 31 de diciembre de 2014, se aprobó el Plan Operativo Anual correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015, presentado por el señor Upiachihua, sobre una superficie de 246.00 hectáreas (en adelante, POA 8) (fs. 81).
4. Con Carta N° 697-2015-OSINFOR-DSCFFS/06.1 del 30 de noviembre de 2015 (fs. 14), notificada el 01 de diciembre de 2015 (fs.16) la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) comunicó al señor Upiachihua acerca de la realización de una supervisión a la Parcela de Corta Anual¹ (en adelante, PCA) del POA 8

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:

correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015, de su Contrato de Concesión Forestal.

5. Del 09 al 12 de diciembre de 2015, la Dirección de Supervisión del OSINFOR realizó la supervisión de oficio a la PCA del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 194-2015-OSINFOR/06.1.1 del 22 de diciembre de 2015 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).
6. Con la Resolución Directoral N° 003-2016-OSINFOR-DSCFFS del 07 de enero de 2016 (fs. 349), notificada el 30 de enero de 2016 (fs. 358), se dio inicio al presente procedimiento administrativo único (en adelante, PAU) contra el señor Upiachihua, titular del Contrato de Concesión Forestal, por lo siguiente:
 - a) La presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento de 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;
 - b) La presunta incursión en la 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), concordada con lo establecido en el literal b) del artículo 91-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁴ y sus

(...)

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

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

"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal

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

(...)

- 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) 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".

⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**

"Artículo 91A.- Causales de caducidad de la concesión

La concesión forestal con fines maderables caduca en los siguientes casos:

(...)



modificadorias y con la cláusula Trigésimo Primera del Contrato de Concesión Forestal⁵.

7. Transcurrido el plazo de quince (15) días hábiles, más el término de la distancia, otorgado al señor Upiachihua para la presentación de sus descargos contra las imputaciones señaladas en la resolución que dio inicio al presente PAU, el administrado no cumplió con dicha presentación.
8. Mediante Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS del 10 de marzo de 2016 (fs. 377), notificada el 14 de abril de 2016 (fs. 385), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - a) Sancionar al concesionario por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificadorias, e imponer una multa ascendente a 10.64 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras cometidas por el señor Upiachihua

N°	Hecho imputado	Norma tipificadora
1	Extraer recursos forestales de las especies <i>Cedrela odorata</i> "cedro", <i>Virola sp.</i> "cumala" y <i>Chorisia integrifolia</i> "lupuna", proveniente de extracciones no autorizadas.	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
2	Incumplir las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal (Contrato de Concesión), por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015.	Literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

- [Firma]*
- b. Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente;
(...)"

⁵ **Contrato de Concesión Forestal**
"CLÁUSULA TRIGESIMO PRIMERA
CADUCIDAD DE LA CONCESION

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

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

N°	Hecho imputado	Norma tipificadora
3	Facilitar a través de su concesión para que se transporte el volumen total de 989.763 m ³ de recursos forestales no autorizados de las especies <i>Cedrela odorata</i> "cedro", <i>Virola sp.</i> "cumala" y <i>Chorisia integrifolia</i> "lupuna".	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

Fuente: Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS
 Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

- b) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado al administrado por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordada con lo establecido en el literal b) del artículo 91-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias y con la cláusula Trigésimo Primera del Contrato de Concesión Forestal.
9. Mediante escrito con registro N° 201603077 (fs. 404), recibido el 11 de mayo de 2016, el señor Upiachihua interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:

Sobre la supervisión de oficio

- a) El administrado, indicó que la diligencia de supervisión presenta vicios insubsanables, por lo que, todo acto emitido en base a dicha supervisión deviene en nulo.
- b) Específicamente detalló que, uno de los cuestionamientos a la diligencia de supervisión radica en que la Dirección de Supervisión no ha considerado que del 09 al 12 de septiembre de 2015, es decir, en la fecha en que se realizó la mencionada diligencia los distritos de Ramón Castilla y Yavari, de la provincia de Mariscal Ramón Castilla – Departamento de Loreto se encontraban en Estado de Emergencia, en virtud a lo establecido en los Decretos Supremos N° 036-2015-PCM y N° 046-2015-PCM. En tal sentido, dicha circunstancia hace imposible que se hubiera podido realizar el trabajo de campo, de manera válida, sobre la concesión.
- c) Asimismo, precisó que si bien se ha señalado que se realizó la verificación "(...) de los 224 individuos aprovechables se encontró 172 en pie, 17 movilizados, 35 no existen en campo y 05 se encontraron en pie fuera de la muestra (...) no resulta comprensible (...) CÓMO SE PUDO EFECTUAR UNA INSPECCIÓN OCULAR AL 100%, SI EL ASPECTO GEOGRÁFICO

Handwritten signatures and a circular stamp, likely an official seal or mark, located on the left side of the page.



*ORIGINADO POR LA CRECIENTE DEL RIO, DIFICULTA REALIZAR UN BUEN ESTUDIO Y TRABAJO EN CAMPO (...)*⁶.

- d) Adicionalmente, indicó que *"(...) OSINFOR ha reconocido LA EXISTENCIA DE UN ERROR DE CÁLCULO, y si bien no lo ha hecho atribuible, éste ha repercutido en la decisión (...)"*⁷ adoptada, tal como se puede apreciar en el Informe de Supervisión.

Con relación a la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS

- e) El administrado, manifestó que la resolución materia de impugnación vulnera sus derechos, toda vez que de la revisión de las imputaciones realizadas en su contra se puede apreciar que éstas no han sido debidamente motivadas, pese a que *"(...) la motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional (...)"*⁸.
- f) Asimismo, precisó que *"(...) el tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico – administrativo (...)* por ello *(...) constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de Derecho (...)* que busca evitar la arbitrariedad e ilegalidad de la administración al emitir actos administrativos (...)"⁹.
- g) Por lo tanto, al verificarse que en el presente caso la Dirección de Supervisión únicamente se ha limitado a mencionar la bajo qué norma legal se ha expedido el acto administrativo sin exponer de forma detallada las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión adoptada, el mencionado acto, es decir la Resolución N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS adolece de un vicio que acarrea la nulidad de la misma.

Con relación a la notificación de la determinación de la sanción

- h) El administrado, manifestó que se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento ya que se ha omitido notificar la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS al señor Manuel Antonio Saboya Del Castillo,

⁶ Foja 412

⁷ Foja 411

⁸ Foja 406

⁹ Foja 406

representante legal del administrado, así como al propio titular de la Concesión.

- i) Finalmente, precisó que quien recibió la notificación fue Jorge Luis Upiachihua Banda, conforme se aprecia en el acta de notificación y “(...) *si bien es cierto resulta ser el hijo del titular de la concesión, no tiene relación directa ni indirecta en el presente contrato (...) en consecuencia, todo el procedimiento deviene en nulo (...)*”¹⁰.

II. MARCO LEGAL GENERAL

10. Constitución Política del Perú.
11. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
12. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
13. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
14. Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
15. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
16. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
17. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
18. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
19. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.

¹⁰ Foja 409



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° 029-2017-PCM¹¹, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

23. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 201603077 (fs. 404), el señor Upiachihua interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS. Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, PAU), la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹².
24. Posteriormente, el 5 de marzo de 2017, se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR), la cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria Final entró en vigencia el 6 de marzo de

¹¹ **Decreto Supremo N° 029-2017-PCM**
"Artículo 12°: Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano colegiado encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones directorales expedidas. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa cuando así lo determine mediante resolución".

¹² **Resolución Presidencial N° 007-2013-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".

2017¹⁹ y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación²⁰.

25. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada²¹ se aplicará lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de 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.
26. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil²² 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,

¹⁹ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.**

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

SEGUNDA: Vigencia y aplicación

El presente reglamento entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución que lo aprueba en el Diario Oficial El Peruano".

²⁰ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**

"Artículo 32°.- Recurso de apelación

El Recurso de Apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia y es resuelto por el TFFS. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

Corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.

El plazo para elevar el recurso de apelación al TFFS será de cinco (5) días contados desde el día siguiente de su recepción, suspendiéndose dicho plazo si corresponde al impugnante subsanar alguna observación realizada por la correspondiente autoridad decisora".

²¹ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**

Artículo 6°.- Principios

El PAU se rige por los principios establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444; Ley General de Ambiente - Ley N° 28611, Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763 y sus reglamentos".

²² **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".



complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad²³, eficacia²⁴ e informalismo²⁵ recogidos en el TUO de la Ley N° 27444. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.

27. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 020-2017-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 expediente²⁶.
28. El escrito de apelación presentado por el señor Upiachihua cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en los artículos 20°, 21° y 28° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR²⁷ (en adelante, Resolución

²³ "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.

²⁴ "El principio de eficacia no puede menos que servir de base para otros principios netamente procesales como el informalismo en favor del administrado (...) pero también se deriva que las partes deben hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad en favor del administrado (...)(...)" Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 83.

²⁵ "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.

²⁶ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**
"Artículo 33°.- 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 31°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de reconsideración
El plazo para la interposición del Recurso de Reconsideración es de quince (15) días, contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución de primera instancia y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir del día siguiente de su recepción. (...)"

²⁷ **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:

Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUO de la Ley N° 27444²⁸ por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

29. El recurso de apelación, acorde al artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444²⁹, concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR,

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

"Artículo 28°.- Improcedencia del recurso de apelación

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

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

28

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

"Artículo 122°.- 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 216.2.- 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 219°.- 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".

29

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

"Artículo 218°.- 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. 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.

30. 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 mismos hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”³⁰.

31. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Upiachihua.

V. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

32. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por el señor Upiachihua, este Órgano Colegiado considera pertinente analizar y establecer la normativa aplicable para la conducta infractora tipificada como incumplimiento a lo establecido en el Contrato de Concesión Forestal, por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015, con la finalidad de verificar alguna posible vulneración a los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa y así determinar si la Dirección de Supervisión realizó una debida aplicación normativa al momento de emitir el acto administrativo mediante el cual se determinó imponer una sanción al administrado por la referida conducta.

33. Por ello, una vez esclarecida dicha cuestión se emitirá pronunciamiento, de ser oportuno, sobre los argumentos planteados por el señor Upiachihua en su recurso de apelación.

VI. ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

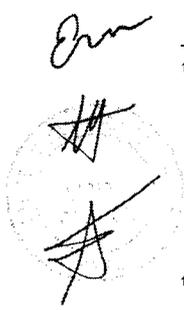
El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico”.

³⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 623.

34. Sobre el particular, de acuerdo con el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas¹³.
35. Con relación a ello, el Jurista Morón Urbina ha señalado lo siguiente¹⁴:

“Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente. El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible”.

36. De lo señalado, se desprende que la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
37. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹⁵, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.


¹³ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la 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. (...).”

¹⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 60.

¹⁵ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444
“Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. **Debido procedimiento.**- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas”.



Sobre el Principio de retroactividad benigna

38. Uno de los principios que rige el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública es el principio de irretroactividad, recogido en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de la comisión de la infracción por parte de los administrados¹⁶; sin embargo, dicho principio tiene como excepción a la retroactividad benigna.
39. Ahora bien, la aplicación retroactiva de las normas se produce cuando a un hecho, relación o situación jurídica se le aplica una norma que entró en vigencia después de que este se produjera; es decir, en el supuesto de que una nueva norma establezca de manera integral una consecuencia más beneficiosa (entiéndase la destipificación o el establecimiento de una sanción inferior) en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma por ser más beneficiosa, pese a que ella no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
40. Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna, el jurista Morón Urbina ha precisado lo siguiente:

- "La aplicación de las normas sancionadoras posteriores a la comisión del ilícito siempre que beneficien al administrado (retroactividad benigna).

*El principio enunciado contiene una excepción valiosa: **si hubiera una norma posterior, que, integralmente considerada, fuera más favorable al administrado, debe serle aplicada**. En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por ser más favorable o benigna, **pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo**. Pero, la apreciación de favorabilidad de la norma debe efectuarse de manera integral, sin fraccionamientos, de modo que en aquellos casos en que el nuevo régimen legislativo contenga partes favorables y partes desfavorables (por ejemplo, disminuir la sanción, pero incrementar una medida correctiva), lo correcto será determinar si, en bloque, se trata realmente de una regulación más benigna.*

[Firma]

16

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".

El fundamento de esta regla es que si luego de la comisión de la falta, el legislador considera suficiente una menor intervención gravosa sobre los bienes jurídicos de quien comete el ilícito, carece de sentido que el Estado siga sosteniendo la regla anterior en aras de la seguridad jurídica cuando lo considera innecesario ya. No parece ser justo que se aplique la ley más severa vigente al momento de la comisión, cuando es el propio legislador quien ya ha reconocido a través de una nueva norma, lo innecesario que era sacrificar en determinada intensidad los bienes jurídicos de los ciudadanos.

La clave para la determinación de la norma posterior de manera retroactiva o mantener la aplicación de la norma previa a su comisión, la encontramos en el juicio de favorabilidad o de benignidad que la autoridad debe realizar respecto al efecto que la norma posterior tendrá en la esfera subjetiva del infractor. Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos, o si establece plazos inferiores de prescripción será de aplicación al caso concreto la norma posterior de manera retroactiva. En todo caso, para adoptar la decisión la autoridad debe plantearse hipotéticamente la decisión sancionadora que adoptaría con uno y otro marco legal y decidirse por la que en definitiva y de manera integral arroje los resultados más convenientes o beneficiosos para el infractor⁴⁵.

41. De lo señalado, se desprende que la aplicación de la retroactividad benigna debe contener todos los aspectos que incidan en la decisión de la autoridad administrativa, para lo cual deberá realizarse un análisis integral de la normatividad, a fin de determinar el eventual beneficio del administrado.
42. En ese sentido, es posible afirmar que el fundamento de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables radica en la igualdad, puesto que si luego de la comisión de la infracción el ordenamiento jurídico considera suficiente una intervención menos gravosa sobre la persona que cometió la infracción, resulta injusto sancionar de distinta manera a quienes han cometido la misma infracción, bajo el fundamento de la seguridad jurídica¹⁷.
43. Así también, resulta pertinente mencionar que el juicio de favorabilidad o de benignidad de las normas administrativas realizado por la autoridad administrativa solo debe alcanzar a los hechos sobre los que todavía no se ha realizado un **pronunciamiento firme** de parte del órgano u organismo competente para la aplicación de la sanción¹⁸.
44. Habiéndose determinado lo alcances del principio de retroactividad, este Órgano Colegiado considera pertinente evaluar si la Dirección de Supervisión aplicó correctamente dicho principio al presente procedimiento.

⁴⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pp. 716-717.

¹⁷ NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos, Madrid, 4ta edición, 2005. pp. 244.

¹⁸ NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos, Madrid, 4ta edición, 2005. pp. 244-245.



Sobre la aplicación del Principio de retroactividad benigna en el presente procedimiento sancionador

45. De la revisión de la Resolución Directoral N° 003-2016-OSINFOR-DSCFFS (que inició el presente PAU), se advierte que respecto a la conducta infractora imputada al administrado (Incumplir las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015), la Dirección de Supervisión precisó lo que se expone a continuación¹⁹:

"Que, 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 Gestión al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en ese sentido, el principio de Retroactividad Benigna establecida como excepción al principio de irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables;

Que, el principio de debido procedimiento previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la misma Ley, establece que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido, respetando las garantías del debido proceso y del principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la norma antes citada, el cual establece que 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;

Que, en ese sentido correspondería analizar la conducta presuntamente infractora del concesionario, según la normatividad que le resulte más benigna para la aplicación de una sanción de ser el caso;

Que, en el presente procedimiento, al momento de la comisión de las infracciones y las causales de caducidad, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:

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

Que, en principio, éstas 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 22 de julio de 2011 y su Reglamento entre otros, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de

¹⁹

septiembre de 2015, por lo tanto, en aplicación de la Retroactividad Benigna, establecida como excepción al Principio de Irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, corresponde determinar la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para la administrada;

Que, para dicho análisis corresponderá comparar, la aplicación de la multa impuesta según la normativa expuesta:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
Dichas infracciones, de acuerdo a lo señalado en el artículo 365° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, son pasibles de ser sancionados con una multa no menor de 0.1 (un décimo) ni mayor de 600 (seiscientas) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de las mismas.	<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 que 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> <ul style="list-style-type: none"> a) de 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción <u>leve</u>, luego de ser sancionado con amonestación. b) Mayor de 3 hasta 10 UIT por la comisión de la infracción grave. c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.

Que, de la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable al administrado es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-Ag, máxime las conductas supuestamente desarrolladas por el concesionario, se encuentran tipificadas como muy graves por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI;

Que, (...) corresponde resolver la presente causa, conforme las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por el presunto infractor se realizaron durante su vigencia y le resultan más beneficiosas;

(Énfasis agregado)

46. De lo señalado, se desprende que la Dirección de Supervisión determinó que para la conducta infractora imputada al señor Upiachihua (referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión, por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015), en razón al principio de retroactividad benigna tendría que aplicarse el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, toda vez que la



aplicación del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI agravaría los hechos imputados al administrado, al calificarlos como infracciones muy graves e imponerle una sanción más gravosa que la prevista en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

47. Al respecto, este Órgano Colegiado considera pertinente hacer la acotación de que, conforme a lo señalado en los considerandos 38 al 43, la mención del principio de retroactividad benigna realizado por la Dirección de Supervisión no es correcta debido a que al momento de la emisión de la resolución directoral impugnada (10 de marzo de 2016) se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (desde el 1 de octubre de 2015) que derogó al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, razón por la cual, lo correcto hubiera sido indicar que aplicaron el referido decreto supremo derogado de manera ultraactiva²⁰.
48. Por ello, este Órgano Colegiado considera necesario realizar el análisis de favorabilidad para la conducta referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015.

Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna para la infracción referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015.

49. El Informe de Ejecución Anual constituye una declaración jurada que tiene como objetivo que los administrados reporten y/o comuniquen acerca de la implementación de las actividades realizadas en el marco del Plan Operativo Anual, luego de culminado el año operativo o periodo de vigencia del documento de gestión en cuestión.

50. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 88° concordado con el 350° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG los administrados tienen la obligación de

²⁰ En efecto, de acuerdo a lo señalado por el tratadista Marcial Rubio Correa, las normas pueden aplicarse en el tiempo, además, de manera ultraactiva o retroactiva, entendiéndose dichos conceptos de la siguiente forma:

"Aplicación ultraactiva de una norma es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren luego de que ha sido derogada o modificada de manera expresa o tácita, es decir, una vez finalizada su aplicación inmediata.

Aplicación retroactiva de una norma es aquella que se hace para regir hechos, situaciones o relaciones que tuvieron lugar antes del momento en que esta entra en vigencia, es decir, antes de su aplicación inmediata".

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. Aplicación de la Norma Jurídica en el Tiempo. Primera Edición. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2010, pp. 23 y 26.

presentar dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización del año, el Informe de Ejecución Anual correspondiente al POA²¹.

51. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el literal 143.1. del artículo 143° del TUO de la Ley N° 27444 cuando el plazo es señalado en días, se entenderá que la mención alude a días hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo a los días no laborables del servicio y los feriados no laborables de orden nacional o regional. En tal sentido, el plazo de treinta (30) días siguientes a la finalización del año, al cual se hace mención en el considerando previo, para la presentación del Informe de Ejecución Anual, debe ser entendido y aplicado en días hábiles.
52. Se debe acotar que el análisis para la aplicación o no del principio de retroactividad benigna tiene como punto de partida la determinación del momento en el que se habría incurrido en la conducta tipificada como infracción.
53. En el presente caso caso, la imputación radica en no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015 cuyo año operativo o periodo de aprovechamiento estuvo comprendido desde el 01 de enero de 2014 hasta el 31 de julio de 2015, por lo que, de conformidad con lo señalado en los considerandos 50 y 51, la presentación del mencionado documento debió realizarse como máximo el 11 de septiembre de 2015.
54. Cabe precisar que, en dicha fecha se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por lo que, correspondería la aplicación de la mencionada norma; no obstante, al momento de la emisión de la resolución que determinó sancionar al administrado se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (desde el 1 de octubre de 2015), en el cual si bien el hecho considerado ilícito mantuvo tal calificación en la nueva legislación la sanción ha sido modificada por una de amonestación, tal como se aprecia a continuación:



²¹

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

Artículo 88.- Obligaciones del concesionario

En el contrato de las concesiones forestales se consigna, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario:
(...)

e. Presentar dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización del año, los informes anuales a que se refiere el Artículo 350 del presente Reglamento;

Artículo 350.- Informes anuales

Los titulares de concesiones forestales con fines maderables presentan anualmente al OSINFOR, con copia al INRENA, el informe de ejecución del Plan Operativo Anual - POA correspondiente.



Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
<p>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:</p> <p>l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal*.</p> <p>*Cabe precisar que dicha conducta se configuró por:</p> <p>- No presentar el Informe de Ejecución Anual, el POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015</p> <p>Artículo 365°.- Multas Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>Artículo 207°.- Infracciones vinculadas a la gestión del patrimonio regulado en el Reglamento</p> <p>207.1 Son infracciones leves las siguientes:</p> <p>b) Incumplir con la presentación del informe de ejecución o del informe de exploración y evaluación, en los plazos o formas establecidos en el Reglamento y las normas complementarias.</p> <p>Artículo 209°.- Sanción de multa (...) 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>Artículo 208°.- Sanción de amonestación La amonestación se impone por única vez para aquellas infracciones consideradas como leves.</p>

55. De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la conducta infractora en mención y que ha sido señalada como ilícito en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, continuaba siendo calificada como tal en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; no obstante, se aprecia que el nuevo régimen normativo sanciona de manera menos gravosa la conducta por la cual se configuró la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

56. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS fue emitida vulnerando los principios de legalidad y del debido procedimiento para la conducta infractora referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015. Asimismo, teniendo en cuenta que la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS fue emitida sobre la imputación de cargos efectuada por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 003-2016-OSINFOR-DSCFFS, también corresponde declarar su nulidad²², ambas por haber incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal²³.

²² Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

"Artículo 13°.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él".

²³ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

57. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS en el extremo que determinó que la conducta referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015, deberían ser calificadas y sancionadas bajo los alcances del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, es decir al momento de la imputación de cargos, es decir al momento del inicio del PAU.
58. Finalmente, cabe precisar que acorde con lo dispuesto en el numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la Ley N° 27444, el cual dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula²⁴, se emitirá un pronunciamiento sobre los demás argumentos planteados por la administrada en su recurso de apelación.

VII. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

59. De conformidad con lo expuesto previamente, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por el señor Upiachihua en su recurso de apelación destinados a cuestionar las imputaciones referidas al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015, señalados en los antecedentes de la presente resolución.
60. Es así que, las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso corresponden a los cuestionamientos del administrado referidos a las conductas infractoras referidas a la extracción y transporte de recursos forestales proveniente de extracciones no autorizadas, así como por la caducidad de la concesión por el incumplimiento en la implementación del Plan Operativo Anual.

61. Por lo tanto, las cuestiones controvertidas en el presente caso, son las siguientes:

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

24

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

“Artículo 13°.- Alcances de la nulidad

(...)

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, (...)”.



- i) Si la Supervisión de Oficio llevada a cabo del 09 al 12 de diciembre de 2015 fue realizada vulnerando las disposiciones legales que garantizan un debido procedimiento.
- ii) Si las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG y sus modificatorias, así como la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado al administrado por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, imputadas al administrado han sido debidamente motivadas.
- iii) Si durante el acto de notificación de la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS se incurrió en algún vicio que vulneró el derecho de defensa del administrado.

VIII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VIII.1. Si la Supervisión de Oficio llevada a cabo del 09 al 12 de diciembre de 2015 fue realizada vulnerando las disposiciones legales que garantizan un debido procedimiento.

62. El administrado, indicó que la diligencia de supervisión presenta vicios insubsanables, por lo que, todo acto emitido en base a dicha supervisión deviene en nulo.

Sobre la declaratoria de Estado de Emergencia en el distrito de Yavari del departamento de Loreto

63. Específicamente detalló que, la Dirección de Supervisión no ha considerado que del 09 al 12 de septiembre de 2015, es decir, en la fecha en que se realizó la mencionada diligencia los distritos de Ramón Castilla y Yavari, de la provincia de Mariscal Ramón Castilla – Departamento de Loreto se encontraban en Estado de Emergencia. En tal sentido, dicha circunstancia hace imposible que se hubiera podido realizar el trabajo de campo, de manera válida, sobre la concesión.
64. Al respecto, se debe precisar que el estado de emergencia constituye uno de los regímenes de excepción que puede dictar el gobierno en situaciones especiales que afecten los derechos de las personas o la seguridad pública, a fin de que las fuerzas armadas asuman el control interno de un país²⁵.

²⁵ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 76. Restricción de Derechos en Democracia: Supervisando el Estado de Emergencia. p. 69.

65. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 137 de la Constitución el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, el estado de emergencia en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. Durante esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito²⁶.
66. De ahí que, de conformidad con lo señalado por el artículo 200° de la Constitución²⁷, se pueda cuestionar ante el Poder Judicial aquellos actos realizados por las

²⁶

Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 137.- Estados de excepción. Estado de Emergencia y Estado de Sitio

El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. **Estado de emergencia**, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie.

El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República

²⁷

Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 200°.- Acciones de Garantía Constitucional

Son garantías constitucionales:

1. La Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.
2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular.
3. La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2º, incisos 5 y 6 de la Constitución.
4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.
5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.
6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas.

El ejercicio de las acciones de hábeas corpus y de amparo no se suspende durante la vigencia de los regímenes de excepción a que se refiere el artículo 137º de la Constitución.

Cuando se interponen acciones de esta naturaleza en relación con derechos restringidos o suspendidos, el órgano jurisdiccional competente examina la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo. No corresponde al juez cuestionar la declaración del estado de emergencia ni de sitio

Handwritten signature and official stamp of the Poder Judicial.



autoridades públicas en cumplimiento de las restricciones impuestas por el estado de emergencia, como una detención por ejemplo.

67. Cabe precisar que, esta medida tiene parámetros a los que debe ceñirse su aplicación, tales como los principios de razonabilidad y proporcionalidad a fin de evaluar si los medios utilizados por la autoridad para la restricción de los derechos constitucionales son idóneos, en contextos de manifestaciones que obstruyan el libre tránsito o para suprimir actividades terroristas, vandálicas, entre otros²⁸.
68. En el presente caso, se aprecia que mediante Decreto Supremo N° 015-2015-PCM, publicado en el diario Oficial "El Peruano" el 20 de marzo de 2015, se declaró el Estado de Emergencia en los distritos de Ramón Castilla y Yavarí, de la provincia de Mariscal Ramón Castilla, del departamento de Loreto, por el término de sesenta (60) días calendario. Además, mediante Decretos Supremos N° 036-2015-PCM, N° 046-2015-PCM y N° 061-2015-PCM se prorrogó de manera sucesiva, el Estado de Emergencia en los distritos mencionados en el considerando previo hasta el 15 de noviembre de 2015.
69. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 077-2015-PCM del 12 de noviembre de 2015, se decretó: (i) prorrogar el Estado de Emergencia por el término de sesenta (60) días calendario, a partir del 16 de noviembre de 2015, en los distritos de Ramón Castilla y Yavarí, de la provincia de Mariscal Ramón Castilla, del departamento de Loreto; y, (ii) suspender los derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, comprendidos en los incisos 9), 11) 12) y 24) apartado f) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, durante la prórroga del Estado de Emergencia y en las circunscripciones señaladas en el mismo.
- Erin*
HA
SA
70. Adicionalmente, se debe mencionar que en el caso en particular la finalidad de la declaratoria de emergencia radicó en que las unidades policiales de la zona continúen ejecutando operaciones de interdicción fluvial, terrestre y aérea contra el tráfico ilícito de drogas, con el propósito de lograr los objetivos trazados por el Gobierno Central, relacionados con la consolidación de la pacificación de las zonas (distritos de Ramón Castilla y Yavarí de la provincia de Mariscal Ramón Castilla, departamento de Loreto) y del país y el desarrollo de cultivos alternativos para sustituir la economía basada en el sembrío ilegal de la hoja de coca.
71. Con relación a ello, el administrado ha señalado que dicha circunstancia hace imposible que del 09 al 12 de diciembre de 2015 se hubiera podido realizar el trabajo de campo de manera válida, sobre su concesión; sin embargo, se debe precisar que la declaratoria de estado de emergencia tiene relación directa con la restricción de

²⁸ ALBAN PERALTA, Walter. Estado de Emergencia y Estado de Derecho. En: Derecho y Sociedad N° 21. p.21.

derechos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito; es decir, el encontrarse ante dicho estado de excepción no genera que absolutamente todos los derechos constitucionales queden suspendidos o anulados, de modo que incluso la administración no pudiera ejercer sus funciones y competencias, sino que la declaratoria de emergencia implica que *"el ámbito de competencia de la autoridad - Policía Nacional o Fuerzas Armadas, si éstas han asumido el control del orden interno- se amplía, pues puede restringir válidamente el ejercicio de un derecho (detención, prohibición de reuniones, ingreso a domicilios e impedimento de libre tránsito) sólo si con ello contribuyen a los fines que justificaron la declaración de un estado de excepción"*²⁹.

72. En consecuencia, no existe un nexo causal válido ni jurídico entre lo alegado por el administrado y el estado de excepción en el que se encontraba la zona donde está ubicada la PCA del POA 8 que fue materia de la supervisión, por lo que su cuestionamiento carece de sustento.

Respecto al desarrollo de la diligencia de supervisión

73. Precisó que si bien se ha señalado que se realizó la verificación *"(...) de los 224 individuos aprovechables se encontró 172 en pie, 17 movilizados, 35 no existen en campo y 05 se encontraron en pie fuera de la muestra (...) no resulta comprensible (...) CÓMO SE PUDO EFECTUAR UNA INSPECCIÓN OCULAR AL 100%, SI EL ASPECTO GEOGRÁFICO ORIGINADO POR LA CRECIENTE DEL RIO, DIFICULTA REALIZAR UN BUEN ESTUDIO Y TRABAJO EN CAMPO (...)"*³⁰.
74. Adicionalmente, indicó que *"(...) OSINFOR ha reconocido LA EXISTENCIA DE UN ERROR DE CÁLCULO, y si bien no lo ha hecho atribuible, éste ha repercutido en la decisión (...)"*³¹ adoptada, tal como se puede apreciar en el Informe de Supervisión.
75. Sobre el particular, corresponde precisar que la supervisión de oficio inició el 09 de diciembre de 2015 con la presencia del supervisor designado por el OSINFOR y su personal de apoyo señor Jair Herrera Cachique, quien fue designado como testigo del representante del titular del Contrato de Concesión Forestal, tal como se puede apreciar en el Acta de Inicio de la Supervisión (fs. 37)³².

²⁹ Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 76. Restricción de Derechos en Democracia: Supervisando el Estado de Emergencia. p. 74.

³⁰ Foja 412

³¹ Foja 411

³² Cabe mencionar que, el señor Jair Herrera Cachique fue designado por el representante del titular del Contrato de Concesión, durante las actuaciones de coordinación previas a la realización de la supervisión (fs. 86); sin embargo, si bien dicha persona estuvo presente durante todo el recorrido de la supervisión, se negó a firmar el acta de finalización de la mencionada diligencia.



76. Asimismo, la mencionada diligencia fue llevada a cabo en base al Manual de Supervisión de Concesiones Forestales con Fines Maderables³³, vigente al momento de ejecución de la supervisión, el cual regula los criterios técnicos, científicos y de procedimientos a tener en consideración en las supervisiones de la implementación de los POAs en las áreas otorgadas a través de Contratos de Concesión Forestal con Fines Maderables en el ámbito nacional. Es así que, los resultados de la supervisión son obtenidos de manera objetiva; por lo tanto, el Informe de Supervisión, así como lo consignado en las actas de dicha diligencia, tienen un valor probatorio dentro del procedimiento sancionador.
77. Esto es así, porque además del deber de veracidad que acompaña a todo funcionario público en el cumplimiento de sus funciones, se encuentra el deber de probar, y la probanza en materia administrativa se da con hechos, antes que con deducciones por cuanto la verdad material se superpone a la verdad formal y porque, en todo acto procesal, *ex ante* o durante el procedimiento, se considera siempre la presunción de inocencia del administrado la cual debe desvirtuarse, precisamente con los actos desarrollados por la Administración.
78. Ahora bien, el artículo 60° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificaciones establece que el desarrollo de las operaciones del Plan de Manejo se efectúa a través del POA, el cual incluye obligatoriamente el inventario de aprovechamiento³⁴. Además, se debe tener en cuenta que el POA considera la ubicación en el mapa de los árboles a extraerse determinados a través de sistemas de alta precisión, identificados por especie. En tal sentido, el inventario permite la identificación y ubicación en un plano de "todos" los individuos de valor comercial actual y futuro existentes en el área de corta anual.
79. De ahí que, una vez encendido el GPS y activada la opción "track", se realiza la ubicación de los individuos (en pie, tumbado, caído o en tocón) y se corrobora que éstos correspondan a lo declarado en el POA dejándose constancia del código de la especie, la hora, ubicación, altura, distancia, velocidad promedio, tiempo de recorrido, entre otras variables. En otras palabras, el recorrido de acceso al área a supervisar y del trabajo de campo realizado por el supervisor siempre queda registrado.

³³ Aprobado por Resolución Presidencial N° 006-2013-OSINFOR, de fecha 30 de enero de 2013.

³⁴ Ello de conformidad, con el artículo 3.48 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual define el inventario de aprovechamiento como inventario para la planificación anual del aprovechamiento forestal, consistente en la identificación y ubicación en un plano de todos los árboles de valor comercial actual y futuro, existentes en el área de corta anual.

80. En el presente caso, del análisis realizado al registro original del GPS³⁵ se observa que la velocidad promedio durante el recorrido de la supervisión fue de 0.93 km por hora, es decir, el supervisor recorrió en promedio 7.44 km por día (considerando 08 horas de trabajo), por lo tanto, la información proyectada en el Mapa de Recorrido de la supervisión (fs. 69) es veraz y refleja el desplazamiento realizado por el supervisor durante la supervisión. Además, el archivo descargado del equipo GPS Garmin guarda información encriptada de fábrica que permite detectar cuando éste ha sido alterado.
81. Asimismo, en bosques de colinas bajas (como en el presente caso) en las que el área de cada POA es de 246.00 hectáreas, se supervisa en promedio 60 árboles por día, es decir, no resulta excepcional ni fuera de lo común que en el presente caso se hayan supervisado 229 individuos³⁶, durante los cuatro días que duró la supervisión.
82. En consecuencia, se concluye que los argumentos del señor Upiachihua para desacreditar a la Supervisión de Oficio llevada a cabo del 09 al 12 de diciembre de 2015, así como las conclusiones formuladas en el Informe de Supervisión carecen de sustento, toda vez que de la muestra programada de los individuos aprovechables supervisados, se encontró 172 en pie, 17 individuos en estado de tocón y 35 inexistentes en las coordenadas declaradas en el POA.
83. De otro lado, se debe mencionar que el administrado manifestó que el "(...) OSINFOR ha reconocido LA EXISTENCIA DE UN ERROR DE CÁLCULO, y si bien no lo ha hecho atribuible, éste ha repercutido en la decisión (...) "³⁷ adoptada, tal como se puede apreciar en el Informe de Supervisión; sin embargo, de la revisión de los cálculos de los volúmenes injustificados en el POA 8 efectuados en el aludido Informe de Supervisión, se aprecia que éste se encuentra conforme con lo hallado en campo, por lo que lo argumentado por el concesionario carece de fundamento.
84. Por los argumentos antes expuestos, corresponde desestimar lo señalado por el administrado en este extremo de la apelación, determinándose que la supervisión ha sido debidamente realizada.

VIII.II Si las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG y sus modificatorias, así como la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado al administrado por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18°

³⁵ El archivo generado por los receptores GPS marca Garmin es en formato .gdb. Este archivo guarda un registro de puntos, destino, rutas, caminos.

³⁶ Registro de individuos Aprovechables y Semilleros evaluados (fs. 52-61).

³⁷ Foja 411



de la Ley N° 27308, imputadas al administrado han sido debidamente motivadas.

85. El administrado, manifestó que la resolución materia de impugnación vulnera sus derechos, toda vez que de la revisión de las imputaciones realizadas en su contra se puede apreciar que éstas no han sido debidamente motivadas, pese a que *“(...) la motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional (...)”*³⁸.
86. Asimismo, precisó que *“(...) el tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico – administrativo (...) por ello (...) constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de Derecho (...) que busca evitar la arbitrariedad e ilegalidad de la administración al emitir actos administrativos (...)”*³⁹.
87. Por lo tanto, agregó que al verificarse que en el presente caso la Dirección de Supervisión únicamente se ha limitado a mencionar bajo qué norma legal se ha expedido el acto administrativo sin exponer de forma detallada las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión adoptada, el mencionado acto, es decir la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS adolece de un vicio que acarrea la nulidad de la misma.
88. Sobre el particular, se debe precisar que la potestad sancionadora con la que cuenta la Administración Pública tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las disposiciones de carácter imperativo impuestas a los administrados y así poder contrarrestar la comisión de determinadas conductas ilícitas o infractoras, cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos jurisdiccionales penales⁴⁰.
89. En efecto, el PAU por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, de naturaleza sancionatoria, constituye un mecanismo diseñado para hacer efectiva la acción de interés público que el Estado ha confiado a la Administración para tutelar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título habilitante respectivo, frente aquellas

³⁸ Foja 406

³⁹ Foja 406

⁴⁰ **PEDRESCHI GARCÉS, Willy.** Análisis sobre la Potestad Sancionadora de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Sancionador en el Marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Segunda Parte, primera edición, Ara Editores EIRL, Lima, 2003, p. 502.

conductas que desconozcan o resulten lesivas, conforme a lo establecido en el artículo 65° de nuestra Constitución Política.

90. En esa línea, el numeral 168.1 del artículo 168° del TUO de la Ley N° 27444 faculta a la autoridad administrativa a llevar a cabo todos los actos de instrucción necesarios para la determinación y comprobación de los hechos materia de pronunciamiento, los que serán realizados de oficio con la finalidad de lograr convicción de la verdad material que fundamentará la decisión adoptada⁴¹. Por ello, para el cumplimiento de tal obligación la actuación de la administración debe enmarcarse dentro de los principios que rigen su potestad sancionadora, así como a aquellos que rigen la generalidad de los procedimientos administrativos.
91. Con relación a lo señalado, corresponde señalar que el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° de la mencionada norma⁴², establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En ese sentido, la motivación deberá ser expresa, a través de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, pudiendo sustentarse los hechos en informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

⁴¹ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

"Artículo 168°.- Actos de instrucción"

168.1 Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias.
(...)"

⁴² Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

"Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo"

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

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

(...)"



92. En ese contexto, se han dispuesto algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación de la Administración Pública. Así, los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 establecen dos reglas vinculadas a la motivación. En primer lugar, la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública⁴³, conforme al principio del debido procedimiento; en segundo lugar, se dispone -como requisito previo a la motivación- la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material⁴⁴.
93. Del marco normativo expuesto, se colige que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
94. En atención a lo señalado, corresponde a este Órgano Colegiado analizar si existen medios probatorios suficientes que acrediten que el señor Upiachihua incurrió en la comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG, y sus modificatorias, así como en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308. Ello, en virtud a que de conformidad con la exigencia de la debida motivación de los actos administrativos y lo dispuesto por el principio de verdad material, los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos

⁴³ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

(...)"

⁴⁴ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

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

(...)"

administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en medios probatorios idóneos.

Sobre la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

95. De la revisión de la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS, se ha podido verificar que la Dirección de Supervisión analizó los hechos materia de imputación sobre la base de lo descrito en el Informe de Supervisión N° 194-2015-OSINFOR/06.1.1, el cual recoge los hechos constatados por el supervisor- durante la diligencia realizada del 09 al 12 de diciembre de 2015, tal como se observa a continuación:

“VII. ANALISIS⁴⁵

(...)

8.3. De la implementación del POA

El balance de extracción, reporta que el concesionario Jorge Upiachihua Guerra, ha extraído un volumen total de 1,289.736 m³, de las siguientes especies forestales: 149.918 m³ de *Cedrela odorata* (cedro); 137.261 m³ de *Cedrelinga catenaeformis* (tomillo); 167.814 m³ de *Chorisia integrifolia* (lupuna); 36.946 m³ de *Simarouba amara* (marupa) y 797.797 m³ de *Virola sp.* (cumala); en tanto, en campo se supervisó el 100% de la especie *Cedrela odorata*, una muestra significativa de la especie *Virola sp.* (90 % del total) y como adicional se verificó la especie *Chorisia integrifolia* (55.55 % del total) por estar considerado en el decreto Supremo N° 043-2006-AG. Cedro, se presume la movilización de 06 cedros.

En el cuadro a continuación se realiza una comparación entre el volumen aprobado, extraído según el balance de extracción y la condición de los arboles encontrados en campo.

Cuadro N° 16. Análisis de volumen movilizado de madera POA VIII

Especie	Aprovechables autorizados		Total movilizado (Balance de extracción)			Árboles aprovechables supervisados en campo								Total		Volumen no justificado m ³		
						En pie		Presume movilizado (Tocón)		Tocón fuste seccionado (trochales y/o tortas) escondido		No existe		No evaluado			N° árbol	Vol (m ³)
						N° árb.	Vol (m ³)	N° árb.	Vol (m ³)	N° Árbol	Vol. (m ³)	N° Árbol	N° árb.					
<i>Cedrela odorata</i>	18	150.064	149.918	99.90	0.146	1	2.042	6	51.200	11	94.715	0	0	7	147.956	98.718		
<i>Virola sp.</i>	229	798.727	797.797	99.88	0.930	171	560.088	0	0.000	0	0.000	35	23	194	560.388	797.797		
<i>Chorisia integrifolia</i>	9	167.893	167.814	99.95	0.079	5	93.248	0	0.000	0	0.000	0	0	5	93.248	93.248		
Total	256	1,116.684	1,115.529	99.90	1.076	177	655.378	6	51.200	11	94.715	35	23	206	801.292	989.783		

Fuente: supervisión, POA VIII, Elaboración: Propia - OSINFOR

⁴⁵



- ✓ **Cedrela odorata (cedro)**, la autoridad regional aprobó un volumen de 150.064 m³ para su aprovechamiento, que corresponde a 18 individuos según el POA; asimismo, según el balance de extracción se movilizó el 99.90% (149.918 m³) del volumen aprobado; en tanto, en campo, de los 18 individuos se encontró 01 individuo en pie con un volumen de 2.042 m³, 06 individuos en tocón con un volumen de 51.200 m³ y 11 individuos se encontraron seccionados en forma de rodajas (tucos) (...), cuyo volumen asciende a 94.715; por tanto, existe un volumen que no se encuentra justificado el cual resulta de la diferencia entre el volumen movilizado en el balance de extracción y el volumen de los 06 individuos que se habrían movilizado; por tanto, dicha diferencia de 98.718 m³, provendría de individuos no autorizados.
- ✓ **Virola so. (cumala)**, la autoridad regional forestal aprobó un volumen de 797.797 m³ para su aprovechamiento, que corresponde a 229 individuos según el POA, asimismo según el balance de extracción, dicha especie se movilizó al 99.88% (797.797 m³) del volumen aprobado; sin embargo, de la muestra supervisada del 90% (206) se encontró 171 individuos en pie y 35 individuos no existen en las coordenadas UTM declarados en el POA; asimismo, es preciso indicar que no existe evidencias de aprovechamiento para esta especie, viales de revolcado; por tanto, el volumen movilizado en el balance de extracción no se encuentra justificado (797.797 m³) ya que estos provienen de un aprovechamiento de individuos no autorizado.
- ✓ **Chorisia integrifolia (lupuna)**, la autoridad regional forestal aprobó un volumen de 167.893 m³ para su aprovechamiento, que corresponde a 09 individuos según el POA; asimismo, según el balance de extracción dicha especie se movilizó al 99.95 % (167.814 m³) del volumen aprobado, sin embargo, en campo se evaluó como adicional 05 individuos que se encontraron en pie; por tanto, no justifica la movilización de 93.248 m³, de los individuos verificados.
- Cabe indicar que si bien esta especie no se encontraba dentro de la muestra se consideró su evaluación ya que se encuentra categorizada como casi amenazada dentro del Decreto Supremo N° 043-2006-AG.
(...)

9. CONCLUSIONES⁴⁶

Del análisis de los resultados se concluye lo siguiente:

(...)

9.8. Existe un volumen movilizado de 989.763 no justificado en el balance de extracción, que corresponde a las siguientes especies: 98.718 m³ de *Cedrela odorata*, 797.797 m³ de *Virola sp.* y 93.248 m³ de *Chorisia integrifolia*, provenientes de extracciones no autorizadas".

96. Sobre la base de lo expuesto, la Dirección de Supervisión acreditó que se realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización de las especies *Cedrela odorata* "cedro", *Virola sp.* "cumala" y *Chorisia integrifolia* "lupuna", conducta que se

⁴⁶ Foja 11, reverso.

encuentra tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

97. Cabe precisar que, para la configuración de los tipos infractores materia de análisis se identificaron las especies incluidas en el inventario de aprovechamiento del POA, así como la ubicación en mapa de los árboles a extraerse, a través de sistemas de alta precisión.
98. Ahora bien, teniendo en cuenta que la sanción impuesta al administrado se ha realizado sobre la base del contenido del Informe de Supervisión N° 194-2015-OSINFOR/06.1.1, corresponde precisar que dicho documento recoge los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada en gabinete, siendo que su finalidad principal radica en determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área objeto del título habilitante⁴⁷.

Sobre el valor probatorio del Informe de Supervisión

99. De otro lado, cabe precisar que de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española la palabra “prueba” significa “Razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de algo”. En sentido amplio, “(...) prueba es todo dato objetivo que se incorpora legalmente al proceso, capaz de producir un conocimiento cierto o probable acerca de los extremos de la imputación delictiva”⁴⁸; por ello, en materia procesal, la prueba refiere al conjunto de actividades destinadas a obtener certeza acerca de los elementos que se necesitan para la decisión del litigio sometido a proceso. Por lo tanto, la prueba es un elemento vital del proceso que lleva a producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos de un determinado acto administrativo.

100. Asimismo, de conformidad con los artículos 50° y 174° del TUO de la Ley N° 27444⁴⁹, los documentos emitidos por los órganos de la entidad son considerados documentos

 ⁴⁷ Directiva N° 02-2011-OSINFOR-DSPAFFS

“ANEXO 03

DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

1. Definiciones:

(...)

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

(...)”.

⁴⁸ CAFFERATA NORES José. La Prueba en el Derecho Penal. Ed. Depalma. Buenos Aires 1998. Pág. 16.

⁴⁹ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

“Artículo 50°.- Valor de documentos públicos y privados

50.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

(...)”.

“Artículo 174°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria.



públicos por lo que la información contenida en los referidos Informes, se presume cierta ya que "(...) *la valoración de los actos realizados por funcionarios públicos se realizan considerando la presunción de veracidad de los hechos constatados por estos funcionarios, la cual se justifica en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por los órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...)*"⁵⁰. En ese sentido, si el recurrente consideraba que las pruebas aportadas por la Administración, habrían incurrido en algún vicio que conlleve a su invalidez o no lograban acreditar la comisión de la infracción imputada le correspondía presentar medios de prueba y/o documentos que así lo demuestren; situación que no ha sucedido en el presente caso.

101. Teniendo en consideración lo expuesto, este Órgano Colegiado es de la opinión que el Informe de Supervisión N° 194-2015-OSINFOR/06.1.1, elaborado con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituye un medio probatorio de los hechos que en ellos se describen. Asimismo, los hechos plasmados en los correspondientes Informes, tienen veracidad y fuerza probatoria, debido a que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por los supervisores en ejercicio de sus funciones, siendo que todas sus labores son realizadas de manera profesional y conforme a los dispositivos legales pertinentes.
102. Por las consideraciones expuestas, corresponde señalar que se ha acreditado la comisión del tipo infractor previsto en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-201-AG y sus modificatorias; razón por la cual, lo señalado por el señor Upiachihua carece de sentido, por cuanto la comisión del mencionado tipo infractor ha sido debidamente motivado y acreditado.

Sobre la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

103. Al respecto, se debe señalar que sobre la base de los hechos verificados (extracción forestal sin la correspondiente autorización) durante la supervisión forestal realizada del 09 al 12 de diciembre de 2015 y el Informe de Supervisión N° 194-2015-OSINFOR/06.1.1, la Dirección de Supervisión mediante Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS realizó el correspondiente análisis, siendo que

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

⁵⁰ DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Aranzadi. Madrid 2005 Vol. I. Pág. 390.

respecto a la conducta tipificada en el literal w) señaló lo siguiente en el considerando 8:

“Con relación al tipo infractorio establecido en el literal w), es decir “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” se tiene que:

Este hecho se sustenta en lo evidenciado en la supervisión y en la revisión de lo actuado, en el que se aprecia que el administrado utilizó sus Guías de Transporte Forestal para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provienen de individuos sobre los cuales no tenía autorización para extraer, no justificando por ende la movilización de 989.763 m³ de madera correspondiente a las especies cedro (98.718 m³), cumala (797.797 m³) y lupuna (93.248 m³), motivo por el cual se confirma la presente imputación;⁵¹

104. Frente a lo expuesto, resulta razonable deducir que el producto forestal extraído que no perteneció a la PCA fue movilizado a través de las Guías de Transporte Forestal, el cual fue avalado mediante la emisión y la utilización de las Guías de Transporte Forestal que originalmente debieron posibilitar la movilización de los individuos autorizados, pero que facilitaron o permitieron la movilización de recursos forestales provenientes de un aprovechamiento no autorizado.
105. Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 318^{o52} del Decreto Supremo N° 014-2001-AG respecto a las Guías de Transporte Forestal establecía, entre otros, que los formularios de las guías de transporte son registrados ante la autoridad forestal y son llenados y suscritos por el respectivo titular y tienen carácter de declaración jurada.
106. Asimismo, se debe hacer la precisión que la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG únicamente tiene como sujeto activo a quien es titular del contrato, permiso o autorización y no a un tercero Ello, debido a que la conducta infractora en mención, sanciona la simulación de

Foja 379

Decreto Supremo N° 018-2001-AG.

“Artículo 318°.- Guías de transporte de productos forestales y de fauna silvestre al estado natural

El transporte de productos forestales y de fauna silvestre, al estado natural, debe estar amparado con la respectiva Guía de Transporte Forestal o Guía de Transporte de Fauna Silvestre, según corresponda. La guía de transporte es el documento que autoriza el transporte interno de tales productos.

En el caso especímenes de fauna silvestre en la guía respectiva debe consignarse el código de las marcas de los especímenes a trasladar.

En el caso de trozas de madera éstas deben estar marcadas en cada extremo con la marca autorizada, cuyo código se consigna en la guía de transporte.

Los formularios de las guías de transporte son registrados en el INRENA y son llenados y suscritos por el respectivo titular; tienen carácter de declaración jurada”.



extracción, transporte, transformación o comercialización de recursos como si fueran propios del área del POA, cuando en realidad corresponden a un área distinta.

107. Ahora bien, debe tenerse en cuenta lo regulado en el numeral 8) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444⁵³, así como lo dispuesto en el Reglamento del PAU⁵⁴, normas en las que se establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, lo que ha sido debidamente acreditado en el presente PAU. En consecuencia, el señor Upiachihua en su condición de titular del Contrato de Concesión Forestal, es responsable de la implementación del POA, así como, de la ejecución indebida de las actividades ahí descritas.
108. Por las consideraciones expuestas, este Órgano Colegiado considera que al momento de determinar la existencia de la infracción se tuvo la certeza de que la responsabilidad resultaba imputable al señor Upiachihua por la extracción forestal sin la correspondiente autorización.

Sobre la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, imputadas al administrado han sido debidamente motivadas.

109. El artículo 30° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821 (en adelante, Ley N° 26821) dispone que la aplicación de las causales de caducidad se sujetan a los procedimientos que establecen las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponde⁵⁵.

⁵³ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

"Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

8) **Causalidad.**- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

(...)"

⁵⁴ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"Artículo 5°.- Principios

El PAU se rige por los principios generales del procedimiento administrativo señalados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG, o las normas que las modifiquen o sustituyan."

Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"Artículo 6°.- Principios

El PAU se rige por los principios generales del procedimiento administrativo señalados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y sus reglamentos."

⁵⁵ Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

"Artículo 30°.- La aplicación de las causales de caducidad se sujetará a los procedimientos que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal correspondiente. La caducidad

110. Asimismo, resulta pertinente señalar que de acuerdo con el artículo 5° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, la caducidad es la extinción del título habilitante para el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre, la misma que será declarada por resolución administrativa emitida por el OSINFOR al comprobarse la comisión de conductas que constituyen causales de caducidad⁵⁶.
111. Adicionalmente, la cláusula trigésimo primera del Contrato de Concesión Forestal suscrito por el señor Upiachihua señala que de configurarse alguno de los supuestos de caducidad, tales como el incumplimiento del POA, se podrá dar por terminado el plazo de vigencia de la concesión por simple aviso cursado al concesionario⁵⁷.
112. De lo expuesto, se desprende que en materia forestal *“la caducidad se entiende como la conclusión anticipada del título habilitante otorgado por el Estado al administrado para que este pueda, legalmente, aprovechar de manera sostenida los recursos naturales que pertenecen a la Nación. El título habilitante otorga el derecho al administrado para que cumpliendo determinadas condiciones pueda usufructuar y, en el caso de los recursos forestales, llegar a extraer determinadas especies, en determinado volumen y número, en un lugar determinado y durante un tiempo determinado”*⁵⁸.

determina la reversión al Estado de la concesión, desde el momento de la inscripción de la cancelación del título correspondiente”.

⁵⁶ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**
“Artículo 5°.- Definiciones
 (...)

5.7. Caducidad: Extinción del título habilitante para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales, Ley N° 26821, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y sus reglamentos aprobados”.

⁵⁷ **CONTRATO DE CONCESIÓN FORESTAL**
“CLÁUSULA TRIGÉSIMO PRIMERA
CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN

El Concedente podrá dar por terminado anticipadamente el plazo de vigencia de la Concesión, mediante simple aviso cursado por escrito al Concesionario, en cualquiera de los siguientes casos:

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

31.2. El no pago del Derecho de Aprovechamiento.

31.3. Extracción fuera de los límites de la concesión.

31.4. Promover la extracción de especies maderables a través de terceros, infringiendo el marco regulatorio vigente.

31.5. Incurrir en delito o falta que implique grave riesgo o cause severos perjuicios al ambiente y la biodiversidad”.

⁵⁸ **PONCE RIVERA, Carlos.** La declaración de caducidad de los derechos de aprovechamiento de recursos naturales renovables en el Perú y su problemática. Revista LEX N° 13 - AÑO XII - 2014 - I / ISSN 1991 – 1734, p. 193.



113. En ese sentido, *“la caducidad de una de una concesión se va producir, generalmente, por un incumplimiento contractual que es considerado tan grave que impide la consecución del interés público a que está sujeta toda concesión”*⁵⁹, razón por la cual el derecho de aprovechamiento forestal debe realizarse de conformidad con las disposiciones contenidas en su Contrato de Concesión y en armonía con la legislación forestal, pues de lo contrario el Estado en virtud del ejercicio de su *ius imperium* podría intervenir.
114. Teniendo en cuenta lo señalado corresponde señalar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS, se ha podido verificar que la Dirección de Supervisión sustentó la imputación referida a la caducidad por el incumplimiento del POA, por los argumentos que se detallan a continuación⁶⁰:

“La caducidad es la facultad que tiene la Administración para dar por terminado un contrato, por la ocurrencia de uno de los hechos previstos por la ley –y antes también por el contrato – ya sea por culpa imputable al contratista (en el caso que nos ocupa el concesionario) o por simples acontecimientos que no obstante se refieren a éste, no constituyen incumplimiento del mismo;

Por lo que la comprensión objetiva y razonable de los hechos imputados en el presente procedimiento al citado concesionario y determinados objetivamente, han sido valorados en su integridad, habiéndose determinados acciones que revisten gravedad puesto que estos hechos influyen el deterioro significativo del ecosistema del bosque, lo cual se encuentra sustentado en el Informe Legal N° 045-2016-OSINFOR/06.1.2, de fecha 07 de marzo de 2016 (fs. 369), por lo cual es necesario realizar un juicio comparativo entre las sanciones legalmente autorizadas al OSINFOR ya que si bien es cierto la conducta desenvuelta por el concesionario tendrá como consecuencia, además de la imposición de una sanción (multa) la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal, tomando en cuenta que el juicio de necesidad cumple una función represiva y preventiva y que el mismo es reflejado como un derecho de los administrados que les da seguridad de las actuaciones administrativas, la determinación de la caducidad satisface el juicio en análisis.

(...)

Como se ha indicado precedentemente, la declaración de caducidad es la medida más severa que puede tomar la Administración Pública, debido a que ésta acarrea la resolución del contrato de concesión, por tanto, debe tener su origen en un incumplimiento igualmente grave.

Por ello, resulta coherente sostener que todo aprovechamiento irracional de los recursos forestales no solo contraviene el marco normativo que lo regula, sino también incumple las disposiciones respecto del Plan de Manejo Forestal (...).

Es menester indicar que el hecho de haberse corroborado la extracción y movilización ilegal de individuos no autorizados ascendente a 989.763 m³, (...) constituye un hecho muy grave que pone en riesgo la sostenibilidad de los recursos forestales y del medio

⁵⁹ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. Reflexiones sobre la caducidad en el Derecho Público. Separata de la Revista Aragonesa de Administración Pública, 5, 1994, p. 348.

⁶⁰ Foja 380.

ambiente, por lo que se colige que existe proporción al adoptar la caducidad del derecho de aprovechamiento como medida complementaria.

115. En ese contexto, al haber quedado acreditado graves afectaciones al bosque por la extracción de especies no autorizadas,- categorizadas como "Casi Amenazado" para el caso de la especie *Chorisia integrifolia* "lupuna" y vulnerable para el caso de la especie *Cedrela odorata* "credo" - tal como se ha desarrollado en los considerandos precedentes de la presente resolución, la Dirección de Supervisión determinó declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento del concesionario, por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con el literal b) del artículo 91-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y con la Cláusula Trigésimo Primera de su Contrato de Concesión.
116. En atención a lo expuesto, el señor Upiachihua debe tener en cuenta que si bien el pronunciamiento de primera instancia no coincide con su posición, ello no implica que la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS contenga una indebida motivación como alega, por cuanto la mencionada resolución directoral contiene fundamentos de hecho y derecho que sustentan la decisión de la Dirección de Supervisión.
117. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar lo alegado por el señor Upiachihua, toda vez que la resolución materia de impugnación ha sido expedida dentro del marco legal, cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, citando la legislación pertinente y respetando los principios establecidos en el artículo 245° del TUO de la Ley N° 27444, no habiendo incurrido en alguna causal de nulidad.

VIII.III. Si durante el acto de notificación de la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS se incurrió en algún vicio que vulneró el derecho de defensa del administrado.

118. El administrado, manifestó que se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento ya que se ha omitido notificar la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS al señor Manuel Antonio Saboya Del Castillo, representante legal del administrado, así como al propio titular de la Concesión.
119. También, precisó que quien recibió la notificación fue Jorge Luis Upiachihua Banda, conforme se aprecia en el acta de notificación y "(...) *si bien es cierto resulta ser el hijo del titular de la concesión, no tiene relación directa ni indirecta en el presente contrato (...) en consecuencia, todo el procedimiento deviene en nulo (...)*"⁶¹.
120. Sobre el particular, cabe señalar que de acuerdo con el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preeliminar del TUO



de la Ley N° 27444, los administrados tienen derecho a ser notificados, a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas⁶².

121. Cabe mencionar que mediante la notificación de los actos administrativos los administrados tienen la posibilidad de conocer los hechos imputados en su contra y poder ejercer un adecuado derecho de defensa.
122. Asimismo, sobre el derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente⁶³:

“3. El derecho de defensa y el derecho de recurrir el acto administrativo

24. El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. Se conculca, por tanto, cuando los titulares de derechos e intereses legítimos se ven imposibilitados de ejercer los medios legales suficientes para su defensa, o cuando, como ocurre en el presente caso, se establezcan condiciones para la presentación de los argumentos de defensa.
(...)

25. El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén la posibilidad de recurrir la decisión, ya sea al interior del propio procedimiento administrativo o a través de las vías judiciales pertinentes; la posibilidad de presentar pruebas de descargo; la obligación de parte del órgano administrativo de no imponer mayores obstrucciones para presentar los alegatos de descargo o contradicción y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado”.

(Subrayado agregado)

Erin
[Firma]
[Firma]

62

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

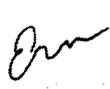
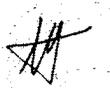
1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable, y a impugnar las decisiones que los afecten.

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”.

63

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

123. Por consiguiente, dado que la administrada ha alegado la existencia de vicios en el acto de notificación de la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS, corresponde a este órgano colegiado analizar si, en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, se dio cumplimiento a los preceptos mencionados, a fin de garantizar el derecho de defensa del señor Upiachihua y por ende, el debido procedimiento.
124. Cabe acotar que, la notificación *es un requisito esencial para dotar de validez jurídica a las actuaciones de un procedimiento administrativo, de manera que, ésta se constituye como presupuesto de la eficacia jurídica de la actuación administrativa formalizada*¹³.
125. Ahora bien, tratándose de actos a través de los cuales se impone al administrado el deber de ejecutar determinadas actuaciones, la notificación afecta de manera sustancial su situación jurídica, puesto que solo a partir de la verificación de tal hecho, aquel podrá encontrarse en aptitud de realizar las actuaciones requeridas o, de ser el caso, cuestionar la imposición de tales deberes mediante el ejercicio de los medios impugnativos previstos por la ley. De ello se concluye que la notificación del acto administrativo constituye una garantía del debido procedimiento, cuya observancia corresponde a la autoridad administrativa.
126. Al respecto, el artículo 21° del TUO de la Ley N° 27444, establece el régimen aplicable al acto de notificación por ello, establece los requisitos que debe reunir el documento en el cual se deje constancia acerca de la diligencia de notificación, ante diferentes escenarios, tales como: que el administrado no hubiera señalado el domicilio a donde se debe notificar o este sea inexistente, cuando hubiera una negativa del administrado u otro para firmar el acta de notificación, en caso no se encuentre al administrado o su representante, en caso se deba proceder a la notificación bajo puerta. Ello, a fin de verificar que el administrado tomó debido conocimiento del acto administrativo y, a través de ello, garantizarle el ejercicio de su derecho de defensa frente a los efectos desfavorables que eventualmente pudiera causarle el mencionado acto¹⁴.


¹³ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. El Procedimiento Administrativo electrónico en los ordenamientos peruano y español. En: Revista de Derecho Administrativo N° 9, Diciembre 2011, p. 111.

¹⁴ **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**
“ Artículo 21°.- Régimen de la notificación personal

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año.

21.2 En caso que el administrado no haya indicado domicilio, o que éste sea inexistente, la autoridad deberá emplear el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad del administrado. De verificar que la notificación no puede realizarse en el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad por presentarse alguna de las circunstancias descritas en el numeral 23.1.2 del artículo 23, se deberá proceder a la notificación mediante publicación.



127. En el presente caso, se aprecia que mediante carta N° 093-2016-OSINFOR/06.2 se remitió al administrado una copia de la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS que determinó imponerle una sanción. Asimismo, se informó que tenía expedito su derecho a presentar los medios impugnatorios que estime convenientes a presentar dentro del plazo de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación.
128. Sobre dicho acto, de conformidad con los numerales 21.3 y 21.4 del artículo 21° del TUO de la Ley N° 27444 la notificación personal se entenderá realizada con la persona que deba ser notificada o su representante legal; sin embargo, de no hallarse presente cualquiera de los dos al momento de entregar la notificación, podrá realizarse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.
129. De lo señalado, se advierte que la legislación permite validar la notificación personal realizada a un tercero distinto al titular o real destinatario, cuando la autoridad razonablemente pueda convencerse de que por la naturaleza del vínculo, el interesado tomará conocimiento del acto. Para ello, debe concurrir lo siguiente: (i) la persona debe encontrarse en el domicilio donde se va a realizar el acto de notificación; y, (ii) la persona debe señalar su nombre, documento de identidad y el vínculo o relación que mantiene con el titular o destinatario de la notificación.
130. En el caso en particular, se advierte que el notificador acudió al domicilio del administrado (Comunidad Pobre Alegre, Yaraví, Mariscal Ramón Castilla), siendo que al no encontrar en dicho lugar al señor Upiachihua o a su representante legal, procedió a realizar el acto de notificación al señor Jorge Luis Upiachihua Banda, específicamente señaló ser el "hijo" del titular de la concesión, brindó sus datos (nombres, apellidos, N° de DNI), firmó y consignó su huella digital en el cargo de recepción, en señal de haber recibido de manera conforme la documentación en mención.

21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado.

21.4 La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.

21.5 En el caso de no encontrar al administrado u otra persona en el domicilio señalado en el procedimiento, el notificador deberá dejar constancia de ello en el acta y colocar un aviso en dicho domicilio indicando la nueva fecha en que se hará efectiva la siguiente notificación. Si tampoco pudiera entregar directamente la notificación en la nueva fecha, se dejará debajo de la puerta un acta conjuntamente con la notificación, copia de los cuales serán incorporados en el expediente."

131. En tal sentido, el acto de notificación realizado cumple con lo establecido el numeral 21.4 del artículo 21° de la Ley N° 27444, garantizando al administrado su derecho de defensa, tal es así que éste presentó el presente recurso de apelación dentro del plazo otorgado para la realización de dicho acto; por ello, corresponde desestimar lo alegado por el señor Upiachihua, en este extremo de su apelación.

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 Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308; el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Unico Ordenado de la Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Jorge Upiachihua Guerra, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 308 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-060-04, contra la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS del 10 de marzo de 2016, así como de la Resolución Directoral N° 003-2016-OSINFOR-DSCFFS del 07 de enero de 2016, en el extremo de la conducta infractora referida al incumplimiento de lo establecido en el Contrato de Concesión por no haber presentado el Informe de Ejecución Anual del POA 8 correspondiente a la zafra 2012-2013 a ser ejecutado en la zafra 2014-2015, bajo los alcances del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; en consecuencia, se retrotrae el procedimiento hasta el momento en que se produjo el vicio, devolviéndose los actuados a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR para los fines correspondientes.

Artículo 3°.- Declarar **INFUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Jorge Upiachihua Guerra, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 308 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-060-04, contra la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 4°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 039-2016-OSINFOR-DSCFFS del 10 de marzo de 2016, en el extremo que sancionó al señor Jorge Upiachihua Guerra, por



la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias; y, declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en el literal b) del artículo 91 A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias y lo establecido en la cláusula Trigésimo Primera del Contrato de Concesión Forestal del administrado.

Artículo 5°.- Fijar la multa en **10.54 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)** por las consideraciones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución y disponer que dicho monto sea abonado en el Banco de la Nación, Transacción N° 9660, Código N° 0211, a nombre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, debiendo acreditar el pago con el correspondiente depósito ante la Oficina Central del OSINFOR u Oficina Desconcentrada más cercana a nivel nacional. En caso de incumplimiento con el pago, se procederá al cobro coactivo.

Artículo 6°.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor Jorge Upiachihua Guerra, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N° 308 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-060-04, a la Dirección de Fiscalización Forestal 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 7°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 001-2016-02-01-OSINFOR/06.1 a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

Luis Eduardo Ramírez Patrón

Presidente

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Silvana Paola Baldovino Beas

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Jenny Fano Saenz

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR