



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE  
OSINFOR**

**RESOLUCIÓN N° 016-2017-OSINFOR-TFFS-II**

**EXPEDIENTE N° : 225-2012-OSINFOR-DSPAFFS**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE PERMISOS Y  
AUTORIZACIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**  
**ADMINISTRADO : COMUNIDAD NATIVA CASHUERA**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 309-2013-OSINFOR-  
DSPAFFS**

Lima, 13 de junio de 2017

**I. ANTECEDENTES:**

1. El 17 de agosto del 2006, el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA a través de la Administración Técnica de Control Forestal y de Fauna Silvestre – Pucallpa y el señor Manuel Capitán Retauza, en representación de la Comunidad Nativa Cashuera, suscribieron el Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en tierras de propiedad privada N° 25-PUC/P-MAD-A-037-06 en una superficie de 16 055 hectáreas, con vigencia desde el 17 de agosto de 2006 hasta el 17 de agosto de 2045. (fs. 50 y 51)
2. Mediante Resolución Directoral Ejecutiva N° 028-2010-GRU-P-GGR-GRDE-DEFFS, de fecha 15 de abril de 2010, se resolvió aprobar la delimitación del Bosque Comunal de la Comunidad Nativa Cashuera con el Plan de Manejo Forestal Reformulado en una superficie de 14049.51 hectáreas, para el nivel de comercialización a Alta Escala; así como se resolvió aprobar el Plan Operativo Anual (en adelante, POA) de la Parcela de Corta Anual (en adelante, PCA) N° 1, presentado por la Comunidad Nativa Cashuera, en una superficie de 714.69 hectáreas, autorizando la extracción de 1323,276 metros cúbicos de madera. (fs.52 y 53)
3. Mediante Carta N° 269-2011-OSINFOR-DSPAFFS (fs. 49) notificada el 17 de junio de 2011, la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR), comunicó al titular del permiso la realización de una supervisión de oficio



a su parcela de corta anual del POA N° 1, correspondiente a la zafra 2010 - 2011, la misma que se llevó a cabo del día 20 al 22 de julio de 2011.

4. Los resultados de dicha supervisión de oficio se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 257-2011-OSINFOR-DSPAFFS/RAACH, del 15 de agosto de 2011 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 2).
5. Con Resolución Directoral N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS, del 11 de mayo de 2012 (fs. 221 a 224), notificada el 23 de mayo de 2012 (fs. 225), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otras, iniciar el presente Procedimiento Administrativo Único contra la Comunidad Nativa Cashuera, titular del Permiso para Aprovechamiento, por haber incurrido en la causal de caducidad del derecho forestal, prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, así como por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales g), i) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>1</sup>, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificatorias.
6. Mediante Informe N° 534-2012-OSINFOR-ODPUC-J-OFJGG, del 23 de julio de 2012, la Oficina Desconcentrada de Pucallpa – OSINFOR, remitió el escrito de demanda de Acción de Amparo contra OSINFOR donde señala que el Juzgado Mixto de la provincia de Purús, ordena dejar sin efecto jurídico la Resolución Directoral N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS, la cual fue admitida a trámite mediante la Resolución N° 2 del Expediente N° 06-2012-CI. Sin embargo, mediante Resolución N° 30 del mismo expediente, se resolvió confirmar la resolución que declaró improcedente la demanda sobre acción de amparo y ordena su archivo definitivo<sup>2</sup>.
7. En atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 253° del Texto Único Ordinario de la Ley N° 27444<sup>3</sup>, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante,

<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus modificatorias.

**"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:

(...)

g) Realizar operaciones o trabajos en proximidad de los bosques con el empleo del fuego, sin autorización del INRENA.

(...)

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

(...)

w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal."

<sup>2</sup> Foja 352, Resolución Numero Treinta, del 24 de setiembre de 2014.

<sup>3</sup> TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 253°: Procedimiento sancionador"**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:





TUO de la Ley N° 27444), vencido el plazo para presentar el descargo y con éste o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

8. En ese sentido, mediante Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS, del 8 de abril de 2013 (fs. 266 a 269), notificada el 16 de mayo de 2013 (fs. 270), la Dirección de Supervisión resolvió sancionar a la Comunidad Nativa Cashuera por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales g), i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, e imponer una multa ascendente a 25.34 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT).
9. Mediante escrito con registro N° 543 (fs. 276 a 283), recibido el 12 de abril de 2013, la Comunidad Nativa Cashuera interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS.
10. Mediante escrito con registro N° 862 (fs. 285 a 293), recibido el 31 de mayo de 2013, la Comunidad Nativa Cashuera interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS, el cual fue declarado infundado mediante la Resolución Directoral N° 309-2013-OSINFOR-DSPAFFS, del 11 de julio de 2013 (fs. 320 a 323), notificada el 23 de agosto de 2013 mediante la Carta N° 645-2013-OSINFOR/06.2. (fs. 324)
11. Mediante escrito con registro N° 1434 (fs. 327 a 334), recibido el 3 de setiembre de 2013, la Comunidad Nativa Cashuera interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 309-2013-OSINFOR-DSPAFFS, argumentando lo siguiente:

- a) La administrada indicó<sup>4</sup>: *“Que, de fecha 23 de agosto del 2013, fui notificado LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 309-2013-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 11 de julio del 2013, en el cual en la mencionada Resolución en sus diferentes considerandos y en la parte resolutive declaran (...) Infundado el recurso de Reconsideración interpuesto por la Comunidad Nativa Cashuera contra la RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS, (...) en tal sentido no estamos de acuerdo con la mencionada Resolución Directoral, por el hecho que no tomaron en consideración nuestros medios de defensa (...)”*

(...)

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

(...)

4

Foja 327.



- b) Respecto a la Resolución Directoral N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS, que dio inicio al presente procedimiento, la recurrente señaló: *“transgrede los principios fundamentales que inspira el procedimiento administrativo (...) de todo lo que se colige, **que se está violando el Derecho al Trabajo, al suspender todas las autorizaciones y las Guías de Transporte Forestal, que corresponden al sustento y supervivencia de la Comunidad Nativa Zapote (sic), quienes no tienen otro ingreso a parte del presente proceso**, en tal sentido, la Comunidad Cashuera, no hizo el descargo correspondiente en el término de 10 días hábiles después de haber sido notificado (sic) la mencionada Resolución, por el motivo que nos pareció que se estaba transgrediendo los principios fundamentales que inspira el Procedimiento Administrativo y de manera abusiva, y sin previo fundamento fáctico y jurídico, nos suspendieron todo trámite administrativo y recortó el Derecho de trabajo (...).”*<sup>5</sup>
- c) En ese mismo sentido, la administrada también señaló que *“bajo estos fundamentos falsos, su Entidad abrió un proceso administrativo Único a la Comunidad Nativa Cashuera (...), dándonos 10 días hábiles de plazo, y emite en el extremo de forma abusiva y contra el Derecho al Trabajo, el Debido Proceso y otros, con la suspensión de los efectos del Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con fines industriales y/o comerciales, y la suspensión de los efectos de las Guías de Transporte Forestal de productos al estado natural, en tal sentido que el recurrente no apelo, ni hizo su descargo correspondiente”*<sup>6</sup>
- d) En relación a la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS, que sancionó a la Comunidad Nativa, ésta señala que la notificación de dicha resolución se realizó después de casi 13 meses aproximadamente, por lo cual no estaría cumpliendo con los plazos.
- e) Del mismo modo, la apelante sostiene que *“Asimismo, con fecha 06 de julio de 2012, entable una demanda de proceso de Amparo contra su institución (OSINFOR) donde invoco al Juzgado Mixto de la provincia de Purús, disponga el cese de la vulneración del derecho incoado, y ordene dejar sin efecto jurídico (se deje sin efecto jurídico la Resolución Directoral N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS), en el cual mediante la Resolución N° 07 de fecha 15 de octubre de 2012, ordenaron tramitar el Proceso de Amparo contra su Institución (OSINFOR), en tal sentido disponga la suspensión de este proceso Administrativo hasta se haya finalizado el Proceso de Amparo.”*<sup>7</sup>

5 Foja 328.  
6 Foja 330.  
7 Foja 334.





- f) Sobre la imputación de infracciones, la Comunidad Nativa indicó "(...) con el acápite i) negamos rotundamente haber movlizado volúmenes maderables extraídos por 223.498 m3 y no es esa cantidad sino 206.501 m3, en el cual como dice en sus tres partes considerativas, Décimo Primero, Décimo Segundo y Décimo Tercero, respectivamente, en el cual su entidad no puede acreditar en decir que el volumen extraído no es del Plan operativo Anual, sino de otro lugar, por el simple hecho que esos 08 árboles quemados y talados legalmente, pero lamentablemente gente extraña pagadas seguramente por personas que están en contra de extracción maderable en la Provincia de Purus, ingresaron a nuestros terrenos para originar esos quemados y dañar el trabajo de extracción de madera (sic) estábamos realizando, como nosotros no sabíamos por el hecho que desde el mes de Junio hasta Noviembre, no ingresamos ni trabajamos, porque la quebrada que usamos para el acceso se seca por verano, en el sentido que el supervisor debió tomar fotos de los restos de aserrío, pero sólo tomó el tocón (...)"<sup>8</sup>
- g) En ese mismo sentido, la recurrente añadió: "(...) si en el informe dice que tenemos "30 árboles tumbados sin aprovechar, de ellos 14 con fuste en buen estado, 08 con fuste hueco y 08 con fuste quemado en su totalidad (ver anexo N° 03, del Informe de supervisión N° 257-2001-OSINFOR-DSPAFFS/RAACH, fotos", porque nosotros tendríamos la necesidad de extraer de otro sitio si tenemos la madera para extraer, es decir hacer más gasto si el producto está allí (...)", y también, que "(...) lamentablemente nosotros no trabajamos con GPS, sino con el plano de dispersión de la madera y se presume que madera que se encuentra en el POA es aprovechable, porque se distingue del semillero, lamentablemente las personas que trabajaban en la extracción pensaron que eran árboles aprovechables, además esa madera se encontraba dentro de la Parcela Anual de Corta (sic), y no nos pueden decir que es de otra zona, solamente que nosotros por desconocimiento debimos haber informado a la Dirección Ejecutiva Regional Forestal y de Fauna Silvestre, pero no lo hicimos es por esa razón que no nos pueden acreditar esa infracción."<sup>9</sup>
- h) Por otra parte, la administrada precisó sobre la imputación de la comisión de la infracción contenida en el literal g) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, lo siguiente: "(...) con el acápite g) que esos 08 árboles quemados y talados legalmente, pero lamentablemente gente extraña pagadas seguramente por personas que están en contra de la extracción maderable en la Provincia de Purus, ingresaron a nuestros terrenos para originar esos quemados y dañar el trabajo de extracción de madera estábamos realizando, como nosotros no sabíamos por el hecho

2



<sup>8</sup> Fojas 331 y 332.

<sup>9</sup> Foja 332.

A

4

*que desde el mes de Junio hasta Noviembre, no ingresamos ni trabajamos, porque la quebrada que usamos para el acceso se seca en verano, en el sentido que el supervisor debió tomar fotos de los restos de aserrío, e (sic) ese sentido no pudimos denunciar de estos hechos porque recién nos enteramos en RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 11 de mayo del 2012 (...)*<sup>10</sup>

- i) Asimismo, la recurrente señaló en su recurso acerca de la infracción contenida en el literal w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre que, *“negamos rotundamente haber cometido esa infracción por los hechos suscitados líneas arriba porque nosotros trabajamos legalmente, en el cual el supervisor debió verificar bien los 08 árboles quemados porque de allí se extrajo madera no en la totalidad de los árboles, pero se extrajo, asimismo la Comunidad Nativa Cashuera (...)*<sup>11</sup>.

12. Mediante la Resolución N° 015-2017-OSINFOR-TFFS-II, del 05 de junio de 2017, se declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por la administrada contra la Resolución Directoral N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS, toda vez que ésta resolución da inicio al presente procedimiento administrativo sancionador y no así, pone fin al mismo.

## II. MARCO LEGAL GENERAL

13. Constitución Política del Perú.  
14. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.  
15. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.  
16. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.  
17. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.  
18. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.  
19. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.  
20. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.  
Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.  
Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.



10

Foja 333.

11

Fojas 144 y 145.



### III. COMPETENCIA

23. 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.
24. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM<sup>12</sup>, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

### IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

25. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 1434 (fs. 327), del 3 de setiembre de 2013, la Comunidad Nativa Cashuera interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 309-2013-OSINFOR-DSPAFFS. Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea remitirá los recursos de apelación al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre<sup>13</sup>.
26. 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



12

**Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.**

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

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, es el órgano 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”.

**Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR vigente al momento de la presentación del recurso de apelación**

**“Artículo 39°.- Recurso de Apelación**

(...)

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.

(...)”.

2017<sup>14</sup> y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación<sup>15</sup>.

27. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada<sup>16</sup> se aplicará lo dispuesto por el Texto Único Ordenado (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 Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
28. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil<sup>17</sup> 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,

14 **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".

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

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

**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 celeridad<sup>18</sup>, eficacia<sup>19</sup> e informalismo<sup>20</sup> recogidos en el TUO de la Ley N° 27444.

29. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
30. 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 expediente<sup>21</sup>.
31. En ese contexto, conforme al artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444<sup>22</sup>, concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, 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

<sup>18</sup> “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.

<sup>19</sup> “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.

<sup>20</sup> “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.

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

<sup>22</sup> **TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

**“Artículo 218°: Recurso de apelación**

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



pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho, deben servir para que la administración pueda cambiar su decisión.

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

*“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”<sup>23</sup>.*

33. En tal sentido, corresponde analizar si el recurso de apelación interpuesto por el administrado cumple con lo establecido en los artículos 23° y 25° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR<sup>24</sup> (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2° y 219° del TUO de la Ley N° 27444<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Página 623.

<sup>24</sup> **Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.**

**“Artículo 23°.- Recurso de apelación**

El recurso de apelación tiene por objeto contradecir las resoluciones directorales de la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR a objeto de que, previo procedimiento, el Tribunal las confirme, revoque, anule, modifique o suspenda sus efectos.

**Artículo 25°.- Plazo de interposición**

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

<sup>25</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

**“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**





34. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por la administrada.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

35. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- i) Si la Comunidad Nativa Cashuera es responsable por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales g), i) y w) del artículo 363° del D.S. N° 014-2001-AG, y sus modificatorias.
  - ii) Si la medida de suspensión de los efectos de los POA aprobados, así como la entrega y efectos de las Guías de Transporte Forestal para la movilización de saldos de los volúmenes autorizados en dichos POA ha sido justificada.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### 6.1 Si la Comunidad Nativa Cashuera es responsable administrativamente por las conductas infractoras tipificadas en los literales g), i) y w) del artículo 363° del D.S. N° 014-2001-AG, y sus modificatorias.

36. Antes de dar inicio al análisis de la presente cuestión controvertida, en cuanto a lo sostenido por la Comunidad Nativa Cashuera en el sentido que la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS fue notificada después de casi 13 meses aproximadamente, por lo cual no estaría cumpliendo con los plazos; es preciso señalar que de la revisión del expediente, se observa que dicha resolución fue notificada mediante la Carta N° 287-2019-OSINFOR/06.2, del 15 de abril de 2013, el 16 de mayo de 2013, siendo el mismo jefe de la Comunidad, quien la recibió a las 16:07 horas (fs. 270).
37. Ahora bien, la administrada señaló en su recurso de apelación que las infracciones objeto de este procedimiento no habrían sido cometidas por ella ya que "(...) lamentablemente gente extraña pagadas seguramente por personas que están en contra de extracción maderable en la Provincia de Purus, ingresaron a nuestros terrenos para originar esos quemados y dañar el trabajo de extracción de madera estábamos realizando"<sup>26</sup> y "negamos rotundamente haber cometido esa infracción



El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 122 de la presente Ley".

26

Fojas 332 y 333.

por los hechos suscitados líneas arriba (...) en el cual el superviso (sic) debió verificar bien (...)”<sup>27</sup>

38. Sobre el particular, cabe mencionar que el principio de causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 246° del T.U.O. de la Ley N° 27444, señala que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros<sup>28</sup>.
39. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente<sup>29</sup>:

*“La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.*

(...)

*Por tanto, el Tribunal Constitucional considera, prima facie, que si la sanción se impuso al recurrente porque terceros cometieron delitos, entonces ella resulta desproporcionada, puesto que se ha impuesto una sanción por la presunta comisión de actos ilícitos cuya autoría es de terceros”<sup>30</sup>.*

40. En este contexto, considerando además que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que acreditada su comisión se impongan las sanciones legalmente establecidas; la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente con aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
41. En virtud a lo expuesto, esta Sala considera necesario analizar si lo alegado por la administrada referido a que la responsabilidad por los hechos es atribuible a terceras

27

Foja 334.

28

**MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 634.

29

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 21.

30

Sobre los alcances de la citada sentencia, cabe citar a GUZMÁN NAPURÍ, quien, al explicar el principio de causalidad, señala lo siguiente:

*“(…) Pero además lo que el Tribunal denomina erróneamente principio de culpabilidad es precisamente el principio que venimos tratando, que es el de causalidad, puesto que este es precisamente el que impide que una persona sea sancionada por una infracción que no ha cometido. Como ya lo hemos señalado, en materia del derecho administrativo sancionador el concepto de culpabilidad - que además es erróneo- posee una definición distinta que la que se emplea en el derecho penal”.*

Ver: GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Ediciones Caballero Bustamante. Lima. 2011.





personas (personas en contra de la extracción maderable y el supervisor), puede ser considerado como un supuesto que lo exima de responsabilidad.

42. Al respecto, corresponde precisar que la Comunidad Nativa Cashuera en su calidad de titular del Permiso para Aprovechamiento Forestal, es la responsable de la implementación del POA<sup>31</sup>; por lo tanto, las actividades que se lleven a cabo en dicho proceso son de responsabilidad directa de la administrada. Por ello, que la Comunidad Nativa debe actuar dentro de la esfera del deber de diligencia.
43. Sobre el particular, respecto al deber de diligencia la doctrina señala lo siguiente<sup>32</sup>:

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

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

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

*En Derecho de Obligaciones es explícito el deber de obrar con diligencia.*

**Quien actúa con diligencia es alguien diligente. Según la Real Academia Española, diligente es "Cuidadoso, exacto y activo. Pronto presto, ligero**

1



31 Permiso para Aprovechamiento Forestal (fs. 43 reverso).

**"TERCERA: EL TITULAR** tiene el derecho **EXCLUSIVO E INTRANSFERIBLE** de aprovechar y comercializar, el Producto Forestal) en el área materia del presente permiso, siendo responsable de la implementación y ejecución del Plan Operativo Anual."

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

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

**en el obrar". En tanto para Cabanellas significa "Cuidadoso, activo, solícito, esmerado. Pronto rápido, ágil, ligero, presto en la ejecución. Por contrapuesto al negligente, quien procede con diligencia está relevado en principio de culpa en el discernimiento de la conducta y en lo contractual y extracontractual, siempre que la valoración del proceder sea positiva. (...)"**

44. De lo señalado, se desprende que el sujeto de derecho obligado a dar cumplimiento a una obligación será relevado de responsabilidad si es que ejecuta la acción con la diligencia ordinaria. Cabe precisar que, la diligencia ordinaria es aquella entendida como la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto; es decir, es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.
45. En atención a lo señalado, corresponde a esta Sala analizar si lo alegado por la administrada constituye una causal de eximente de responsabilidad sobre la comisión de las infracciones imputadas.

Sobre la conducta infractora tipificada en el literal g) del Artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

46. En su recurso de apelación, la Comunidad Nativa Cashuera, señaló: "(...) con el acápite g) que esos 08 árboles quemados y talados legalmente, **pero lamentablemente gente extraña pagadas seguramente por personas que están en contra de la extracción maderable en la Provincia de Purus, ingresaron a nuestros terrenos para originar esos quemados y dañar el trabajo de extracción de madera estábamos realizando, como nosotros no sabíamos por el hecho que desde el mes de Junio hasta Noviembre, no ingresamos ni trabajamos, porque la quebrada que usamos para el acceso se seca en verano, en el sentido que el supervisor debió tomar fotos de los restos de aserrío, e (sic) ese sentido no pudimos denunciar de estos hechos porque recién nos enteramos en RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 11 de mayo del 2012 (...)**"<sup>33</sup>

(Énfasis agregado)

47. Con relación a la comisión de dicha infracción, de la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS, 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° 257-2011-OSINFOR-DSPAFFS/RAACH, conforme a lo siguiente:

**"VI. RESULTADOS**

(...)

**6.4 Del Censo Forestal**<sup>34</sup>



<sup>33</sup> Foja 333.

<sup>34</sup> Foja 07.



De los 58 árboles (47 aprovechables y 11 semilleros) programados a supervisar en el POA 01 correspondientes a la zafra 2010-2011, se evidenciaron los 58 individuos en campo, esto de acuerdo a las coordenadas UTM y códigos declarados en el Plan Operativo Anual y 03 individuos fuera de lo declarado en el expediente, es así que:

(...)

#### **6.5.1 Árboles Aprovechables**

6.5.1.1 Se han programado para supervisar 47 individuos, de los cuales se encontraron 12 individuos en pie, 03 individuos en tocón, 30 individuos tumbados (08 se encuentran quemados todo el fuste) y 03 individuos tumbados que no están declarados en el POA. es así que:

(...)

#### **VIII. CONCLUSIONES<sup>35</sup>**

(...)

8.6 Se pudo evidenciar 08 individuos que fueron tumbados y quemados solo la parte del fuste, 08 individuos tumbados que presentan hueco en el fuste y 14 individuos tumbados en buen estado.

(...)"

48. En ese sentido, el Informe Técnico N° 088-2012-OSINFOR/06.2.1, del 6 de setiembre de 2012, señaló en relación a esta infracción, que en base a lo evidenciado durante la supervisión y recogido en el Informe de Supervisión N° 257-2011-OSINFOR-DSPAFFS-RAACH, "(...) se acredita que el titular del Permiso, CCNN Cashuera, realizó trabajos en el área autorizada empleando fuego, sin permiso de la autoridad forestal. En consecuencia, se generó el riesgo que el fuego se propague a la vegetación circundante y cause un gran daño ecológico sobre la flora, la fauna y el suelo; más aún en temporada seca o de verano cuando la frecuencia de lluvias es menor"<sup>36</sup>. Asimismo, concluyó que la administrada realizó trabajos con el empleo de fuego dentro del área autorizada.

49. Sin embargo, mediante el informe Complementario N° 005-2013-OSINFOR/06.2.1, del 18 de febrero de 2013, la Dirección de Supervisión precisó que si bien el uso del fuego es un riesgo que pudo ocasionar un incendio forestal, "(...) este no se materializó físicamente, toda vez que el fuego sólo se focalizó en los 08 individuos tumbados de Caoba (específicamente en los fustes), y en sus lados adyacentes la vegetación no fue afectada, prueba de ello es la regeneración natural que se observa a su alrededor, de acuerdo a las fotografías consignadas en el informe de supervisión (...) Sin embargo, esto hechos evocados no exime al titular el uso del fuego sin la correspondiente autorización; dado que los elementos de juicio expuestos líneas arriba, deben ser incluidos para graduar la multa respectiva."<sup>37</sup>



35 Foja 16.  
36 Foja 254.  
37 Foja 258.

50. Al respecto, debe señalarse que, de acuerdo a la Cláusula Segunda del Permiso Forestal, el titular tiene el derecho exclusivo e intransferible de aprovechar y comercializar, el producto forestal en el área del permiso, siendo responsable de la implementación y ejecución del Plan de Manejo Forestal.
51. Por su parte, el numeral 7 del Plan Operativo Anual<sup>38</sup> señala textualmente que, *“Las actividades de protección del bosque son responsabilidad fundamental de la comunidad (...) es necesaria en esta fase un seguimiento activo de los miembros de la comunidad como de otros miembros que pueden contribuir a disminuir conflictos por ingresos no autorizados, tala ilegal, invasiones, etc. realizando las actividades de señalización, vigilancia y verificando que las contrapartes del contrato cumplan con sus tareas de acuerdo a lo previsto.”*
52. En ese sentido, la administrada es la responsable directa de todo lo que suceda dentro de los límites de su permiso, estando en la obligación de informar o denunciar cualquier actividad distinta a la que le fue otorgada, es decir, debió actuar diligentemente y denunciar los presuntos actos de quema, de manera oportuna, por lo que lo ocurrido sobre los 08 árboles de Caoba quemados es responsabilidad de la administrada.
53. Asimismo, de acuerdo al panel fotográfico que obra en el informe de supervisión, se puede observar claramente, en las fotos<sup>39</sup> 12, 13, 21 y 22, evidencias de la quema de los tocones y el fuste en árboles de Caoba, lo que confirma la infracción en este extremo, al haberse evidenciado físicamente.
54. Por lo expuesto, queda acreditada la comisión de la infracción analizada en este apartado, por parte de la Comunidad Nativa Cashuera.

*Sobre la conducta infractora tipificada en el literal i) del Artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre*

55. La administrada manifestó en su recurso de apelación, respecto a la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS que: *“(...) con el acápite i) negamos rotundamente haber movilizado volúmenes maderables extraídos por 223.498 m3 y no es esa cantidad sino 206.501 m3, en el cual como dice en sus tres partes considerativas, Décimo Primero, Décimo Segundo y Décimo Tercero, respectivamente, en el cual su entidad no puede acreditar en decir que el volumen extraído no es del Plan operativo Anual, sino de otro lugar, por el simple hecho que esos 08 árboles quemados y talados legalmente, pero lamentablemente gente extraña pagadas seguramente por personas que están en contra de extracción maderable en la Provincia de Purus, ingresaron a nuestros terrenos para*

<sup>38</sup> Foja 138.

<sup>39</sup> Fojas 20 reverso y 21.





*originar esos quemados y dañar el trabajo de extracción de madera (sic) estábamos realizando, como nosotros no sabíamos por el hecho que desde el mes de Junio hasta Noviembre, no ingresamos ni trabajamos, porque la quebrada que usamos para el acceso se seca por verano, en el sentido que el supervisor debió tomar fotos de los restos de aserrío, pero sólo tomó el tocón, entonces nos hacemos la pregunta (...) porqué nosotros tendríamos la necesidad de extraer de otro sitio si tenemos la madera para extraer, es decir hacer más gasto si el producto está allí (...)*<sup>40</sup>

(Énfasis agregado)

56. De la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS, 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° 257-2011-OSINFOR-DSPAFFS/RAACH, conforme a lo siguiente:

**“VI. RESULTADOS**

(...)

**6.4 Del Censo Forestal**<sup>41</sup>

*De los 58 árboles (47 aprovechables y 11 semilleros) programados a supervisar en el POA 01 correspondientes a la zafra 2010-2011, se evidenciaron los 58 individuos en campo, esto de acuerdo a las coordenadas UTM y códigos declarados en el Plan Operativo Anual y 03 individuos fuera de lo declarado en el expediente, es así que:*

**6.5.1 Árboles Aprovechables**

6.5.1.1 *Se han programado para supervisar 47 individuos, de los cuales se encontraron 12 individuos en pie, 03 individuos en tocón, 30 individuos tumbados (08 se encuentran quemados todo el fuste) y 03 individuos tumbados que no están declarados en el POA. es así que:*

- *De los 37 individuos declarados en el POA como especie Caoba (Swietenia macrophylla) se han encontrado 02 individuos en pie, 02 individuos caídos naturalmente, 03 individuos en tocón, 30 individuos tumbados (22 individuos no aprovechados y 08 individuos quemados el fuste) y 03 individuos tumbados que no están declarados en el POA.*
- *De los 10 individuos declarados en el POA como especie Cedro (Cedrela odorata) se encontraron los 10 individuos en pie.*

(...)

6.5.1.2 *De los 47 individuos programados a evaluados se identificaron correctamente, los 47 individuos los cuales se encuentro con placa y*

<sup>40</sup> Fojas 331 y 332.

<sup>41</sup> Foja 07.



dentro de las coordenadas, 03 individuos que no fueron declarados en el POA se encuentran sin placa, pero tumbados.

(...)

6.5.1.6 La información referente a la ubicación en coordenadas UTM de los 47 individuos verificados en campo, los 47 individuos concuerdan correctamente con las coordenadas declarada en el POA.

6.5.1.7 De los 47 individuos aprovechables encontrados y evaluados los 47 individuos se encontraron con placas.

6.5.1.8 Los códigos asignados en el POA de los 47 individuos encontrados con placas y evaluados en campo, los 47 individuos concuerdan en más de 75% de casos con la información consignada en el POA.

#### **6.5.2 Árboles Semilleros**

6.5.2.1 Se han programado para supervisar 11 individuos semilleros, de los cuales se encontraron los 10 individuos en pie y 01 individuo caído naturalmente. Es así que:

- De los 09 individuos declarados en el POA como especie Caoba (*swietenia macrophylla*) se han encontrado 08 individuos en pie y 01 individuo caído naturalmente.
- De los 02 individuos declarados en el POA como especie Cedro (*cedrela odorata*) se han encontrado los 02 individuos en pie.

6.5.2.2 De los 11 individuos semilleros programados para supervisar, se identificaron correctamente los 11 individuos, presentando placa y una marca en el fuste pintada con spray de color rojo la letra S.

6.5.2.3 La información referente a su ubicación en coordenadas UTM de los 11 individuos concuerdan según lo estipulado en el POA.

(...)

6.5.2.5 Durante la supervisión realizada no se encontró individuos semilleros tumbados o que fueron aprovechados.

(...)

#### **6.7 Del aprovechamiento**<sup>42</sup>

##### **Del balance de extracción y el aprovechamiento forestal supervisado**

Durante la supervisión se pudo evidenciar indicios de aprovechamiento, estableciendo para ellos la existencia de 3 individuos en tocones 30 individuos tumbados y 03 individuos tumbados fuera de lo declarado en el POA.



**6.7.1. Del aprovechamiento de la especie *Swietenia macrophylla* (Caoba).**

Según el balance de extracción muestra que para esta especie se ha movilizado 249.935 m<sup>3</sup> que representa el 38,81% de lo autorizado, sin embargo, durante la supervisión se constató la existencia de indicios de aprovechamiento de 3 individuos en tocones cuya estimación del volumen es de 37,434 m<sup>3</sup> la cual no estaría justificado con el volumen movilizado. Por otro lado, se evidenció 08 individuos tumbados los cuales se encuentran huecos y 17 individuos tumbados de los cuales 3 individuos no corresponden a lo declarado en el POA por no estar dentro de las coordenadas UTM consignadas en el POA.

(...)

**VIII. CONCLUSIONES<sup>43</sup>**

(...)

8.1 Existen evidencias de haberse realizado el censo forestal, dentro del POA.

(...)

8.4 Los volúmenes movilizados de las especies Caoba (*Swietenia macrophylla*), no corresponden en su totalidad del área autorizada, debido a que se evidenció el aprovechamiento de 03 individuos con un volumen de 37.434 m<sup>3</sup>.

8.5 Existe evidencia de que el titular ha revisado el aprovechamiento forestal dentro del área a intervenir encontrándose 03 tocones de las especies Caoba (*Swietenia macrophylla*).

8.6 Se pudo evidenciar 08 individuos que fueron tumbados y quemados solo la parte del fuste, 08 individuos tumbados que presentan hueco en el fuste y 14 individuos tumbados en buen estado.

8.6 Se encontró durante el recorrido 03 individuos dentro del POA de la especie Caoba Tumbados, los cuales no cuentan con permiso por no estar declarados en el POA.

(...)"

57. Sobre la base de los hechos verificados durante la supervisión forestal realizada el entre los días 20 y 22 de julio de 2011, se observa que existe una incongruencia entre lo que reporta el balance de extracción de fecha 20 de julio de 2011, con lo verificado por el supervisor en campo y concluido en el Informe de Supervisión, toda vez que de la especie Caoba (*Swietenia macrophylla*) de un volumen autorizado de 885.163 m<sup>3</sup> (correspondiente a 37 árboles), movilizó 243.935 m<sup>3</sup>. Sin embargo, del total de árboles supervisados, fueron verificados: 02 en pie, 02 caídos naturalmente, 30 tumbados sin aprovechar, de ellos 14 con fuste en buen estado, 08 con fuste hueco, 08 con fuste quemado en su totalidad. Asimismo, 03 en calidad de tocón, los cuales suponían un volumen de 37.434 m<sup>3</sup> que, por tanto, no justifican el volumen movilizado de 206.501 m<sup>3</sup> de madera de Caoba restantes, según lo reportado en el Balance de Extracción<sup>44</sup> sobre la movilización de volúmenes por cada especie maderable:



**Balance de Extracción período 2010-2011**

<sup>43</sup> Foja 16.

<sup>44</sup> Foja 22.

2010		R.Aprobatoria: R.D.E. N° 028-2010-GRU-P-GGR-GRDE-DEFFS				
714,690 Ha. Plan Operativo Anual						
2	MADERA EN ROLLO	Amborain (Caceres) (Gujayay)	10	86,308	0.000	86,308
2	MADERA EN ROLLO	Caño Yalkari (Caceres) (Laguna Negro)	7	29,340	0.000	29,340
2	MADERA EN ROLLO	Cayo Guayama (Caceres) (Cajabamba)	4	18,222	0.000	18,222
2	MADERA EN ROLLO	Cabaña Arriba (Caño)	10	36,024	0.000	36,024
2	MADERA EN ROLLO	Cajabana (Caceres) (Cajabana)	4	25,937	0.000	25,937
2	MADERA EN ROLLO	Comunidades Indígenas (Cajabana)	9	103,366	0.000	103,366
2	MADERA EN ROLLO	Huira (Caceres) (Cajabana)	7	58,591	0.000	58,591
2	MADERA EN ROLLO	Sweetens (Caceres) (Caño)	37	628,466	243,935	384,531
				<b>Total POA:</b>		<b>822,644</b>
<b>zafra: 2010</b>				<b>46</b>	<b>1060,579</b>	<b>243,935</b>
Contrato N° 25-PUC/PMAD-A-037-06				<b>80</b>	<b>4252,430</b>	<b>299,235</b>

Fuente: Informe de Supervisión N° 257-2011-OSINFOR-DSPAFFS/RAACH

58. Por lo tanto, realizada la supervisión de la totalidad de los árboles declarados en el Plan Operativo Anual aprobado, al hacer un análisis comparativo entre la información recogida en el Informe de Supervisión y la del Balance de Extracción, se concluye que los volúmenes maderables extraídos de 206,501 m<sup>3</sup> de la especie Caoba, no provinieron de los árboles autorizados y declarados mediante el Plan Operativo Anual aprobado, dado que no se encontraron suficientes árboles en tocón a fin de justificar dicho volumen, sino, por el contrario, se verificaron árboles en pie, caídos y, en su mayoría, tumbados. Por tanto, queda acreditado que dicho volumen procede de una extracción no autorizada, es decir, de árboles no declarados en el documento de gestión y/o distintos a los aprobados.
59. Acreditada la comisión de la infracción, en relación al argumento de la administrada consistente en que "(...) lamentablemente nosotros no trabajamos con GPS, sino con el plano de dispersión de la madera y se presume que madera que se encuentra en el POA es aprovechable, porque se distingue del semillero, lamentablemente las personas que trabajaban en la extracción pensaron que eran árboles aprovechables, además esa madera se encontraba dentro de la Parcela Anual de Corta (sic), y no nos pueden decir que es de otra zona, solamente que nosotros por desconocimiento debimos haber informado a la Dirección Ejecutiva Regional Forestal y de Fauna Silvestre, pero no lo hicimos es por esa razón que no nos pueden acreditar esa infracción"<sup>45</sup>, debe precisarse lo siguiente.
60. De acuerdo al documento de gestión (POA), presentado por la administrada y aprobado a través de la Resolución Directoral Ejecutiva N° 028-2010-GRU-P-GGR-GRDE-DEFFS<sup>46</sup>, se consigna en el anexo 2 de dicho POA<sup>47</sup>, los datos de campo del inventario forestal, en donde se establece para cada árbol un código y una coordenada distinta, establecidos dentro de una determinada faja. Dicho anexo es utilizado por el supervisor del OSINFOR, a fin de poder ubicar cada árbol de acuerdo

45 Foja 332.  
46 Foja 52.  
47 Foja 154 a 156.



a lo declarado, los cuales fueron ubicados en su totalidad de acuerdo a la supervisión de campo, utilizando un equipo GPS.

61. Asimismo, cabe señalar que, los mapas de dispersión son elaborados con la información declarada en inventario forestal del POA, específicamente de acuerdo a las coordenadas y su respectiva codificación, el cual da una idea mucho más clara de donde se encuentra ubicado cada individuo.
62. En ese sentido, se puede realizar un mejor control del aprovechamiento de cada árbol, debido a que cada uno se encuentra codificado, diferenciándose de aprovechables y semilleros con una letra "S". Por otro lado, se precisa que, si bien los titulares podrían extraer otros árboles, distintos a los autorizados, dentro de la misma área; ello no supone que deje de tratarse de extracciones no autorizadas, dado que se trata de árboles que no están considerados en el inventario forestal del POA. En virtud de ello, se confirma la comisión de la conducta infractora de la administrada tipificada en el literal i) del Artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
63. Cabe mencionar que, a la misma conclusión, arribó la primera instancia luego de evaluar los medios probatorios que obran en el expediente, tal como se desprende del considerando décimo tercero de la resolución que sancionó a la Comunidad Nativa, según se cita a continuación<sup>48</sup>:

"(...)

*Que, en consecuencia, al no haberse encontrado suficientes árboles en estado tocón a fin de justificar el volumen movilizado, contrario sensu, se verificaron árboles en pie, caídos y en su mayoría fueron verificados tumbados, conlleva a afirmar que los volúmenes maderables extraídos 223.498 m3 de la especie Caoba (Swietenia macrophylla), no provinieron de los árboles autorizados y declarados mediante el Plan Operativo Anual aprobado, por ende proceden de una extracción no autorizada, es decir, de árboles no declarados en el documento de gestión y/o distintos a los aprobados, con lo cual se acredita la comisión de la infracción antes citada;*

"(...)"

64. En ese sentido, se acredita la comisión de la infracción analizada en este extremo por parte de la Comunidad Nativa Cashuera.

*Sobre la conducta infractora tipificada en el literal w) del Artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre*

65. Por su parte, en cuanto a la infracción contenida en el literal w) de la referida norma, la recurrente señaló en su apelación: "**negamos rotundamente haber cometido esa infracción por los hechos suscitados líneas arriba porque nosotros trabajamos**

48

Foja 267.

legalmente, en el cual el superviso (sic) debió verificar bien los 08 árboles quemados porque de allí se extrajo madera no en la totalidad de los árboles, pero se extrajo, asimismo la Comunidad Nativa Cashuera (...)"<sup>49</sup>.

(Énfasis agregado)

66. Sobre el presente extremo, cabe precisar que la Dirección de Supervisión, a través del Informe de Supervisión N° 257-20122-OSINFOR-DSPAFFS/RAACH, realizado del 20 al 22 de julio de 2011, señaló lo siguiente:

"(...) A continuación se muestra el cuadro con el balance de extracción proporcionado por la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre – Dirección Regional Ucayali (Nodo Ucayali), en la cual se observa que el titular movilizó madera de las especies Caoba (*Swietenia macrophylla*).

**Cuadro N° 22:** Balance de extracción de la DEFFS (Nodo Ucayali) de fecha 20/07/2011

Nombre común	Nombre científico	Volumen			
		Autorizado	Movilizado	Saldo	Movilizado %
Caoba	<i>Swietenia macrophylla</i>	628,466	243,935	384,531	38,81%
Cedro	<i>Cedrela Odorata</i>	86,024	0,000	86,024	0
<b>Total</b>		<b>714,490</b>	<b>243,935</b>	<b>470,555</b>	<b>34,14%</b>

A continuación, se muestra el cuadro comparativo del volumen movilizado según el balance de extracción y el volumen extraído según la supervisión realizada en campo.

**Cuadro N° 23:** Comparación de volumen por especie

Nombre común	Según Balance de Extracción (DEFFS)			Evaluado en campo			
	N° de árbol autorizado	Volumen autorizado (m3)	Volumen movilizado (m3)	N° de árbol evaluado	N° de árbol aprovechado	Volumen movilizado (m3)	Observación
Caoba	37	628,466	243,935	37	03	37,434	Tocón



Cedro	10	86,024	0.000	10	0	00,00	En pie
<b>Caoba</b>	<b>37</b>	<b>628,466</b>	<b>243,935</b>	<b>47</b>	<b>03</b>	<b>37,434</b>	<b>Aprov echad o</b>

Fuente: Balance de extracción DEFFS (Nodo Ucayali) y Cuadro N° 3 Formato de campo.

Para el caso de la especie Caoba (*Swietenia macrophylla*), según el balance de extracción proporcionado por la Dirección Ejecutiva Forestal y Fauna Silvestre (Nodo Ucayali) de fecha 20/07/2011, el volumen movilizado con respecto a lo encontrado en campo es significativo, con lo cual dicho volumen no se estaría justificado (sic) y para el caso de la especie Cedro (*Cedrela odorata*) se encontraron todos los individuos en pie por lo que para esta especie se estaría justificado (sic) el volumen no movilizado.”<sup>50</sup>

67. Del mismo modo, conforme a lo abordado en el apartado anterior, en relación a la comisión de la conducta infractora tipificada en el literal i) del Artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, al confirmarse que la administrada extrajo recurso maderable no autorizado, por efecto de la tala de individuos distintos a los aprobados, se confirma la falta de justificación del volumen movilizado de 206.501 m<sup>3</sup> de madera de la especie Caoba, mediante la emisión y utilización de las Guías de Transporte Forestal que originalmente debieron posibilitar la movilización de la madera extraída de individuos autorizados; tal como lo evidencia el Balance de Extracción<sup>51</sup> correspondiente a los volúmenes movilizados durante la zafra 2010-2011.

68. Cabe señalar que, en base a lo expuesto, la Dirección de Supervisión resolvió sancionar a la administrada por la comisión de la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, tal como consta en el considerando décimo quinto de la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS, como se señala a continuación:

“Que, referente al literal w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre; de acuerdo al Informe de Supervisión N° 257-2011-OSINFOR-DSPAFFS/RAACH, analizado mediante informe Técnico N° 088-2012-OSINFOR/06.2.1, se consigna que durante la supervisión de campo el supervisor encontró 08 árboles aprovechables de la especie Caoba (*Swietenia macrophylla*), tumbados con fuste quemado en su totalidad; en consecuencia, se acredita la comisión de esta infracción; (...)”<sup>52</sup>

69. Asimismo, si la administrada solicitó o no, una ampliación para la extracción y movilización de volúmenes de madera, dicha afirmación no es discutible en el

<sup>50</sup> Foja 15 reverso.

<sup>51</sup> Foja 22.

<sup>52</sup> Foja 267 reverso.



presente caso, toda vez que, el supervisor verificó la implementación y el aprovechamiento dentro del año operativo correspondiente a la zafra 2010-2011, habiendo realizado la diligencia de campo en agosto del 2011 (03 mes después de la vigencia del POA), mientras que dicha ampliación supuestamente fue aprobada recién en el año 2012.

70. En ese sentido, queda acreditada la comisión de la infracción analizada en este apartado, por parte de la Comunidad Nativa Cashuera.

**6.2. Si la medida de suspensión de los efectos de los POA aprobados, así como la entrega y efectos de las Guías de Transporte Forestal para la movilización de saldos de los volúmenes autorizados en dichos POA ha sido justificada**

71. En su recurso de apelación, la administrada señaló, en relación a la Resolución Directoral N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS, que dio inicio al presente procedimiento, que ésta *“transgrede los principios fundamentales que inspira el procedimiento administrativo (...) de todo lo que se colige, **que se está violando el Derecho al Trabajo, al suspender todas las autorizaciones y las Guías de Transporte Forestal, que corresponden al sustento y supervivencia de la Comunidad Nativa Zapote (sic), quienes no tienen otro ingreso a parte del presente proceso**, en tal sentido, la Comunidad Cashuera, no hizo el descargo correspondiente en el término de 10 días hábiles después de haber sido notificado (sic) la mencionada Resolución, por el motivo que nos pareció que se estaba transgrediendo los principios fundamentales que inspira el Procedimiento Administrativo y de manera abusiva, y sin previo fundamento fáctico y jurídico, nos suspendieron todo trámite administrativo y recortó el Derecho de trabajo (...)”*<sup>53</sup>

72. En ese mismo sentido, la recurrente también señaló que *“bajo estos fundamentos falsos, su Entidad abrió un Proceso Administrativo Único a la Comunidad Nativa Cashuera en el cual están insertados en la RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 291-2012-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 11 de mayo de 2011, dándonos 10 días hábiles de plazo, y emite en el extremo de forma abusiva y contra el Derecho al Trabajo, el Debido Proceso y otros, con la suspensión de los efectos del Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con fines industriales y/o comerciales, y la suspensión de los efectos de las Guías de Transporte Forestal de productos al estado natural, en tal sentido que el recurrente no apelo, ni hizo su descargo correspondiente (...)”*<sup>54</sup>

73. En preciso señalar que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 23° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, la autoridad instructora puede dictar las medidas cautelares que considere convenientes (mediante decisión motivada), cuando exista peligro de daño a los recursos forestales y de fauna silvestre y/o

53 Foja 328.

54 Foja 330.





afectación a los servicios ambientales provenientes del bosque; o se ponga en peligro la eficacia de la resolución a emitir, con sujeción a lo previsto por el artículo 155° del T.U.O. de la Ley N° 27444.

74. Estas medidas de carácter provisional, para efectos de este procedimiento, tienen la particularidad de disponerse en función del mandato que la Constitución Política del Perú impone a la administración pública, consistente en la protección del patrimonio de la Nación cuando este se ve amenazado, sin que ello implique la vulneración de derechos patrimoniales particulares, pero sí, una justificada limitación de los mismos.
75. El Tribunal Constitucional ha señalado que, el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones que alcanzan también a los particulares, y con mayor razón, a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medioambiente. Es preciso indicar que, en este caso, la Constitución Política del Perú no prohíbe que la titular pueda realizar actividades económicas de aprovechamiento de recursos naturales; lo que ordena es que dicha actividad pueda realizarse en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural.
76. Corresponde subrayar que los recursos forestales constituyen recursos naturales renovables, forman parte del patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento. Ahora bien, en concordancia con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1085, la supervisión y fiscalización de ese aprovechamiento, otorgado por el Estado a través de los títulos habilitantes regulados en la legislación de la materia, es función exclusiva del OSINFOR, con la finalidad de verificar y comprobar que sea ejecutado de modo sostenible. La relevancia de este deber – sobre todo, su materialización en la realidad – se consolida gracias a la comprensión de la cualidad que ostentan los recursos forestales y de fauna silvestre y que los ubica como bienes constitucionales que reciben protección por parte del Estado; del mismo modo, se asigna mayor trascendencia a aquella cualidad que los caracteriza luego de entenderlos como parte integrante del medio ambiente, el cual debe ser conceptualizado no sólo como bien constitucional, sino como derecho fundamental reconocido en la Constitución; tal como lo señala el Tribunal Constitucional<sup>55</sup>, los recursos forestales maderables, al constituir patrimonio de la Nación, requieren que el Estado procure su aprovechamiento sostenible, creando el marco jurídico que lo permita, así como los medios necesarios para controlar y supervisar las actividades de los concesionarios a quienes se les ha otorgado el uso y disfrute de dicho patrimonio.
77. En ese sentido, detrás del reconocimiento de los derechos de aprovechamiento bajo la modalidad de permisos de aprovechamiento, se encuentra el deber del Estado de velar, preservar, resguardar y asegurar la subsistencia de nuestros recursos renovables, así como el de garantizar el derecho a un ambiente equilibrado y

55

Sentencia del Tribunal Constitucional N° 1206-2005-AA/TC del 20 de abril de 2007. Fundamento jurídico 11.



adecuado para el desarrollo de la persona. Esto quiere decir que el deber del Estado no sólo se manifiesta en resguardar que las actividades de los titulares del permiso se hagan dentro de los parámetros previstos de acuerdo al marco jurídico preestablecido para la protección del ambiente, sino, también en el de ejercer un control a priori, esto es, de realizar los estudios pertinentes para que, antes de que se realicen las actividades que puedan afectar el medio ambiente, se tenga cierto grado de certeza sobre las consecuencias que dicha actividad pueda ocasionar.

78. Ahora bien, asumiendo que para respetar el contenido del derecho a un medio ambiente equilibrado y garantizar su viabilidad en un escenario fáctico concreto no es indispensable impedir o paralizar de modo absoluto las actividades económicas (inclusive, ello sería incompatible con las normas constitucionales que sostienen la aptitud de los recursos forestales para ser aprovechados y utilizados, bajo condiciones y parámetros previamente establecidos), surge como necesidad imprescindible resguardar apropiadamente el citado derecho fundamental mediante la obligatoria aplicación de ciertos principios que aseguren su protección, tales como: desarrollo sostenible, conservación, prevención, restauración, mejora, precaución y compensación principios todos estos en donde frente a la amenaza de su afectación o ante el daño concreto se justifica la intervención estatal a efectos de evitarlo, controlarlo o remediarlo objetivos estos que se lograrán materializar inclusive suspendiendo el ejercicio de la actividad económica aunque esta se presuma lícita; esto es así porque siendo las normas que regulan las actividades económicas de aprovechamiento de recursos naturales, normas de Derecho Público, en su interpretación y aplicación primará siempre el interés general sobre el individual, principio general que es la fuente primaria de toda la regulación positiva administrativa del Estado; en esa medida, el ejercicio de cualquier actividad regulada por una norma de esta naturaleza nunca deberá ser superpuesto o considerado por encima de intereses superiores como son los de toda la comunidad, materializados, en este caso en concreto en la protección del medio ambiente y de sus componentes así como de los recursos naturales que no son propiedad ni del Estado ni de ningún particular sino de la Nación entera tal como lo preceptúa el artículo 66° de la Constitución Política del Estado siendo esto razón suficiente para justificar la intervención de la administración en salvaguarda de su protección y defensa ante la evidencia o presunción de su amenaza por el ejercicio indebido de un derecho conferido tal como es el derecho de aprovechamiento otorgado bajo la modalidad de un permiso de aprovechamiento.



79. En este orden de ideas, la manera en que se cumplen los mandatos que conforman cada principio, así como el seguimiento y vigilancia por parte del Estado para asegurar que los actos de los particulares los observen con rigurosidad, constituirán los presupuestos para que la colectividad en su conjunto goce de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, conforme lo establece la Constitución. Precisamente, el contexto aludido con anterioridad, en el que se encuentran las legítimas actividades de aprovechamiento forestal permitidas por el ordenamiento legal siempre que se realicen adoptando criterios de sostenibilidad,



requiere que las entidades estatales competentes sean estrictas cuando ejecuten sus funciones y velen para evitar cualquier riesgo, inminente o potencial, que suponga una lesión o perjuicio al bien constitucional protegido.

80. En ese sentido, es factible enfatizar dos principios que pretenden erradicar la posibilidad de que ese daño se produzca, mediante la anticipación de sus eventuales efectos nocivos y la agilidad para combatirlos antes de que se consumen. En primer lugar, debe considerarse el principio de prevención, que implica resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia. En segundo lugar, se resalta el principio precautorio, que implica adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente. Tal como se ha explicado, la correcta aplicación de estos principios puede coadyuvar eficazmente a eliminar o, en todo caso, mitigar ostensiblemente los efectos perjudiciales de un hecho capaz de ocasionar un daño a los recursos forestales y de fauna silvestre y, extensivamente, al medio ambiente. En caso contrario, su ausencia y/o su inutilización en un caso concreto que demanda su aplicación comportan un estado de censurable desprotección y desamparo a los bienes constitucionales frente a cualquier acción u omisión que no responda a los intereses de la colectividad.
81. La invocación del peligro en la demora, se justifica ante la necesidad de proteger un derecho de interés general, como lo es el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano y equilibrado que puede ser lesionado por conductas irregulares que afectan los recursos naturales y el ecosistema en general; en este caso, existe la presunción de la existencia de actividades ilegales que afectan la conservación del recurso forestal; la actividad de la administración ha podido determinar la realización de actividades que no solo vulneran el ordenamiento jurídico sino que están causando una afectación permanente al recurso forestal no existiendo indicios que hagan ver que esta conducta se haya frenado motivando la imperiosa necesidad de suspender las actividades del presunto infractor hasta la finalización del procedimiento administrativo por cuanto, de no hacerlo, existe la posibilidad de que la afectación sea mayor por cuanto el administrado podrá seguir utilizando sus documentos de gestión obtenidos al amparo de su permiso de aprovechamiento para movilizar madera de procedencia ilegal.
82. Lo antes dicho, se relaciona también con el sustento de urgencia, calificado especialmente como presupuesto básico de la adopción de la medida cautelar y que es el postulado que acentúa la necesidad de seguir los conceptos del *fumus bonis iuris*, es decir, la valoración por parte de la autoridad competente de los indicios, elementos o circunstancias que rodean la fundamentación de la medida cautelar, dotándola de una apariencia probable de legitimidad; así como del *periculum in mora*, esto es, la posibilidad de que la irremediable duración del procedimiento provoque situaciones dañosas para la administración o los intereses generales; en este caso, en efecto la apariencia de la legitimidad de se da sobre la base de documentos públicos como el acta de supervisión y el informe posterior que gozan ambos de

2



*[Firmas manuscritas]*

presunción de veracidad por ser producto de actos de funcionarios públicos realizados en ejercicio legal de sus funciones, y en donde se da cuenta de la comisión de hechos que constituyen infracciones administrativas y que causan menoscabo al medio ambiente y a sus componentes y en donde se manifestó no solo la gravedad de los hechos sino también la utilización del derecho concedido por el Estado para realizar dichos actos los cuales podían continuar dándose por cuanto el derecho de aprovechamiento no estaba extinguido sino que se encontraba vigente. En este caso, el peligro en la demora, se justifica ante la necesidad de proteger un derecho difuso, como lo es el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano y equilibrado que puede ser lesionado, por conductas irregulares que afectan los recursos naturales y el ecosistema en general.

83. Dada la trascendencia en el aseguramiento provisional de los efectos de la decisión administrativa definitiva y en la neutralización de los perjuicios irreparables que se podrían ocasionar por la duración del procedimiento, la tutela cautelar se constituye en una manifestación implícita del derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 139° inciso 3 de la Constitución Política del Estado, pues no existiría debido proceso, ni Estado Constitucional de Derecho si una vez resuelto un caso por la autoridad administrativa, resulta de imposible cumplimiento la decisión adoptada por ésta.
84. Abonando a lo desarrollado, se debe enfatizar que el numeral 2 del artículo 254° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, regula que las medidas provisionales que se adopten deben ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto. Bajo esa premisa, y como ya se abordó, los objetivos e intereses, susceptibles de ser salvaguardados en el presente caso, son los correspondientes a la colectividad; en otras palabras, su protección sirve al interés general, situación que se erige como el principal sustento para la correcta y oportuna aplicación de una medida de carácter provisional, en el marco de la razonabilidad (adecuación o proporción entre los medios empleados y los fines que se persigue o se busca tutelar).
85. En ese entendido, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del bosque. Ante un riesgo de daño al ambiente, científicamente comprobado, deben tomarse las medidas necesarias para conjurarlo. A esto se ha denominado principio de prevención, pilar que sostiene toda la normativa ambiental, en el entendido que las afectaciones graves al ambiente, en muchos casos, tienen consecuencias irreversibles; por eso sus normas tienen un énfasis preventivo antes que reparador. La respuesta jurídica a estas situaciones es el principio precautorio, según el cual cuando haya peligro de daño grave o irreversible al ambiente, la falta de certeza científica no podrá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces que impidan la degradación del ambiente.





86. La aplicación de este principio precautorio no sólo supone falta de certeza científica, sino que debe contarse con indicios razonables de un potencial riesgo; en adición a lo antes descrito, la aplicación de este principio va más allá de la mera prudencia recomendable como rectora de nuestros actos, es más bien orientador de todo componente de la gestión ambiental, siempre que se den los elementos que configuran el principio.
87. Es pertinente agregar a lo antes señalado que la utilización de tales principios como sustento para adoptar cualquier medida necesita efectuar una adecuada ponderación de los derechos involucrados. Siendo así, es prudente puntualizar lo siguiente: a) La disposición de una medida que impida o supere la continuación de la incertidumbre sobre la calidad del aprovechamiento forestal ejecutado en el área del permiso y sobre el grado de afectación que se ocasiona a los recursos forestales, en el presente caso, se materializa en una suspensión de los efectos del título habilitante y del plan de manejo aprobado, así como la suspensión de la entrega y los efectos de las Guías de Transporte Forestal, con lo cual se evita una eventual extracción ilícita y posterior movilización indebida de recursos maderables. Puede colegirse válidamente que la medida es idónea para lograr un fin constitucional legítimo, es decir, para proteger el bien constitucional materia de protección; dada la gravedad de los hechos constatados al verificarse la extracción de 223.498 m<sup>3</sup> de la especie caoba provenientes de árboles no autorizados, la realización de operaciones o trabajos en proximidad de los bosques con el empleo del fuego, sin autorización, al verificar ocho individuos de la especie caoba quemados en el fuste, así como la movilización de 206.501 m<sup>3</sup> de madera de procedencia ilegal, y b) Si bien es cierto que con una medida como la descrita se produce una restricción a un derecho particular o individual, resulta notorio que el nivel del derecho que se pretendía cautelar justifica esta medida porque intenta eliminar el desequilibrio inicialmente planteado con el riesgo generado por la titular. Justamente, el ejercicio de ponderación efectuado consigue confirmar que no existe desproporción entre la afectación del derecho de aprovechamiento forestal (y la movilización de los recursos) y la disposición de una medida cautelar que defienda un interés constitucional de mayor importancia.
88. Finalmente, las medidas cautelares en un procedimiento administrativo sancionador encuentran como sustento el asegurar los efectos de la resolución final. En el presente procedimiento se estuvo ante la necesidad de garantizar el efecto final de la resolución consistente en evitar la repetición de los daños al área de bosque otorgado al titular mediante permiso de aprovechamiento, así como la continuación de las actividades extractivas y de movilización, violando la normatividad vigente; de esa manera, la medida cautelar buscaba evitar que la administrada continúe utilizando su derecho de aprovechamiento de manera ilegal afectando el recurso natural que le fue entregado bajo la modalidad de permiso de aprovechamiento, no desde que se emita una resolución final sino desde que el mismo procedimiento se inicia garantizando de esa manera la protección del recurso mismo por cuanto no hay garantía de que su actuar se desarrolle de manera diferente siendo por ello razonable

D



Handwritten signatures

encontrar amparo en lo dispuesto por los artículos 155° y 254° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, debiendo señalar, en concordancia con la aplicación de los principios de prevención y precautorio antes desarrollados y que se encuentran positivizados en los artículos 6° y 7° del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, respectivamente así como en el artículo 6° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, que ante la existencia de un riesgo no confirmado procede la generación de medidas eficaces para impedir la degradación del bosque, medida que en este caso se expresó en la suspensión de los efectos del título habilitante y del plan de manejo aprobado, así como la suspensión de la entrega y los efectos de las Guías de Transporte Forestal, hasta que se demuestre su legalidad y/o culmine el procedimiento, evitando de esa forma que la afectación producida sea más grave y que continúe en el tiempo, dado que la existencia de un peligro de daño grave e irreversible amerita la aplicación de medidas dirigidas a prevenir el daño, medidas que únicamente pueden darse en el marco de la restricción de los derechos de utilización de los instrumentos de gestión -siendo por tanto la medida más proporcional e idónea- porque esta representa la única manera de garantizar los efectos antes señalados, debiendo señalar además que se limita la utilización de todos los instrumentos de gestión aprobados o por aprobarse por cuanto de otra forma la titular del permiso podría utilizarlos vía modalidades como las de ingreso o reingreso para seguir extrayendo madera de procedencia ilegal por lo que la medida adoptada necesariamente debe abarcar el Plan General de Manejo Forestal vigente o los que pudieran aprobarse durante el desarrollo del PAU.

89. Sobre el particular, cabe indicar que en la Resolución Directoral que da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único, se advierte que las medidas cautelares adoptadas, se justificaron pues el accionar de la titular, no garantizaba el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables, ya que el volumen movilizado fue extraído sobre individuos no autorizados, utilizando para ello las Guías de Transporte Forestal para que le den apariencia de legalidad al recurso maderable aprovechado ilegalmente.
90. En ese contexto, al estar plenamente justificada la aplicación de las medidas cautelares señaladas en el presente extremo, queda desvirtuado el argumento de la administrada, con relación a la vulneración del derecho al trabajo de los integrantes de la Comunidad Nativa Cashuera. En ese sentido, debe precisarse que toda medida cautelar supone siempre una cierta limitación de algún derecho, en la medida que busca garantizar otros que están también en juego. Sin embargo, como se ha precisado en los considerandos precedentes, es la protección de fines constitucionalmente relevantes la que justifica una intervención estatal en el seno de los derechos fundamentales. Desde esta perspectiva, la restricción de un derecho fundamental satisface el principio de razonabilidad siempre que persiga garantizar un fin legítimo y, además, de rango constitucional.<sup>56</sup>

56

STC del Expediente N° 2235-2004-AA/TC, FJ 6, segundo párrafo.



91. En ese sentido, queda desvirtuado el argumento de la Comunidad Nativa Cashuera respecto que la medida de suspensión de los efectos de los POA aprobados, así como la entrega y efectos de las Guías de Transporte Forestal para la movilización de saldos de los volúmenes autorizados en dichos POA haya sido arbitraria y que con ello se haya vulnerado el derecho al trabajo.

## VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

92. En el presente PAU, al momento de la comisión de las infracciones, 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".

93. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015.

94. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna, establecido como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5 del artículo 246° del TEO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444<sup>57</sup>, establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.



TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
"Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

**5) Irretroactividad.** - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

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.

(...)"

95. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444<sup>58</sup>, establece que “las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso” y en relación al principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la precitada norma<sup>59</sup>, el cual establece que “*sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria*”, garantizando que cualquier modificación normativa que será beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.
96. En ese sentido, corresponde analizar las conductas infractoras de la administrada, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS.
97. Para dicho análisis corresponderá comparar, la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

<b>Decreto Supremo N° 014-2001-AG</b>	<b>Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI</b>
<b>Aplicación de Multa bajo este régimen</b>	<b>Aplicación de Multa bajo este régimen</b>

58 TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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.

(...).”

59 TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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

(...).”



<p>Artículo 365° Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>Artículo 209.1 ° La multa constituye una sanción pecuniaria <b>no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT</b>, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma.</p> <p>Artículo 209.2° La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.</li><li>b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave.</li><li>c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</li></ul>
--	--

98. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime si las conductas realizadas por la administrada se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI<sup>60</sup>; por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 toda vez que las conductas desarrolladas por la presunta infractora se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 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° 064-2017-OSINFOR;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.** - **CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por la Comunidad Nativa Cashuera, titular del Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines

<sup>60</sup>

**Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.**

"Artículo 207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

(...)

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

l) Utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento o comercialización de los recursos o productos forestales, extraídos sin autorización.

(...)"

Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 25-PUC/P-MAD-A-037-06, contra la Resolución Directoral N° 309-2013-OSINFOR-DSPAFFS.

**Artículo 2°.** - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la Comunidad Nativa Cashuera, titular del Permiso para el Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 25-PUC/P-MAD-A-037-06, contra la Resolución Directoral N° 309-2013-OSINFOR-DSPAFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 3°.** - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 120-2013-OSINFOR-DSPAFFS, la misma que sancionó a la Comunidad Nativa Cashuera por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales g), i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 25.34 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.

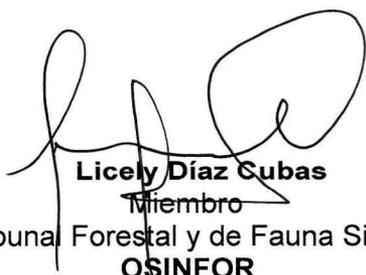
**Artículo 4°.** - Notificar la presente Resolución a la Comunidad Nativa Cashuera y remitir el Expediente Administrativo N° 225-2012-OSINFOR-DSPAFFS a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

**Artículo 5°.** - Remitir copia de la presente Resolución a la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali, para su conocimiento y fines.

Regístrese y comuníquese,



**Favio Alfredo Ríos Bermúdez**  
Presidente  
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**



**Licely Díaz Cubas**  
Miembro  
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**



**Carlos Alexander Ponce Rivera**  
Miembro  
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**