



RESOLUCION DEL TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE N° 00018-2024-OSINFOR/02.1

EXPEDIENTE N° : 00261-2023-OSINFOR/08.2

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

ADMINISTRADA : MARÍA SALOMÉ MENDIVIL MEDINA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 00079-2024-OSINFOR/08.2

Lima, 9 de agosto de 2024

I. ANTECEDENTES:

1. El 05 de diciembre de 2003, el Estado Peruano a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales y la señora María Salomé Mendivil Medina (en adelante, la señora Mendivil o administrada), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales Diferentes a la Madera en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-061-03 (en adelante, Contrato de Concesión), a efectos que se efectúe el aprovechamiento sostenible de los productos forestales diferentes a la madera dentro del área concesionada, por el periodo de vigencia de 40 años¹.
2. Mediante Resolución Gerencial Regional N° 1033-2021-GOREMAD-GRFFS, de fecha 16 de setiembre de 2021, la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios (en adelante, ARFFS) resolvió, entre otros, aprobar el Plan de Manejo Forestal Intermedio² (en adelante PMFI) del Contrato de Concesión de titularidad de la administrada pudiendo realizar la movilización de los productos forestales no maderables (castaña) y maderables durante trecientos sesenta y cinco (365) días calendario (01 año), asimismo se aprobó el aprovechamiento de recursos forestales no maderables (castaña) en

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 presente contrato, salvo que sea resuelto anticipadamente o renovado (...)"

² **Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.**
"Artículo 56.- Tipos de planes de manejo forestal

Los planes de manejo forestal son los siguientes:

(...)

b. Plan de Manejo Forestal Intermedio (PMFI): Es el instrumento de gestión que combina la planificación estratégica y operativa en un solo documento de gestión. Es formulado para toda el área y periodo de vigencia del título habilitante. Este instrumento corresponde al nivel medio de planificación.

(...)"



una superficie de 1515.26 hectáreas, ubicado en el Sector Collpac, distrito Las Piedras, provincia Tambopata, departamento de Madre de Dios, pudiendo realizar la movilización durante la zafra 2021-2022, en el periodo del 01 de noviembre del 2021 al 31 de octubre de 2022, igualmente se aprobó el aprovechamiento de recursos maderables, en una superficie de 164.77 hectáreas, correspondiente a la Parcela de Corta³ N° 02 (en adelante, PC N° 02), para la movilización de productos forestales, durante treientos sesenta y cinco (365) días calendario (01 año).

3. Por medio de la Resolución Gerencial Regional N° 020-2023-GOREMAD-GRFFS, de fecha 17 de febrero de 2023, la ARFFS resolvió, entre otros, aprobar la Declaración de Manejo⁴ (en adelante, DEMA) para la zafra 2022-2023, vigente desde el 01 de noviembre del 2022 al 31 de octubre de 2023.
4. Con Carta N° 00883-2023-OSINFOR/08.1, de fecha 04 de julio de 2023, notificada el 13 de julio de 2023, la Dirección de Supervisión y Fiscalización Forestal 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 a la administrada, entre otros, la ejecución de la supervisión ordinaria, PMFI PC N° 02, al DEMA y al cumplimiento de sus obligaciones como titular del Contrato de Concesión, diligencia programada a efectuarse a partir del 16 de agosto de 2023, igualmente se le requirió la entrega de diversos documentos.
5. Del 25 al 28 de setiembre de 2023, la Dirección de Supervisión realizó la supervisión, cuyos resultados fueron recogidos, entre otros, en los mapas de recorrido y de análisis multitemporal, en los formatos: Acta de Supervisión; Evaluación de Indicadores para Supervisiones a Títulos Habilitantes con Fines Maderables; Evaluación de Indicadores para Supervisiones a Títulos Habilitantes para el Aprovechamiento de Productos Forestales Diferentes a la Madera, Ecoturismo y Conservación; Evaluación en Campo-Registro de Afectación de la Cobertura Boscosa; Evaluación en Campo-Registro de Individuos Aprovechables

³ **Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.**

"Artículo 5°.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

(...)

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

⁴ **Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.**

"Artículo 56.- Tipos de planes de manejo forestal

Los planes de manejo forestal son los siguientes:

(...)

d. Declaración de Manejo (DEMA): Es el instrumento de planificación simplificada de corto o mediano plazo, aplicable para bajas intensidades de aprovechamiento con prácticas que no afectan de manera significativa la capacidad de recuperación del ecosistema o la especie bajo manejo. La DEMA debe incluir las prácticas silviculturales a realizar. Este instrumento corresponde al nivel bajo de planificación.

(...)"



Evaluados; Evaluación en Campo-Registro de Individuos Semilleros Evaluados; Evaluación en Campo-Registro de Individuos Evaluados (Castaña, otros); y, Evaluación en Campo-Registro de Otros Indicadores de Supervisión, los cuales fueron analizados a través del Informe de Supervisión N° 00132-2023-OSINFOR/08.1.1 de fecha 22 de setiembre de 2023, notificado a la concesionaria el 05 de octubre de 2023 (en adelante, Informe de Supervisión).

6. En atención a los resultados de la supervisión realizada, mediante Resolución Sub Directoral N° 00331-2023-OSINFOR/08.2.1 de fecha 25 de octubre de 2023, notificada el 14 de noviembre de 2023, la Sub Dirección de Instrucción del OSINFOR resolvió, entre otros, iniciar el presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) a la administrada, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las infracciones previstas en los numerales 11, 16 y 19 del Anexo 01 del Cuadro de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI⁵ (en adelante, Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre).
7. Por medio del escrito con registro N° 202315634 ingresado el 01 de diciembre de 2023, la administrada presentó sus descargos en contra de las imputaciones contenidas en la Resolución Sub Directoral N° 00331-2023-OSINFOR/08.2.1 que dio inicio al presente PAU.
8. El 25 de enero de 2024, la Sub Dirección de Instrucción emitió el Informe Final de Instrucción N° 00019-2024-OSINFOR/08.2.1, notificado el 07 de febrero de 2024, concluyendo que la administrada es responsable de la comisión de la infracción detallada en el numeral 19 del Anexo 01 del Reglamento de Infracciones y

⁵ **Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI, Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre.**
(...)
"Anexo 1 "Cuadro de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal".1452+*-

N°	INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA	SUBSANABLE/FORMA DE SUBSANAR
11	No tener libro de operaciones o no registrar la información en dicho libro, de acuerdo a las disposiciones establecidas.	Grave	-----	Mayor a 3 UIT hasta 10 UIT	Si, sólo en caso de no haber registrado la información, pero se cuente con la documentación que acredite la procedencia legal del recurso/Actualizar el libro de operaciones.
16	Incumplir con las obligaciones legalmente establecidas en los títulos habilitantes, planes de manejo u otros actos administrativos, diferentes a las causales de caducidad.	Grave	-----	Mayor a 3 UIT hasta 10 UIT	Si/Cumplir con la obligación, en caso corresponda.
19	Realizar el retiro de cobertura vegetal cuando no esté permitido por la legislación o no se cuente con la autorización correspondiente.	Muy grave	-----	Mayor a 10 UIT hasta 5000 UIT	-----



Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, quedando desacreditada la comisión de las infracciones señaladas en los numerales 11 y 16 del Anexo 01 del citado Reglamento; recomendando sancionar a la administrada con un multa por la comisión de la infracción establecida en el numeral 19 del Anexo 01 del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, aplicar la subsanación voluntaria respecto a la infracción señalada en el numeral 11 del Anexo 01 del acotado Reglamento, desestimar la comisión de las infracciones señaladas en los numerales 11 y 16 del Anexo 01 del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre y disponer la implementación de medidas correctivas.

9. Mediante escrito con registro N° 202402624 ingresado el 07 de marzo de 2024, la administrada, presentó sus descargos en contra de lo señalado en el Informe Final de Instrucción N° 00019-2024-OSINFOR/08.2.1 y solicitó la realización de una audiencia de Informe Oral.
10. A través de la Carta N° 00026-2024-OSINFOR/08.2.2 de fecha 21 de marzo de 2024, notificada a la administrada vía casilla electrónica el 25 de marzo de 2024, se comunicó la programación de una audiencia de informe oral para que sea efectuada el 03 de abril de 2024, en la citada fecha se efectuó la audiencia de informe oral conforme se aprecia en la correspondiente Acta de realización de informe oral.
11. Por medio de la Resolución Directoral N° 00079-2024-OSINFOR/08.2, de fecha 15 de abril de 2024, notificada vía casilla electrónica el 18 de abril de 2024, la Dirección del Procedimiento Sancionador Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección del Procedimiento Sancionador), resolvió, entre otros, aplicar la subsanación voluntaria en la infracción detallada en el numeral 11 del Anexo 01 del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, desestimar la comisión de las infracciones señaladas en los numerales 11 y 16 del Anexo 01 del citado Reglamento, sancionar a la administrada con una multa de 5.067 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), vigentes a la fecha en que se cumpla con el pago de la misma, por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 19 del Anexo 01 del acotado Reglamento e implementar medidas correctivas⁶.
12. Mediante escrito con registro N° 202406308, ingresado el 10 de mayo de 2024, la Concesionaria interpuso recurso de reconsideración contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 00079-2024-OSINFOR/08.2, siendo declarado improcedente por la primera instancia, a través de la Resolución Directoral N° 00130-2024-OSINFOR/08.2 de fecha 31 de mayo de 2024, notificada vía casilla electrónica el 03 de junio de 2024.

⁶

Las cuales se encuentran detalladas en el anexo II de la Resolución Directoral N° 00079-2024-OSINFOR/08.2.



13. El 26 de junio de 2024, a través del escrito, con registro N° 202408743, la administrada interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 00079-2024-OSINFOR/08.2, señalando esencialmente lo siguiente:
- a. *“Con respecto, al numeral 19 de imputación debo precisar que mi persona no realizo dicha infracción, toda vez que soy una persona de la tercera edad, que no puedo estar constantemente custodiando el área en vista que el área es de una extensión de más de 1627.22 ha. Asimismo, precisar que los que realizaron dicho cambio de uso y desbosque fueron mis hijos y como madre no puedo denunciar a mis hijos (...) de igual manera indicar que todo esto se realizó y vino dando desde la pandemia que se dio en el Perú (...)”.*
14. Por medio del Memorándum N° 00334-2024-OSINFOR/08.2.2 de fecha 03 de mayo de 2024, la Subdirección de Sanción Forestal y de Fauna Silvestre de la Dirección del Procedimiento Sancionador remitió el expediente administrativo N° 00261-2023-OSINFOR/08.2 digitalizados, indicando que el citado expediente se encuentra digitalizado en el Sistema de Información de Trámite Documentario.

II. MARCO LEGAL GENERAL

15. Para el análisis del presente caso, se considera las disposiciones contenidas el ordenamiento jurídico vigente, tales como:
- Constitución Política del Perú.
 - Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI y modificatorias.
 - Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.
 - Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085 y sus modificatorias.
 - Decreto Supremo N° 136-2022-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR⁷.

⁷

Mediante Resolución de Jefatura N° 00003-2023-OSINFOR/01.1, publicada en el diario oficial El Peruano, el 16 de enero de 2023, se aprobó el Texto Integrado del ROF del OSINFOR.



- Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, que aprueba el actual Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
- 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 y por la Resolución de Jefatura N° 029-2022-OSINFOR/01.1.

III. COMPETENCIA

16. 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.
17. Por otro lado, el artículo 13° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 136-2022-PCM⁸ concordante con el artículo 5° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, TFFS) del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR modificado por la Resolución de Jefatura N° 023-2018-OSINFOR y por la Resolución de Jefatura N° 00029-2022-OSINFOR/01.1⁹ (en adelante, RITFFS), señala 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

⁸ **Decreto Supremo N° 136-2022-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.**

“Artículo 13°: Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre.

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano colegiado del OSINFOR encargado de resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones directorales expedidas y otras según la normativa de la materia. 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 modificado por Resolución de Jefatura N° 023-2018-OSINFOR y por la Resolución de Jefatura N° 00029-2022-OSINFOR/01.1**

“Artículo 5°.- Competencia

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



18. De la revisión de los actuados, se aprecia que mediante escrito con registro N° 202408743, ingresado el 26 de junio de 2024, la administrada interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00079-2024-OSINFOR/08.2; por lo que, de conformidad con el artículo 41° de la Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR¹⁰ (en adelante, el Reglamento del PAU), la Autoridad Decisora elevó la apelación y el expediente al TFFS¹¹.
19. 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-JUS (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), ello a fin de garantizar los derechos de los administrados.
20. En atención a lo señalado, en aplicación de lo dispuesto en los principios de celeridad¹³, eficacia¹⁴ e informalismo¹⁵ recogidos en el TUO de la Ley N° 27444,

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
(...).
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*



esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto por la administrada.

21. Al respecto, de acuerdo con en el Reglamento del PAU, 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 03 de junio de 2024 se notificó a la administrada la Resolución Directoral N° 00130-2024-OSINFOR/08.2, que resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución Directoral N° 00079-2024-OSINFOR/08.2 que, entre otros, sancionó a la señora Mendivil, la cual presentó su recurso de apelación el 26 de junio de 2024¹⁷; es decir, dentro del plazo establecido.
22. En ese contexto, conforme al artículo 220° del TUO de la Ley N° 27444¹⁸, concordado con el artículo 41° del Reglamento del PAU, 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.
23. 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,

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.

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 Corresponde precisar que por Ordenanza del Consejo Regional N° 020-2005-GRMDD/CR de fecha 13 de setiembre de 2005, se declaró que el 24 de junio de cada año, como día feriado no laborable en el departamento de Madre de Dios.

¹⁸ **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”.



*pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho*¹⁹.

24. En este sentido, de la lectura del recurso de apelación interpuesto por la administrada, se verifica que cumple con lo establecido en los artículos 23° y 25° del RITFFS²⁰, así como lo dispuesto en el artículo 124°, el numeral 218.2 del artículo 218° y el artículo 221° del TUO de la Ley N° 27444²¹; por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.
25. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por la administrada.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

¹⁹ 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.

²⁰ **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 y por la Resolución de Jefatura N° 00029-2022-OSINFOR/01.1.**

“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.- 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 (...).”

²¹ **TUO 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°.”



26. La cuestión controvertida a resolver en el presente PAU, es la siguiente: Si en el presente PAU se ha acreditado que la señora Mendivil es responsable por la comisión de la infracción tipificada el numeral 19 del Anexo 01 del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

V.I Si en el presente PAU se ha acreditado que la señora Mendivil es responsable por la comisión de la infracción tipificada el numeral 19 del Anexo 01 del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre

27. La administrada en su recurso de apelación alegó que no sería responsable por la infracción imputada en su contra, debido a que las personas que realizaron el cambio de uso o desbosque fueron sus hijos, considerando a su criterio no poder denunciarlos, asimismo afirmó que es una persona de la tercera edad y no puede estar custodiando el área de su concesión.
28. Sobre el particular, el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 248° del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, 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 otros²².
29. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente²³:

“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 (...) 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”²⁴.

²² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 634.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 21.

²⁴ Sobre los alcances de la citada sentencia, cabe citar a GUZMÁN NAPURÍ, quien al explicar el principio de causalidad, señala lo siguiente:



30. 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.
31. En virtud de lo expuesto, esta Sala considera necesario analizar si lo alegado por la administrada referido a que la responsabilidad por la imputación de las conductas infractoras no le sería atribuible, debido a que terceros (sus hijos) serían los responsables de la infracción imputada.
32. Ahora bien, corresponde precisar que la administrada es la titular del Contrato de Concesión, en el cual se detalla, los fines de la concesión, así como derechos y obligaciones del concesionario, tal como se advierte a continuación:

**“CLÁUSULA OCTAVA
DERECHOS DEL CONCESIONARIO**

Por el presente Contrato el Concesionario tiene derecho:

(...)

8.8. A detener cualquier acto de terceros que impida o limite sus derechos sobre el Área de la Concesión.

8.9. Al apoyo de las autoridades del INRENA y al auxilio de la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Fuerzas Armadas para controlar y reprimir actividades ilícitas dentro del Área de la Concesión.

(...)

8.14. Con excepción de lo previsto en su Plan General de Manejo Forestal, Plan Operativo Anual y Planes de Manejo Complementarios, el Concesionario no podrá utilizar el Área de la Concesión para fines agropecuarios, ni de proyección urbana, debiendo denunciar cualquier acto ilícito que vulnere su derecho a la Concesión ante el Concedente, y las demás autoridades competentes tan pronto tenga conocimiento de los mismos.

CLÁUSULA NOVENA

“(…) 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.



OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

*Son 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.

Para ese efecto y de conformidad con el Artículo 360° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se reconoce al titular de la concesión o a cada uno de los socios en caso de ser persona jurídica, como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional, dentro de la extensión del Área de la concesión”.

33. Asimismo, resulta pertinente precisar que los concesionarios, conforme a lo señalado en el artículo 53° de la Ley N° 29763²⁵, son los responsables directos por la integridad de la concesión en la superficie otorgada, constituyéndose en custodios forestales. Para ello, adoptan las medidas pertinentes a fin de evitar las acciones que afecten la integridad de su concesión, y denuncian oportunamente estos hechos ante la autoridad regional forestal y de fauna silvestre o la autoridad policial o militar más cercana.
34. En la misma línea, los concesionarios, en mérito al literal h) del artículo 43° y el numeral 204.1 del artículo 204° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, se encuentran obligados, entre otros, a asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas, siendo custodios forestales del

²⁵

Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

“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”.



patrimonio dentro del área del título habilitante²⁶, entendiéndose que el deber de diligencia, de acuerdo con la doctrina²⁷, se considera como:

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

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

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

En Derecho de Obligaciones es explícito el deber de obrar con diligencia. Quien actúa con diligencia es alguien diligente. Según la Real Academia Española, diligente es “Cuidadoso, exacto y activo. Pronto presto, ligero en el obrar”. En tanto para Cabanellas significa “Cuidadoso, activo, solícito, esmerado. Pronto rápido, ágil, ligero, presto en la

26

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

“Artículo 43°. - Obligaciones de los titulares de los títulos habilitantes.

43.1. Los titulares de títulos habilitantes para la gestión forestal tienen las siguientes obligaciones:

(...)

h. Ser custodio forestal del Patrimonio dentro del área del título habilitante.

(...)”.

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

“Artículo 204.- Custodios forestales y de fauna silvestre

204.1 Son custodios del Patrimonio los titulares de los títulos habilitantes en el área otorgada (...)

27

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, tardía o defectuoso.”. Lima, agosto del 2012.”

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



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)

35. 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.
36. En el presente caso, si bien la administrada afirma que terceros específicamente sus hijos serían los responsables de la infracción imputada de realizar el retiro de cobertura boscosa sin contar con autorización, ello no exime o limita su responsabilidad ante la autoridad administrativa por el cumplimiento de sus obligaciones asumidas correspondientes a vigilar el área de la concesión, manteniéndola libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo, siendo responsable directa por la integridad de la concesión en la superficie otorgada, constituyéndose en custodio forestal, debiendo adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar las acciones que afecten la integridad de su concesión y denunciar oportunamente estos hechos ante la autoridad competente, conforme a lo señalado en el Contrato de Concesión y la normativa forestal expuesta en los considerandos precedentes, ya que de la revisión del expediente administrativo se advierte, que la administrada no presentó ninguna denuncia o comunicó el hecho que sus hijos o terceras personas se encontraban dentro del área de su concesión realizando actividades ilícitas.
37. En atención a lo señalado, se advierte que en todo caso, debió acreditar la realización de acciones destinadas a paralizar el accionar ilegal de sus hijos o requerir previamente la autorización pertinente ante la autoridad competente con el fin que autorice el retiro de cobertura boscosa dentro del área concesionada. Sin embargo, se verificó que no realizó ninguna acción destinada a evitar o parar el accionar ilegal de terceros o de sus hijos, es más, la administrada al suscribir el Contrato de Concesión tenía pleno conocimiento de sus obligaciones como titular del título habilitante, a pesar de ello, no realizó ninguna acción destinada a salvaguardar el área concesionada, refutando con ello lo argumentado por el señora Mendivil en el extremo de atribuir responsabilidad a terceras personas o a sus hijos por la infracción imputada.
38. Por lo tanto, se verifica que la administrada no ha acreditado haber adoptado una conducta diligente, al no haber realizado las denuncias pertinentes o haber efectuado alguna acción que demuestre un actuar diligente frente a la participación de terceras personas o de sus hijos, los cuales supuestamente habrían sido los responsables de la comisión de la conducta infractora imputada



a la administrada, referida al retiro de la cobertura boscosa sin la debida autorización, tal como lo requiere el ordenamiento jurídico.

39. De otro lado, la administrada alegó que por ser una persona de la tercera edad no puede estar custodiando el área de su concesión, no obstante, a ello se debe tener presente que la administrada al ser la titular del Contrato de Concesión asume diversas obligaciones, entre las cuales se advierte, tal como se ha detallado en los considerandos precedentes, la de vigilar el área de su concesión dentro de sus posibilidades, teniendo la calidad de custodio del patrimonio forestal nacional, la cual debe ser ejercida por su persona en forma directa o indirecta, conforme a sus condiciones físicas, designado o autorizando documentadamente a otra persona u otras, la custodia y vigilancia del área concesionada, con el fin de acreditar el cumplimiento de sus obligaciones y asegurar la integridad de su concesión, en ese sentido, la recurrente no puede desconocer sus obligaciones, al alegar que por ser una persona de la tercera edad, se encuentre impedida de custodiar el área de su concesión, cuando pudo en su momento haber tomado las acciones preventivas pertinentes que aseguren y acrediten el cumplimiento de sus obligaciones, especialmente la de custodio del patrimonio forestal; en ese sentido, lo alegado por la administrada deviene en irrelevante, correspondiendo ser desestimado.
40. De lo expuesto, a criterio de esta Sala, lo alegado por la titular del Contrato de Concesión no puede ser considerado como algún supuesto eximente de responsabilidad, toda vez que, en el presente caso, no se ha acreditado que la administrada haya adoptado una conducta diligente, permitiendo con ello, el retiro de cobertura boscosa sin contar con autorización dentro del área concesionada, ni que sus hijos o terceros sean los responsables de la infracción imputada.
41. En consecuencia, de lo regulado en el numeral 8) del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444²⁸ y el artículo 7° del Resolución de Jefatura N° 00043-2021-OSINFOR/01.1²⁹, normas en las que se establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, lo que ha sido debidamente acreditado en el presente PAU;

²⁸ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“Artículo 246° Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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

(...)”.

²⁹ 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.”



correspondiendo desestimar lo alegado por la administrada 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 y por Resolución de Jefatura N° 00029-2022-OSINFOR/01.1;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el recurso de apelación interpuesto por la señora María Salomé Mendivil Medina, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales Diferentes a la Madera en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-061-03.

Artículo 2°.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por la señora María Salomé Mendivil Medina, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales Diferentes a la Madera en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-061-03, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3°.- CONFIRMAR en todos sus extremos el contenido de la Resolución Directoral N° 00079-2024-OSINFOR/08.2, la cual entre otros, sancionó a la señora María Salomé Mendivil Medina, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales Diferentes a la Madera en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-061-03, con una multa de 5.067 Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha en que se cumpla con el pago de la misma, por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 19 del Anexo 01 del Cuadro de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI, asimismo dispuso la implementación de medidas correctivas; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 4°.- El importe de la multa impuesta deberá ser abonado en el Banco de la Nación, Transacción N° 9660, Código N° 0211, a nombre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, debiendo acreditar el pago con el correspondiente depósito ante la Oficina Central del OSINFOR u Oficina Desconcentrada más cercana a nivel nacional; o en su defecto, remitir una copia escaneada de dicho comprobante al correo electrónico: multas@osinfor.gob.pe de la



Unidad de Administración Financiera y Cobranzas del OSINFOR. En caso de incumplimiento con el pago, se procederá al cobro coactivo.

Artículo 5°.- NOTIFICAR la presente resolución a la señora María Salomé Mendivil Medina; a la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios; y, a la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios, asimismo, comunicar el contenido de la presente resolución a la Dirección de Supervisión y Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre como a la Dirección del Procedimiento Sancionador Forestal y de Fauna Silvestre, ambas direcciones del OSINFOR.

Artículo 6°.- REMITIR el Expediente Administrativo N° 00261-2023-OSINFOR/08.2 a la Dirección del Procedimiento Sancionador Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

Ing. Jenny Fano Sáenz
Presidente
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
del OSINFOR

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

Abg. Carlos Alexander Ponce Rivera
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
del OSINFOR