



RESOLUCION DEL TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE N° 00022-2021-OSINFOR/02.1

EXPEDIENTE N° : 006-2021-OSINFOR/08.2.1

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

ADMINISTRADO : JOSÉ ROGELIO CARDEÑA PEÑA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 00427-2021-OSINFOR/08.2

Lima, 11 de octubre de 2021

I. ANTECEDENTES:

1. El 22 de junio de 2004, el Estado Peruano a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y el señor José Rogelio Cardeña Peña (en adelante señor Cardeña o administrado), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 304 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-015-04 (en adelante, Contrato de Concesión), a efectos que el titular efectúe el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables dentro del área concesionada, por un periodo de vigencia de 40 años¹.
2. Mediante Oficio N° 900-2020-GRL-GGR-GRDFFS de fecha 11 de agosto de 2020, la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto, solicitó, entre otros, la caducidad del contrato de concesión de varios concesionarios, entre ellos, del señor Cardeña por no haber cumplido con sus obligaciones, al mantener una deuda pendiente de pago por derecho de aprovechamiento, adjuntando el balance de pagos por derecho de superficie; adicionalmente, comunicó que no se actualizó la garantía de fiel cumplimiento.
3. Como consecuencia de ello, por medio del Informe de Supervisión N° 042-2020-OSINFOR/08.1.1 de fecha 11 de setiembre de 2020, emitido por la Dirección de

¹ **Contrato de Concesión**
(...)
"CLÁUSULA TERCERA
VIGENCIA DE LA CONCESIÓN
3.1. El plazo de vigencia por el cual se entrega la Concesión es de 40 años computados a partir de la fecha de suscripción del Contrato, salvo que sea resuelto anticipadamente o renovado de conformidad con lo previsto en el presente Contrato.
(...)"



Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre² (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR), el cual detalla, entre otros, los resultados de la supervisión de gabinete realizada al cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas por el concesionario, a través del Contrato de Concesión (en adelante, Informe de Supervisión).

4. En atención a los resultados de la supervisión realizada, mediante Resolución Sub Directoral N° 00009-2021-OSINFOR/08.2.1 de fecha 28 de enero de 2021, notificada el 10 de marzo de 2021, la Sub Dirección de Fiscalización Forestal de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, SDFCFFS) de la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Fiscalización) del OSINFOR resolvió, entre otros, iniciar el presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) al concesionario, titular del Contrato de Concesión, por la presunta incursión en la causal de caducidad establecida en el literal e) del artículo 153° de la Ley N° 29763³, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, Ley N° 29763), concordante con el literal e) del artículo 44° Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (en adelante, Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI)⁴.
5. El administrado no presentó descargos en contra de la imputación contenida en la Resolución Sub Directoral N° 00293-2020-OSINFOR/08.2.1, que dio inicio al presente PAU⁵.

² Resulta pertinente señalar que el 23 de marzo de 2017, se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Supremo N.º 029-2017-PCM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, el mismo que en su artículo 33° establece que compete a la Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre (Órgano de Línea) la tarea de supervisar los títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre.

³ **Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**
"Artículo 153.- Causales de caducidad de los títulos habilitantes
Los derechos o títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre caducan en los siguientes casos:
(...)
e) Por el no pago del derecho de aprovechamiento a los cuales se encuentran sujetos, dentro de los plazos establecidos en el Reglamento de la presente Ley o en el título respectivo".

⁴ **Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.**
"Artículo 44.- Caducidad de los títulos habilitantes
El OSINFOR es la autoridad competente para declarar la caducidad de los títulos habilitantes o derechos contenidos en ellos. Constituyen causales de caducidad las siguientes:
(...)
e) El no pago por derecho de aprovechamiento al cual se encuentra sujeto, dentro de los plazos establecidos en el Reglamento o en el título respectivo, salvo que exista refinanciamiento, fraccionamiento o suspensión de obligaciones aprobados por la ARFFS".

⁵ Corresponde precisar que, por medio del escrito, con registro N° 202102747 ingresado el 31 de marzo de 2021, el administrado solicitó ampliación de plazo para presentar los descargos al PAU; sin embargo, de acuerdo al numeral 19.1 del artículo 19 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR (normativa vigente al momento de la presentación del escrito), la ampliación de plazo opera de manera automática.



6. El 15 de abril de 2021, la SDFCFFS emitió el Informe Final de Instrucción N° 00101-2021-OSINFOR/08.2.1, notificado el 22 de abril de 2021, concluyendo que el administrado se encuentra incurso en la causal de caducidad establecida en el literal e) del artículo 153° de la Ley N° 29763, concordante con el literal e) del artículo 44° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, recomendado declarar la caducidad del Contrato de Concesión.
7. Con fecha 30 de abril de 2021, mediante escrito con registro N° 202103581, el administrado deduce prescripción respecto a la falta de pago por derecho de aprovechamiento.
8. Por medio de la Resolución Directoral N° 00360-2021-OSINFOR/08.2 de fecha 15 de julio de 2021, notificada el 05 de agosto de 2021, la Dirección de Fiscalización resolvió, entre otros, declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento contenido en el Contrato de Concesión otorgado al señor Cardeña por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal e) del artículo 153° de la Ley N° 29763, concordante con el literal e) del artículo 44° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI y el numeral 31.2 de la Cláusula Trigésimo Primera del Contrato de Concesión⁶.
9. Con fecha 30 de julio de 2021, el administrado presentó el escrito s/n, con registro N° 202106535, mediante el cual interpuso recurso de reconsideración contra lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 00360-2021-OSINFOR/08.2.
10. A través de la Resolución Directoral N° 00427-2021-OSINFOR/08.2 de fecha 20 de agosto de 2021, la Dirección de Fiscalización declaró infundado el recurso de reconsideración presentado por el administrado; cabe indicar que la aludida resolución fue notificada el 06 de setiembre de 2021.
11. El 13 de setiembre de 2021, a través del escrito s/n, con registro N° 202108091, el señor Cardeña interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 00427-2021-OSINFOR/08.2⁷, señalando esencialmente lo siguiente:
 - a. Refiere que: *“Con fecha 04 de mayo del 2021, se solicitó la suspensión de obligaciones de los periodos 2007 a la fecha, en tanto, que se padeció de causas de fuerza mayor, como es, el habernos entregado un área no saneada, que han venido siendo invadidas y deforestadas, pese a estar denunciadas, no han sido atendidas y se nos ha impedido ejercer nuestro derecho de aprovechamiento (...). Con fecha 20 de agosto del 2021, presentamos la reiteración y mayor argumentación de nuestra solicitud para que procedan a resolver nuestra solicitud de suspensión de obligaciones (...) se encuentran*

⁶ **Contrato de Concesión**
(...)
“CLÁUSULA TRIGÉSIMO PRIMERA
CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN
(...)
31.2 El no pago del Derecho de Aprovechamiento”.

⁷ Corresponde precisar que por medio del escrito s/n, con registro N° 202107648, ingresado el 31 de agosto de 2021, el administrado interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 00427-2021-OSINFOR/08.2, señalando los mismos argumentos de defensa expuestos en el escrito s/n, con registro N° 202108091, ingresado con fecha 13 de setiembre de 2021.



pendientes de atención ante la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto”

b. El administrado, alegó que: “Asimismo, con fecha 20 de agosto del 2021, se inicia el procedimiento de cesión de posición contractual de nuestro contrato de concesión (...) estas documentales, corroboran que se encuentra pendiente de resolución ante el Gobierno Regional (concedente) (...). Por ello, solicitamos que, valorando los documentales, declare fundado el recurso de apelación (...).”

12. Por medio de los Memorándums: N° 01042-2021-OSINFOR/08.2 de fecha 06 de setiembre de 2021 y N° 01099-2021-OSINFOR/08.2 de fecha 16 de setiembre de 2021, la Dirección de Fiscalización remitió el expediente administrativo N° 006-2021-OSINFOR/08.2.1, así como, los escritos de apelación presentados por el administrado.

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 Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

16. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

17. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085 y sus modificatorias.

18. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.

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

20. Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, que aprueba el actual Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

21. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, modificado por la Resolución de Jefatura N° 023-2018-OSINFOR.



III. COMPETENCIA

22. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería jurídica de derecho público interno; organismo que de acuerdo a lo normado por el numeral 3.1 del artículo 3 del referido dispositivo legal, tiene por función primordial supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, así como las obligaciones y condiciones contenidas en los mismos y en los planes de manejo.
23. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM⁸ concordante con el artículo 5° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR y modificado mediante Resolución de Jefatura N° 023-2018-OSINFOR⁹ (en adelante, RITFFS), dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

24. De la revisión de los actuados, se aprecia que mediante escrito con registro N° 202108091, ingresado el 13 de setiembre de 2021, el administrado interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00427-2021-OSINFOR/08.2; al respecto, cabe precisar que, al momento de la presentación del citado recurso se encuentra vigente la Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR¹⁰ (en adelante, Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1), el cual dispone en su artículo 41° que la Autoridad Decisora eleva la apelación y el expediente al TFFS¹¹.

⁸ **Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el 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”.

⁹ **Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR y modificado por Resolución de Jefatura N° 023-2018-OSINFOR**

“Artículo 5°.- Competencia

El Tribunal es competente para conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa (...).”

¹⁰ Publicado en el diario oficial El Peruano con fecha el 24 de agosto de 2021 y vigente a partir del día siguiente de la publicación, es decir desde el 25 de agosto de 2021, conforme a lo señalado en la segunda disposición complementaria final, del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado por la Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1.

¹¹ **Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, que aprueba el actual Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**

“Artículo 41.- Recurso de apelación



25. En ese sentido, de conformidad con el artículo 7° de la norma mencionada¹², se aplicará lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-OSINFOR (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), ello a fin de garantizar los derechos de los administrados.
26. Por tanto, en aplicación de lo dispuesto en los principios de celeridad¹³, eficacia¹⁴ e informalismo¹⁵ recogidos en el TUO de la Ley N° 27444, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto por el administrado.
27. Ahora bien, de acuerdo con lo señalado en la Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, el recurso de apelación se interpone contra la Resolución que concluye el PAU o la Resolución que resuelve el recurso de reconsideración, en un plazo de 15 (quince) días hábiles¹⁶. En ese sentido, en el presente PAU, con fecha 06

(...).

La Autoridad Decisora eleva la apelación y el expediente al TFFS como máximo al día siguiente de recibido”..”.

¹² **Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, que aprueba el actual Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**

“Artículo 7°.- Principios

La potestad sancionadora del OSINFOR se rige por los principios establecidos en el TUO LPAG; la Ley N° 28611, Ley General de Ambiente; Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; y, demás normas conexas a la legislación forestal y de fauna silvestre”.

¹³ *“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 presente 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 S.A. Tomo I. Décimo segunda edición. Octubre 2017. Pág. 106.

¹⁴ *“(...) 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 S.A. Tomo I. Décimo segunda edición. Octubre 2017. Pág. 110.

¹⁵ *“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 (cómputo 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 S.A. Tomo I. Décimo segunda edición. Octubre 2017. Pág. 94.

¹⁶ **Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, que aprueba el actual Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**
“Artículo 41.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpone contra la Resolución que concluye el PAU (...). Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.



de setiembre de 2021 se notificó al administrado la Resolución Directoral N° 00427-2021-OSINFOR/08.2 que resolvió declarar infundado el recurso de reconsideración presentado en contra de la Resolución Directoral N° 00360-2021-OSINFOR/08.2 que declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento contenido en el Contrato de Concesión otorgado al señor Cardeña, el cual presentó su recurso de apelación el 13 de setiembre de 2021; es decir, dentro del plazo establecido.

28. En ese contexto, conforme al artículo 220° del TUO de la Ley N° 27444¹⁷, concordado con el artículo 41° de la Resolución Jefatural N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, 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. Además, se advierte que el referido recurso debe dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico; de lo cual se infiere que las mencionadas pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho, deben servir para que la Administración pueda cambiar su decisión.
29. Asimismo, Juan Carlos Morón Urbina respecto al recurso de apelación señala lo siguiente:

“El recurso de apelación es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismos hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”¹⁸.

30. En este sentido, el recurso de apelación interpuesto por el administrado cumple con lo establecido en los artículos 23° y 25° del RITFFS¹⁹, así como lo dispuesto en el

El plazo para la interposición es de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución que concluye el PAU o la Resolución que resuelve el recurso de reconsideración, de ser el caso.

La Autoridad Decisora eleva la apelación y el expediente al TFFS como máximo al día siguiente de recibido”.

¹⁷ **TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 220°.- 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”.

¹⁸ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.* Gaceta Jurídica S.A. Tomo II. Décimo segunda edición. Octubre 2017. Pág. 212.

¹⁹ **Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR y modificado por Resolución de Jefatura N° 023-2018-OSINFOR**

“Artículo 23.- Recurso de apelación



artículo 124°, el numeral 218.2 del artículo 218° y el artículo 221° del TUPA de la Ley N° 27444²⁰, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

31. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Cardeña.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

32. La cuestión controvertida a resolver en el presente PAU es la siguiente: Si en el presente PAU se ha logrado acreditar un evento de fuerza mayor que pueda eximir al administrado de responsabilidad administrativa en la incursión de la causal de caducidad imputada.

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.- Plazos 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 impugnación. La interposición del recurso no suspende la ejecución, salvo que pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente (...).”

²⁰

TUPA de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 124°.- 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 218°.- Recursos administrativos

(...)

218.2 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 221°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.”



V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

V.1. Si en el presente PAU se ha logrado acreditar un evento de fuerza mayor que pueda eximir al administrado de responsabilidad administrativa en la incursión de la causal de caducidad imputada.

33. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 00427-2021-OSINFOR/08.2 de fecha 20 de agosto de 2021, se resolvió declarar infundado el recurso de reconsideración presentado en contra de la Resolución Directoral N° 00360-2021-OSINFOR/08.2 de fecha 15 de julio de 2021, que declaró, entre otros, la caducidad del derecho de aprovechamiento contenido en el Contrato de Concesión otorgado al señor Cardeña por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal e) del artículo 153° de la Ley N° 29763, concordante con el literal e) del artículo 44° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI y con el numeral 31.2 de la Cláusula Trigésimo Primera del Contrato de Concesión.
34. No obstante, el administrado señaló que, se le hizo entrega de un área no saneada, la cual ha sido invadida y deforestada, pese a haber realizado denuncias las que no han sido atendidas, provocando con ello causas de fuerza mayor; así mismo, presentó tres escritos: (i) Solicitando la suspensión de obligaciones, del 04 de mayo de 2021; (ii) Reiterando el pedido de suspensión de obligaciones, del 20 de agosto del 2021; y, (iii) Cesión de posición contractual del contrato de Concesión, del 20 de agosto del 2021, los cuales se encuentran pendientes de atención ante la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.
35. Frente al argumento expuesto por el señor Cardeña en su recurso de apelación, resulta necesario analizar la figura jurídica del fuera mayor o caso fortuito, así como el deber de diligencia requerido para determinar la concurrencia de dicha figura.

Sobre la figura de fuerza mayor o caso fortuito y el deber de diligencia.

36. Sobre el particular, la fuerza mayor o el caso fortuito es, de acuerdo con lo consignado en el artículo 1315° del Código Civil²¹, *“la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”*. En ese contexto, para considerar un evento de fuerza mayor o fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.

²¹ Decreto Legislativo N° 295, Código Civil.

“Artículo 1315°.- Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”.



37. En ese contexto, debe mencionarse que lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad²², notorio o público y de magnitud²³; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él.
38. Asimismo, cabe precisar que de acuerdo con el numeral 28.4 de la Cláusula Vigésimo Octava del Contrato de Concesión, se excluye de la calificación de caso fortuito o fuerza mayor, aquellos eventos o circunstancias, cuyos efectos pudieron haber sido evitados mediante el ejercicio diligente de actividades que hubieran tenido por finalidad evitar tales eventos o circunstancias²⁴.
39. De lo señalado en el numeral 28.4 de la Cláusula Vigésimo Octava del Contrato de Concesión, al que se hace referencia en el considerando que antecede, resulta pertinente resaltar la idea referida al “ejercicio diligente de actividades que hubieran tenido por finalidad evitar tales eventos o circunstancias”. Sobre el particular, respecto al deber de diligencia, la doctrina señala lo siguiente²⁵:

“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.

²² DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 336 – 341.

²³ Siguiendo al autor: “para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario”. *Ibid.* p. 339.

²⁴ **Contrato de Concesión.**
“CLÁUSULA VIGÉSIMO OCTAVA.
CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR.
(...)

28.4 Se excluye de la calificación de caso fortuito o de fuerza mayor, aquellos eventos o circunstancias, o la combinación de ambos, cuyos efectos pudieron haber sido previstos por la Parte afectada mediante el ejercicio diligente de actividades que hubieran tenido por finalidad evitar tales eventos o circunstancias. Las ejecuciones de dichas actividades de previsión se consideran obligatorias siempre que las mismas no excedieran el límite de lo razonable, en función con la magnitud de los eventos o circunstancias que se pretendan evitar”.

²⁵ **OSTERLING PARODI, Felipe.** “Artículo 1314.- “Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inexecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”. Lima, agosto del 2012.



(...)

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

(...)

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

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

(El énfasis es agregado).

40. En esa misma, resulta imperioso precisar que de acuerdo con el numeral 28.6 de la Cláusula Vigésimo Octava del Contrato de Concesión, determina que cuando el Concesionario invoca el caso fortuito o fuerza mayor, debe informar dentro de un plazo de quince (15) días calendarios de producido al Concedente, sobre los hechos que constituyen dicho evento²⁶.

26

**Contrato de Concesión.
“CLÁUSULA VIGÉSIMO OCTAVA.
CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR.
(...)”**

28.6 Cuando el concesionario invoca el caso fortuito o fuerza mayor, debe informar dentro de un plazo de quince (15) días calendarios de producido al Concedente, sobre:
28.6.1. los hechos que constituyen dicho evento”.



41. 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. Entendiéndose esta como la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto, es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.
42. Asimismo, resulta pertinente precisar que los concesionarios, en mérito al artículo 53°, de la Ley N° 29763, son los responsables directos por la integridad de la concesión en la superficie otorgada, constituyéndose en custodios forestales y de fauna silvestre, adoptando las medidas pertinentes a fin de evitar acciones que afecten la integridad de su concesión y denunciar oportunamente estos hechos ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre o la autoridad policial o militar más cercana²⁷. En concordancia con lo señalado en el numeral 16.5 de la Cláusula Décimo Sexta del Contrato de Concesión²⁸.
43. Habiéndose determinado que para considerar la presencia de una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito resulta imprescindible, en principio, analizar si la causal alegada corresponde a un evento de fuerza mayor o caso fortuito y en caso afirmativo, evaluar si el administrado tuvo un actuar diligente.
44. Al respecto en relación al argumento expuesto por el administrado referente a que la causa de fuerza mayor se origina debido a que el área concesionada se encontraba invadida y deforestada, por ello supuestamente realizó denuncias que no fueron atendidas; sin embargo, de la revisión del expediente administrativo, se ha verificado que no adjunto copias de las supuestas denuncias que habría presentado destinadas a advertir a las autoridades competente que el área de su concesión se encontraba invadida como deforestada, en ese sentido, lo argumentado por el administrado no puede ser calificado como un hecho de fuerza mayor, ya que no ha sido acreditado, por tanto, el citado argumento expuesto deviene en injustificado.
45. De otro lado, a fin de sustentar su tesis de defensa, el administrado adjuntó a su recurso de apelación, los siguientes documentos:

²⁷ **Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763**
“Artículo 53. Responsabilidad de los concesionarios por la integridad de la concesión

Los concesionarios son los responsables directos por la integridad de la concesión en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, constituyéndose en custodios forestales y de fauna silvestre. Para ello, adoptan las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales y otras acciones que afecten la integridad de su concesión, y denuncian oportunamente estos hechos ante el punto focal de denuncias, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre o la autoridad policial o militar más cercana”.

²⁸ **Contrato de Concesión.**
“CLÁUSULA DÉCIMOSEXTA.
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

(...)
16.5 Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el Área, y no permitir alteraciones en sus límites. El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.
(...)”.



- a) Solicitud de suspensión de pago por derecho de aprovechamiento del Contrato de Concesión, con registro de expediente N° 20097, recibido el 04 de mayo del 2021, en la mesa de partes del Gobierno Regional de Loreto.
 - b) Ampliación de argumentos de solicitud de suspensión de obligaciones, con registro de expediente N° 19082, recibido el 20 de agosto del 2021, en la mesa de partes del Gobierno Regional de Loreto.
 - c) Solicita se autorice la cesión de posición contractual, con registro de expediente N° 19091, recibido el 20 de agosto del 2021, en la mesa de partes del Gobierno Regional de Loreto.
46. Ante los documentos descritos en el considerando que antecede, resulta necesario precisar que dichas solicitudes fueron presentadas en la mesa de partes del Gobierno Regional de Loreto, después de emitido el Informe Final de Instrucción N° 00101-2021-OSINFOR/08.2.1 de fecha 15 de abril de 2021, notificado el 22 de abril de 2021, por lo que, el apelante ya tenía conocimiento que se encontraba incurso en la causal de caducidad imputada, recomendando la caducidad de su título habilitante, en ese sentido, los citados documentos detallado en el considerando precedente resultan siendo inoportunos, ya que fueron presentados después que la autoridad instructora de primera instancia sindique al administrado como responsable de la causal de caducidad tipificada en el literal e) del artículo 153° de la Ley N° 29763, concordante con el literal e) del artículo 44° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
47. En esa misma línea, conforme a lo argumentado por el administrado en su recurso de apelación, al referirse que los requerimientos efectuados se encuentran pendientes que sean resueltos por la autoridad forestal del Gobierno Regional de Loreto, corresponde precisar que aún no se tiene una decisión concreta y firme de la autoridad competente para resolver los requerimientos efectuados, por lo tanto, no contribuyen a fortalecer ni acreditar la versión manifestada en sus argumentos, debido a que el solo hecho de la presentación de diversas solicitudes no significa que los requerimientos efectuados sean aprobados al solicitante, debiendo previamente ser evaluados y autorizados por la autoridad competente, en ese sentido, dichos documentos adjuntos por el administrado no resultan ser elementos probatorios suficientes que logren evidenciar algún eximente de responsabilidad que lo exonere de responsabilidad en la causal de caducidad imputada.
48. Asimismo, el administrado tampoco comunicó a la autoridad concedente dentro del plazo de quince (15) días calendarios de producidos los supuestos hechos que a criterio de la recurrente constituían la figura de fuerza mayor, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 28.6 de la Cláusula Vigésimo Octava del Contrato de Concesión, menos aún se ha verificado que el administrado haya presentado algún documento que acredite la realización de alguna acción que se encuentre destinada a proteger la integridad de su concesión ni haya adoptado las medidas pertinentes a fin de evitar acciones que afecten la integridad del área de su concesión como la realización de denuncias oportunas ante la autoridad competente, a pesar de tener pleno conocimiento que el área concesionada se encontraba invadida y deforestada, como lo destalla en su escrito de apelación, incumpliendo sus responsabilidades y obligaciones como concesionario, conforme son exigidas en el artículo 53°, de la Ley



N° 29763 concordante con lo señalado en el numeral 16.5 de la Cláusula Décimo Sexta del Contrato de Concesión.

49. De todo lo expuesto, no es posible considerar que el concesionario quede exonerado de responsabilidad administrativa por la causal de caducidad establecida en el literal e) del artículo 153° de la Ley N° 29763, concordante con el literal e) del artículo 44° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI y el numeral 31.2 de la Cláusula Trigésimo Primera del Contrato de Concesión.
50. En virtud a lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la administrado en su recurso de apelación.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085 y sus modificatorias; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR modificado por Resolución de Jefatura N° 023-2018-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el recurso de apelación interpuesto por el señor José Rogelio Cardeña Peña, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 304 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-015-04.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor José Rogelio Cardeña Peña, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 304 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-015-04, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 00427-2021-OSINFOR/08.2, la cual declaró infundado el recurso de reconsideración presentado contra la Resolución Directoral N° 00360-2021-OSINFOR/08.2, que entre otros, declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento contenido en el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 304 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-015-04 de titularidad del señor José Rogelio Cardeña Peña, por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal e) del artículo 153° de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, concordante con el literal e) del artículo 44° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante



Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI y el numeral 31.2 de la Cláusula Trigésimo Primera del Contrato de Concesión; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 4°.- NOTIFICAR la presente resolución al señor José Rogelio Cardeña Peña y a la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto, asimismo, comunicar el contenido de la presente resolución a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

Artículo 5°.- REMITIR el Expediente Administrativo N° 006-2021-OSINFOR/08.2.1 a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

Luis Eduardo Ramírez Patrón
Presidente
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Silvana Paola Baldovino Beas
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Jenny Fano Sáenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR