



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 022-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 092-2014-OSINFOR-DSPAFFS

**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE PERMISOS Y
AUTORIZACIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**

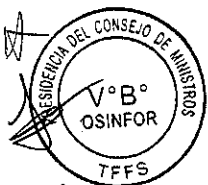
ADMINISTRADO : COMUNIDAD NATIVA SANTA ISABEL DE COPAL

**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 371-2015-OSINFOR-
DSPAFFS**

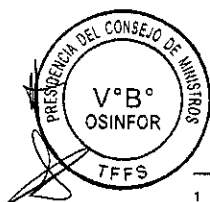
Lima, 10 de marzo de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 8 de abril de 2013, el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre y la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal suscribieron el Permiso para Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Comunidades Nativas N° 16-LOR/P-MAD-SD-002-13 (en adelante, Permiso para Aprovechamiento) (fs. 71).
2. Mediante Resolución Sub Directoral N° 010-2013-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPL-N del 8 de abril de 2013, se aprobó el Plan Operativo Anual N° 1 sobre una superficie de 800.00 hectáreas (en adelante, POA) (fs. 74).
3. Del 10 al 17 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR), realizó una supervisión al POA cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 024-2014-OSINFOR/06.2.1 del 6 de mayo de 2014 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 3).
4. A través de la Resolución Directoral N° 521-2014-OSINFOR-DSPAFFS del 22 de mayo de 2014 (fs. 249), notificada a la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal el 6 de junio de 2014 (fs. 253), la Dirección de Supervisión da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único.



5. El 25 de junio de 2014, la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal presentó los descargos a las imputaciones realizadas a través de la Resolución Directoral N° 521-2014-OSINFOR-DSPAFFS (fs. 270).
6. Mediante Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 10 de junio de 2015 (fs. 285), notificada a la administrada el 9 de julio de 2015 (fs. 289), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros:
 - a) Sancionar a la Comunidad Santa Isabel de Copal por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG)¹, e imponer una multa ascendente a 199.91 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
 - b) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a la administrada, por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308)².
7. El 4 de agosto de 2015, la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS (fs. 297), argumentando lo siguiente:
 - a) El órgano competente para determinar la sanción era el Director de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre ya que el presente caso está vinculado a la ejecución del Permiso de Aprovechamiento; sin embargo, dicha función se habría encargado a Emilio Lucas Álvarez Romero, Director de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 90°



EM

¹ Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal"

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

(...)

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

(...)

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

² Ley N° 27308.

"Artículo 18°.- Causales de Caducidad de los derechos de aprovechamiento."

a) El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.

(...)"



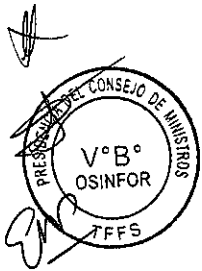
de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444).

- b) Asimismo, el presente procedimiento debe ser declarado nulo ya que la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS se habría emitido después de un año de haberse iniciado el mismo, superándose el plazo de caducidad de noventa (90) días para resolver, señalado en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR).
- c) Además, la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS se encontraría indebidamente motivada ya que no se habrían indicado los criterios de gradualidad observados para imponer la multa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 12 de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.
- d) Por otro lado, no se habría llevado a cabo la notificación de la Resolución Directoral N° 521-2014-OSINFOR-DSPAFFS que inició el presente procedimiento válidamente ya que *"(...) el representante legal para efectos de permisos y autorizaciones forestales es el Sr. SEGUNDO MAYNAS CHINO, no siendo el representante legal el Sr. MELQUISEDETH CAHUAZA CHINO"*³.
- e) La administración no habría requerido la presentación del documento de ubicación de tocones ofrecido por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal en su escrito de descargos, por lo que se habrían vulnerado los principios de licitud, verdad material y presunción de veracidad recogidos en la Ley N° 27444.
- f) Finalmente, precisó que la Supervisión se habría llevado a cabo sin la presencia del señor Segundo Maynas Chino en su calidad de representante de la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal, en este sentido, resultaría necesario realizar una inspección ocular *" (...) para consolidar de manera correcta la información establecida en el informe de supervisión y los descargos presentados (...) "*⁴.

8. El 30 de setiembre de 2015, la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal presentó un recurso de apelación contra la denegatoria ficta de la reconsideración interpuesta contra la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS (fs.

³ Foja 299.

⁴ Foja 302.

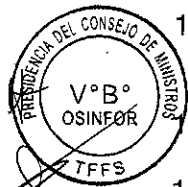


361), solicitando que este Tribunal emita pronunciamiento sobre los argumentos señalados en dicho recurso.

9. Con fecha 15 de octubre de 2015 (fs. 354), se notificó a la administrada la Resolución Directoral N° 613-2015-OSINFOR-DSPAFFS del 9 de setiembre de 2015 (fs. 350), a través de la cual se declaró la improcedencia del recurso de reconsideración interpuesto por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal.
10. El 19 de noviembre de 2015, la administrada presenta un escrito comunicando el agotamiento de la vía administrativa aplicando silencio administrativo ya que no se habría resuelto el recurso de apelación interpuesto el 30 de setiembre de 2015 (fs. 397).
11. Con fecha 9 de diciembre de 2015, la Dirección de Supervisión notifica a la administrada la Carta N° 1181-2015-OSINFOR/06.2 del 16 de noviembre de 2015 (fs. 395), a través de la cual le informa que la Resolución Directoral N° 613-2015-OSINFOR-DSPAFFS fue emitida dentro del plazo legal.

II. MARCO LEGAL GENERAL

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





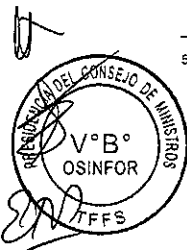
III. COMPETENCIA

21. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.
22. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM⁵, 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. CUESTIÓN PREVIA: RESPECTO A LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

Aplicación del Silencio Administrativo Negativo

23. De acuerdo con lo señalado en el numeral 188.6 del artículo 188° de la Ley N° 27444, los recursos destinados a impugnar la imposición de una sanción en un procedimiento administrativo sancionador, se encuentran sujetos al silencio administrativo negativo⁶, figura que aplicará en aquellos casos en los que transcurra el plazo previsto por ley para que la administración resuelva y notifique la decisión respectiva⁷.



⁵ Decreto Supremo N° 065-2009-PCM.

“Artículo 12°: Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano constituido como la máxima autoridad jurisdiccional del OSINFOR, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación y nulidades interpuestas contra las resoluciones emitidas por las Direcciones de Línea del OSINFOR como primera instancia. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa.”

⁶ Ley N° 27444.

“Artículo 188°.- Efectos del silencio administrativo

(...)

188.6. En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo. Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutorias”.

⁷ Al respecto, Morón Urbina señala lo siguiente:

“Constituyen presupuestos comunes para la existencia del silencio administrativo en cualquiera de sus dos manifestaciones:

(...)

24. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS, la Dirección de Supervisión ejerció su potestad sancionadora determinando, entre otros, la responsabilidad administrativa de la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal e impuso la sanción correspondiente.
25. El 4 de agosto de 2015, la administrada interpuso un recurso de reconsideración contra la mencionada decisión de la Dirección de Supervisión quien, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR⁸, concordado con el numeral 207.2 del artículo 207° de la Ley N° 27444⁹, debía resolver y notificar dicho recurso en un plazo máximo de 30 días hábiles, de lo contrario, la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal podría considerar denegado su recurso e interponer la apelación respectiva¹⁰.

d. Transcurso del plazo previsto sin que la Administración notifique la decisión respectiva (inacción de la Administración). Es connatural para la consumación del silencio administrativo que deba vencer el término establecido legalmente para que la Administración resuelva y notifique el acto administrativo expreso a que está obligado. Nos referimos al plazo de treinta días hábiles continuos con que cuenta la Administración para calificar el expediente, proyectar la decisión y notificársela al administrado. Estamos frente a un dato objetivo, para cuya constitución no existe necesidad de adentrarse en identificar si la voluntad administrativa en el caso concreto estaba proyectada y no resuelta, estaba expedida y no notificada dentro del plazo, o si la omisión se debe a culpabilidad del instructor o a cualquier otra razón intraadministrativa, como la ausencia de algún funcionario o la no composición del órgano colegiado. Parece obvio incluir dentro de este plazo a la acción de notificar la decisión al administrado, porque siendo la fase externa de la decisión resulta indispensable que se produzca para que sea conocible para el administrado aquello que ha decidido la autoridad sobre su pedido. En este sentido, el término legal para notificar está incluido dentro del plazo ordinario del procedimiento al ser su fase terminal y no una fase sucesiva”.

MORON URBINA, Juan Carlos, “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica, Novena Edición, 2011, pp. 537 y 538.

Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR

“Artículo 37°- Plazo para Interponer y resolver el Recurso de Reconsideración

El plazo para la interposición del Recurso de Reconsideración es de quince (15) días hábiles, más el término de la distancia, contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de su presentación”.

Ley N° 27444.

Artículo 207.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

(...)

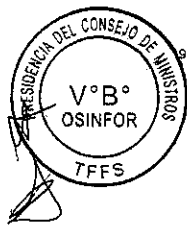
207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR

“Artículo 37°- Plazo para Interponer y resolver el Recurso de Reconsideración

(...)

Transcurrido este tiempo sin haberse expedido resolución alguna, el titular podrá considerar denegado su recurso e interponer, si lo considera pertinente, el Recurso de Apelación respectivo o esperar el pronunciamiento expreso de la Dirección de Línea”.

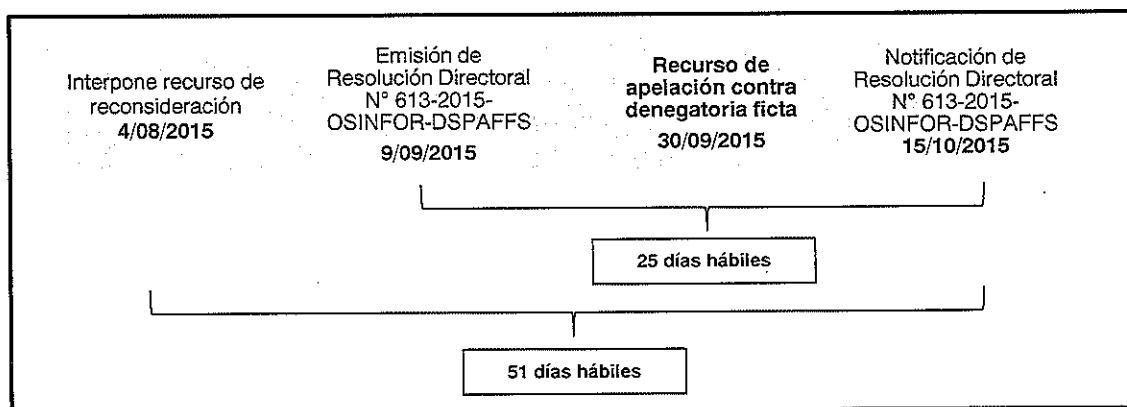


Handwritten signature.



26. Mediante recurso de fecha 30 de setiembre de 2015, la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal interpuso recurso de apelación contra la denegatoria ficta de su recurso aplicando, así, el silencio administrativo negativo descrito en los párrafos anteriores.
27. Al respecto, a través de la Carta N° 1181-2015-OSINFOR/06.2 del 16 de noviembre de 2015 (fs. 395), la Dirección de Supervisión informó al administrado que dicha figura no resultaría aplicable al presente caso puesto que, con fecha 9 de setiembre de 2015, emitió la Resolución Directoral N° 613-2015-OSINFOR-DSPAFFS que resolvió la improcedencia de la reconsideración interpuesta por la administrada, decisión que fue notificada a la recurrente el 15 de octubre de 2015 (fs. 354).
28. De acuerdo con lo señalado en los considerandos anteriores, este Órgano Colegiado observa que si bien la Dirección de Supervisión emitió dentro del plazo de 30 días hábiles la Resolución Directoral N° 613-2015-OSINFOR-DSPAFFS, la misma fue notificada fuera del mencionado plazo legal siendo que, inclusive, transcurrieron 25 días hábiles desde la fecha de emisión hasta la notificación del mismo a la administrada, tal como se aprecia a continuación:

Gráfico N° 1



29. En este sentido y en virtud de lo dispuesto en el artículo 16° de la Ley N° 27444, la Resolución Directoral N° 613-2015-OSINFOR-DSPAFFS era ineficaz cuando la administrada interpuso el recurso de apelación contra la denegatoria de su pedido de reconsideración ya que tal decisión no había sido notificada a la recurrente, actuación que determina el momento en que los actos producen efectos¹¹.

¹¹

Ley N° 27444.

"Artículo 16°.- Eficacia del acto administrativo

16.1 El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo".

30. Así, este Tribunal concluye que en el presente caso aplicó el silencio administrativo negativo a favor de la administrada ya que, al invocarlo e interponer el recurso de apelación, habrían transcurrido más de 30 días hábiles sin que se le notificara válidamente la decisión administrativa respecto a su pedido. En este sentido, correspondía la elevación del expediente para que el mismo sea evaluado por el presente Órgano Colegiado¹².
31. Sin perjuicio de lo expuesto, se debe observar que el 19 de noviembre de 2015, la administrada presentó un escrito invocando el silencio administrativo negativo ya que no se habría resuelto el recurso de apelación interpuesto el 30 de setiembre de 2015 (fs. 397)¹³.

¹² Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.
"Artículo 39°.- Plazo para interponer y resolver el 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 elevara conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre.
(...)"

¹³ De acuerdo con lo señalado en el artículo 188° de la Ley N° 27444, el silencio administrativo será positivo cuando el administrado haya optado anteriormente por el silencio administrativo negativo, tal como se precisa en su numeral 188.6:

"Artículo 188°.- Efectos del silencio administrativo
(...)

188.6. En los procedimientos sancionadores, los recursos administrativos destinados a impugnar la imposición de una sanción estarán sujetos al silencio administrativo negativo. Cuando el administrado haya optado por la aplicación del silencio administrativo negativo, será de aplicación el silencio administrativo positivo en las siguientes instancias resolutivas".

Sin embargo, dicha regla debe ser interpretada de acuerdo con lo señalado en la Ley N° 2960, Ley del Silencio Administrativo, que establece supuestos de excepción para la aplicación del silencio administrativo positivo:

**"DISPOSICIONES TRANSITORIAS, COMPLEMENTARIAS Y FINALES
PRIMERA.- Silencio administrativo negativo**

Excepcionalmente, el silencio administrativo negativo será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial; la defensa nacional y el patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas."

En este sentido, de una interpretación sistemática de las normas mencionadas corresponde concluir que los procedimientos administrativos únicos tramitados ante el presente Órgano Colegiado, se sujetan al silencio administrativo negativo pese a que el recurrente haya aplicado el mismo anteriormente, pues en los referidos procedimientos subyace un interés público, representado por los Recursos Naturales que se encuentran tutelados en nuestro sistema jurídico.

De acuerdo con lo señalado, es válida la calificación dada por el administrado al segundo silencio interpuesto en el presente procedimiento.



8

900



32. Al respecto, corresponde señalar que este Tribunal emitirá pronunciamiento sobre el mencionado recurso en virtud de lo dispuesto en el numeral 188.4 del artículo 188° de la Ley N° 27444 ya que, pese a que opere el silencio administrativo negativo, la administración tiene la obligación de resolver hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido al conocimiento de una autoridad jurisdiccional¹⁴, situación que no ha ocurrido hasta la fecha de emisión de la presente resolución.

Análisis de Procedencia del Recurso de Apelación

33. La Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR señala que el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante la Dirección de Línea que emitió la apelada, en un plazo de 15 días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹⁵.
34. El escrito de apelación presentado por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal cumple con los requisitos de admisibilidad y procedibilidad establecidos en los artículos 20°, 21° y 28° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR)¹⁶, así como en lo

14

Ley N° 27444.

"Artículo 188°.- Efectos del silencio administrativo

(...)

188.4 Aun cuando opere el silencio administrativo negativo, la administración mantiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad, hasta que se le notifique que el asunto ha sido sometido a conocimiento de una autoridad jurisdiccional o el administrado haya hecho uso de los recursos administrativos respectivos".

15

Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

"Artículo 38°.- Recurso de Apelación

El Recurso de Apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en Primera Instancia. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho."

"Artículo 39°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de Apelación

Los plazos para la interposición del Recurso de Apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son los mismos que los establecidos para el Recurso de Reconsideración.

Este Recurso se presenta ante la Dirección de Línea que haya emitido la resolución de primera instancia, la misma que sin calificar la admisibilidad del recurso lo elevara conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre.

(...)"

16

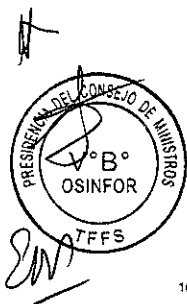
Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR.

"Artículo 20°.- El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los quince (15) días, computados desde el día siguiente de la notificación del acto materia de la impugnación."

"Artículo 21°: Requisitos de admisibilidad del recurso de apelación

El recurso de apelación deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
- Identificación del apelante, debiendo consignar su nombre y apellidos completos, domicilio real o procesal y número de documento nacional de identidad o carné de extranjería. En caso de actuación mediante representante, se acompañará el poder vigente respectivo con una antigüedad no mayor de 90 días, salvo que ya obre en el expediente.
- El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.



dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444¹⁷, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

35. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444¹⁸, concordado con el artículo 38° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR¹⁹, se

- d. Los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición.
- e. Las pruebas instrumentales, de ser el caso, debiendo enumerarlas correlativamente.
- f. Copias simples del escrito y sus recaudos para la autoridad recurrida.
- g. La firma del apelante o de su representante.
- h. La firma de abogado, debiendo consignarse el registro correspondiente.
- i. De preferencia se señalará un domicilio procedimental en la ciudad sede del Tribunal, pudiendo consignar adicionalmente, para los efectos de la notificación de los proveídos, una dirección electrónica propia."

"Artículo 28°.- Improcedencia del recurso de apelación

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

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

17

Ley N° 27444.

"Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

- 1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
- 2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
- 3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
- 4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
- 5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.
- 6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
- 7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados."

"Artículo 207.2.- El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

"Artículo 211°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado."

Ley N° 27444

"Artículo 209°: Recurso de apelación

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

19

Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

"Artículo 38°: Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en Primera Instancia. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho."



Handwritten signature and initials.



interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Tal naturaleza se desprende claramente de la lectura del citado artículo en donde se señala que el recurso debe “dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico” de lo cual se infiere que las mencionadas pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho, deben servir para que la administración pueda cambiar su decisión.

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

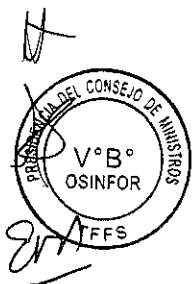
“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”²⁰.

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

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

38. Siendo que en el presente caso el administrado solicita la revisión de los argumentos expuestos en su escrito de reconsideración, las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- i) Si la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS fue emitida por un órgano competente.
- ii) Si la Comunidad Nativa Santa Isabel fue debidamente notificada con los actos administrativos emitidos en el presente procedimiento administrativo único.
- iii) Si se ha producido la caducidad del presente procedimiento al haberse excedido el plazo de 90 días para resolver dispuesto en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.
- iv) Si la actividad de supervisión se llevó a cabo debidamente.
- v) Si la Dirección de Supervisión vulneró los principios de licitud, verdad material y presunción de veracidad al no requerir la presentación del documento



²⁰

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

ofrecido por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal en su escrito de descargos.

- vi) Si el cálculo de la multa determinado en la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS se encuentra debidamente motivado.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS fue emitida por un órgano competente

39. La Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal precisó que el órgano competente para determinar la sanción era el Director de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre ya que el presente caso está vinculado a la ejecución del Permiso de Aprovechamiento; sin embargo, dicha función se habría encargado a Emilio Lucas Álvarez Romero, Director de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 90° de la Ley N° 27444.
40. De acuerdo con el principio de legalidad recogido en el numeral 1.1. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la autoridad administrativa debe actuar dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas²¹.
41. El Decreto Supremo N° 065-2009-PCM que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR (en adelante, Decreto Supremo N° 065-2009-PCM), señala que la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre es el órgano de línea encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y conservación de los recursos forestales otorgados mediante los permisos y autorizaciones establecidas por ley²², encontrándose entre sus

21

Ley N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

(...)"

Decreto Supremo N° 065-2009-PCM.

"Artículo 44°.- De la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

La Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre es un Órgano de Línea, encargada de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre otorgados mediante permisos y autorizaciones establecidas por ley; así como, de los servicios ambientales que deriven de éstos. Depende jerárquicamente del Presidente Ejecutivo.

En la imposición de sanciones y declaración de caducidad, actuará como primera instancia administrativa".





funciones específicas la facultad de ejercer potestad sancionadora y actuar como primera instancia administrativa en el ámbito de su competencia²³.

42. A través de la Resolución Presidencial N° 070-2014-OSINFOR del 8 de setiembre de 2014, la Presidencia Ejecutiva del OSINFOR resolvió en su artículo segundo encargar al Ingeniero David Blas Jaime el cargo de Director de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre desde el 10 de setiembre de 2014²⁴. En este sentido, a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS (10 de junio de 2015), el profesional encargado de dicha dirección era el Ingeniero David Blas Jaime quien, en el ejercicio de las funciones de la Dirección de Supervisión, podía emitir las resoluciones sancionadoras pertinentes.
43. Sin perjuicio de ello, en los artículos tercero y cuarto de la Resolución Presidencial, la Presidencia Ejecutiva del OSINFOR dispone la abstención del Ingeniero David Blas Jaime del cargo de Director de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre, en aquellos casos en donde haya participado en la etapa de conformidad de los informes de supervisión siendo que, en aquellos supuestos, el Ingeniero Emilio Lucas Álvarez Romero asumiría la función de resolver los procedimientos²⁵.

23

Decreto Supremo N° 065-2009-PCM.

"Artículo 45°.- Funciones de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

Son funciones específicas de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre:

(...)

45.8 Ejercer potestad sancionadora en el ámbito de su competencia, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre;

45.9 Actuar como primera instancia administrativa en el ámbito de su competencia. Así como, resolver los recursos impugnativos de reconsideración interpuestos contra las decisiones relativas a los permisos y autorizaciones forestales y de fauna silvestre;

(...)"

24

Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS.

"SE RESUELVE:

(...)

ARTÍCULO SEGUNDO.- Encargar, a partir del 10 de setiembre de 2014, al Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, David Blas Jaimes, las funciones de Director de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre".

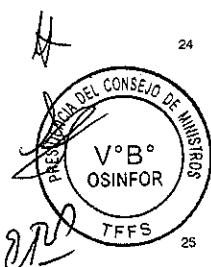
Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS.

"SE RESUELVE:

(...)

ARTÍCULO TERCERO.- Disponer la abstención del Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, David Blas Jaimes, para conocer y resolver los expedientes administrativos iniciados en razón de los Informes de Supervisión a los cuales dio conformidad en el ejercicio del encargo como Sub Director de la Sub Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

ARTÍCULO CUARTO.- Designar al Ingeniero Forestal Emilio Lucas Álvarez Romero, Director de la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del Organismo de Supervisión de los Recursos



25

44. En el presente caso, se aprecia que el Informe de Supervisión fue validado por el Ingeniero David Blas Jaime (fs. 19) por lo que, en aplicación del artículo tercero y cuarto de la Resolución Presidencial N° 070-2014-OSINFOR, debía abstenerse y ser reemplazado por el Ingeniero Emilio Lucas Álvarez Romero.
45. En este sentido, siendo que la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS ha sido emitida por el Ingeniero Emilio Lucas Álvarez Romero en su calidad de encargado (fs. 288), la misma ha sido dictada por un órgano debidamente constituido y competente, sin la intervención del Ingeniero David Blas Jaime.
46. A mayor abundamiento, se debe resaltar que en el presente caso no resulta aplicable lo señalado en el numeral 3 del artículo 90° de la Ley N° 27444, ya que en el presente existe un mandato de un superior jerárquico que determinó a una autoridad de igual jerarquía para resolver el procedimiento²⁶.
47. De acuerdo con lo señalado, corresponde desestimar lo alegado por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal ya que la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS fue emitida por el órgano de línea competente.

VI.II Si la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal fue debidamente notificada con los actos administrativos emitidos en el presente procedimiento administrativo único

48. La administrada señaló que no se habría llevado a cabo la notificación de la Resolución Directoral N° 521-2014-OSINFOR-DSPAFFS que inició el presente procedimiento válidamente ya que *"(...) el representante legal para efectos de permisos y autorizaciones forestales es el Sr. SEGUNDO MAYNAS CHINO, no siendo el representante legal el Sr. MELQUISEDETH CAHUAZA CHINO"*²⁷.

Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, a fin que asuma la función de resolver los Procedimientos Administrativos Únicos, tramitados por la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre, en reemplazo del Ingeniero de Recursos Naturales Renovables, David Blas Jaimes".

26

Ley N° 27444.

"Artículo 90°.- Disposición superior de abstención

90.1 El superior jerárquico inmediato ordena, de oficio, o a pedido de los administrados, la abstención del agente incurso en alguna de las causales a que se refiere el Artículo 89 de la presente Ley.

90.2 En este mismo acto designa a quien continuará conociendo del asunto, preferentemente entre autoridades de igual jerarquía, y le remitirá el expediente.

90.3 Cuando no hubiere otra autoridad pública apta para conocer del asunto, el superior optará por habilitar a una autoridad ad hoc, o disponer que el incurso en causal de abstención tramite y resuelva el asunto, bajo su directa supervisión".

27

Foja 299.





49. De acuerdo con lo señalado en el artículo 21° de la Ley N° 27444, la notificación de los actos administrativos se entiende con la persona que deba ser notificada o con su representante legal siendo que, de no encontrarse dichas personas, el acto podrá ser llevado a cabo con quien se encuentre en el domicilio consignado, debiéndose establecer en el acta el vínculo que posee con el administrado.²⁸
50. En el presente caso, se aprecia que el señor Segundo Maynas Chino fue nombrado por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal como representante legal para gestionar el respectivo permiso forestal²⁹:

“En la Comunidad Nativa de Santa Isabel de Copal (...), siendo las 9.00 am del día domingo 02 de octubre del 2011, reunidos en el local los moradores y miembros de la Comunidad se dio por iniciado la asamblea para tratar los siguientes puntos:

(...)

2.- Nombrar un representante para gestionar nuestro permiso forestal.

(...)

2. Luego de un amplio debate y acuerdo mayoritario de la asamblea se nombró como representante legal de la comunidad al Sr. Segundo Maynas Chino quien es el actual apu de la comunidad nativa.

El apu quien es el representante de la comunidad viajará a la ciudad de Iquitos a gestionar nuestro permiso forestal ante el PRMRFFS, así como deberá de apersonarse a las oficinas de los Registros Públicos, SUNAT y otras instituciones”.

51. De lo señalado en la citada Acta, se aprecia que contrariamente a lo manifestado por la administrada, el señor Segundo Maynas Chino poseía el encargo específico de gestionar el correspondiente permiso, supuesto distinto al ejercer la representación legal de la comunidad en un procedimiento administrativo sancionador como el de autos.

A mayor abundamiento, el artículo 29° del Estatuto de la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal, inscrito en la Partida N° 00030056 del Registro de Personas Jurídicas de la Oficina Registral de Maynas³⁰ establece lo siguiente:

28

Ley N° 27444.

“Artículo 21°.- Régimen de la notificación personal

(...)

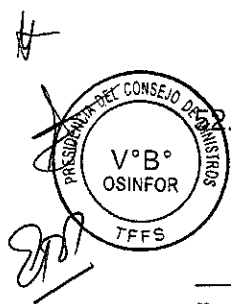
21.4 La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre,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

29

Acta de Asamblea extraordinaria del 2 de octubre de 2011 (fojas 233 y 234).

30

Foja 240.



"Artículo 29°: La Junta Directiva es el órgano responsable de la dirección de administración y representación legal de la comunidad, está conformada por A) UN APU O PRESIDENTE, B) UN VICEPRESIDENTE".

53. En este sentido, la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal también es representada legalmente por la Junta Directiva que se encuentra conformada, a su vez, por el Apu o Presidente de la misma.
54. Observando lo señalado, este Tribunal concluye que la Resolución Directoral N° 521-2014-OSINFOR-DSPAFFS que dio inicio al presente procedimiento, fue recepcionada por el señor Melquisedeth Cahuaza Chino en su calidad de Apu de la comunidad (fs. 253); en este sentido, y en virtud de lo señalado en los Estatutos de la administrada, esta notificación se llevó a cabo debidamente y se entendió con un representante legal.
55. Asimismo, respecto a la notificación de la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS que sancionó a la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal, este Tribunal observa que la misma se realizó con el señor Saúl Cahuaza Chino quien recibió la notificación y consignó su vínculo con la comunidad (teniente gobernador) por lo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21° de la Ley N° 27444, se llevó a cabo la notificación de manera válida (fs. 289).
56. De acuerdo con lo señalado, corresponde desestimar lo alegado por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal ya que en el presente procedimiento se notificaron válidamente los actos administrativos emitidos por la Dirección de Supervisión.

VI.III Si se ha producido la caducidad del presente procedimiento al haberse excedido el plazo de 90 días para resolver dispuesto en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR

57. La Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal señaló en su escrito de apelación que el presente procedimiento debe ser declarado nulo ya que la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS se habría emitido después de un año de haberse iniciado el mismo, superándose el plazo de caducidad de 90 días para resolver señalado en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.
58. El artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR establece que el procedimiento administrativo único deberá desarrollarse en un plazo máximo de 90 días hábiles³¹, sin embargo, esta norma no establece que dicho plazo sea uno de caducidad.



31

Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR
"Artículo 21°.- Plazo del PAU"



59. De acuerdo con lo señalado por el artículo 2004° del Código Civil³², cuyos principios compatibles con la naturaleza de este procedimiento son de aplicación supletoria³³, el plazo de caducidad sólo es fijado por la ley, condición que no se presenta en este caso ya que la mencionada norma no le otorga dicha calidad al plazo de 90 días hábiles estipulado.
60. A mayor abundamiento, se debe señalar que el incumplimiento de los plazos establecidos legalmente constituye un defecto de tramitación y sobre los mismos procede presentar una queja, conforme lo establece el artículo 158° de la Ley N° 27444³⁴, y no un recurso de apelación o de reconsideración.
61. Asimismo, conforme con lo señalado en el numeral 140.3 del artículo 140° de la Ley N° 27444, la actuación administrativa fuera de término no queda afecta a nulidad, salvo que la ley expresamente lo disponga de esa manera por la naturaleza perentoria del plazo³⁵. En este sentido, se debe precisar que el artículo 21° de la

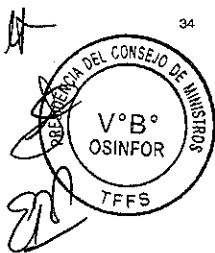
El plazo del PAU desde su inicio hasta la emisión de la Resolución Directoral que pone fin al procedimiento de primera instancia es de noventa (90) días, pudiendo ser ampliada por la Dirección de Línea, mediante Resolución Directoral, hasta sesenta (60) días adicionales por razones debidamente justificadas.
El plazo a que se hace referencia en el párrafo anterior, se suspenderá durante el tiempo en que deba realizarse actuaciones a cargo del administrado, de terceros o entidades ajenas al OSINFOR".

³² **Código Civil Peruano de 1984**
"Legalidad en plazos de caducidad"
Artículo 2004.- Los plazos de caducidad los fija la ley, sin admitir pacto contrario".

³³ **Código Civil Peruano de 1984**
"Aplicación supletoria del Código Civil"
Artículo IX.- Las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza".

³⁴ **Ley N° 27444.**
"Artículo 158°.- Queja por defectos de tramitación"
"158.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.
158.2 La queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, citándose el deber infringido y la norma que lo exige. La autoridad superior resuelve la queja dentro de los tres días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado.
158.3 En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja, y la resolución será irrecurrible.
158.4 La autoridad que conoce de la queja puede disponer motivadamente que otro funcionario de similar jerarquía al quejado, asuma el conocimiento del asunto.
158.5 En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrá el inicio de las actuaciones necesarias para sancionar al responsable."

³⁵ **Ley N° 27444.**
"Artículo 140°.- Efectos del vencimiento del plazo"
(...)



Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, no sanciona con nulidad el incumplimiento del plazo de 90 días hábiles estipulado.

62. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado ya que el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR no establece un plazo de caducidad para el procedimiento administrativo único de OSINFOR.

VI.IV Si la actividad de supervisión se llevó a cabo debidamente

63. La Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal precisó que la Supervisión se habría llevado a cabo sin la presencia del señor Segundo Maynas Chino en su calidad de representante de la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal, en este sentido, resultaría necesario realizar una inspección ocular "(...) para consolidar de manera correcta la información establecida en el informe de supervisión y los descargos presentados (...) "³⁶.
64. De acuerdo con lo señalado en los considerandos 52 y 53 de la presente resolución, el señor Segundo Maynas Chino se encontraba facultado únicamente para tramitar el permiso forestal respectivo, en este sentido, su falta de participación en la actividad de supervisión no resulta un hecho que la vicie de nulidad.
65. A mayor abundamiento, corresponde precisar que la Directiva N° 02-2011-OSINFOR-DSPAFFS de Supervisión en Permisos de Aprovechamiento Forestal en Bosques de Comunidades Nativas y Campesinas, aprobado por Resolución Presidencial N° 111-2011-OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 111-2011-OSINFOR)³⁷, establece que en la coordinación preliminar la administrada designa un representante quien participará y firmará las actas de supervisión correspondiente³⁸ lo cual fue realizado por el Jefe de la Comunidad, señor

140.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo."

³⁶ Foja 302.

³⁷ Corresponde señalar que la mencionada Resolución Presidencial fue emitida el 13 de junio de 2011.

Directiva N° 02-2011-OSINFOR-DSPAFFS de Supervisión en Permisos de Aprovechamiento Forestal en Bosques de Comunidades Nativas y Campesinas.

"V. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO DE SUPERVISIÓN

(...)

5.2 Etapa de Pre Supervisión

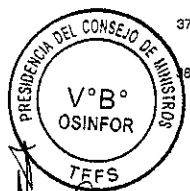
(...)

5.2.5 Coordinación Preliminar

(...)

. Deberá sostener una reunión de coordinación con el titular o representante del permiso o participar en una reunión con la Asamblea Comunal para:

(...)"





Melquisedeth Cahuaza Chino así como por miembros de la comunidad que actuaron en calidad de testigos durante dicha actividad³⁹.

66. En este sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado, la supervisión se llevó a cabo con la activa participación de la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal por lo que no resulta ni resultaba justificada la realización de una inspección ocular en dicho momento y tampoco en esta fecha.
67. De acuerdo con lo señalado, corresponde desestimar lo alegado por la administrada ya que se ha verificado que sus representantes participaron durante la actividad de supervisión garantizando, así, el desarrollo adecuado de la misma.

VI.V Si la Dirección de Supervisión vulneró los principios de licitud, verdad material y presunción de veracidad al no requerir la presentación del documento ofrecido por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal en su escrito de descargos

68. La administrada manifiesta que la autoridad competente no habría requerido la presentación del documento de ubicación de tocones ofrecido por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal en su escrito de descargos, por lo que se habrían vulnerado los principios de licitud, verdad material y presunción de veracidad recogidos en la Ley N° 27444.
69. En virtud del principio de presunción de veracidad recogido en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la autoridad administrativa debe presumir que las declaraciones realizadas por los administrados responden a la verdad de los hechos siempre y cuando no exista prueba en contrario⁴⁰.
70. Asimismo, el principio de presunción de licitud previsto en el numeral 9 del artículo 230° del mismo cuerpo normativo, establece que se debe presumir que los administrados actuaron apegados a sus deberes siempre y cuando no exista prueba en contrario⁴¹.

➤ Solicitarle designe, de ser el caso, a un representante (...) que participe y firme las actas de supervisión correspondiente".

³⁹ Fojas 23 a 68.

⁴⁰ Ley N° 27444.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.7 Principio de presunción de veracidad.- En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario".

⁴¹ Ley N° 27444.

71. Respecto a la actividad probatoria que debe desarrollarse en un procedimiento administrativo sancionador como el de autos, este Tribunal considera necesario precisar que de acuerdo con el principio de verdad material, recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴², la autoridad administrativa se encuentra en la obligación de implementar las medidas probatorias que resulten necesarias con la finalidad de verificar plenamente los hechos que sirven de motivo de sus decisiones. Asimismo, en atención a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 162° de la Ley N° 27444⁴³ corresponde al administrado aportar pruebas al procedimiento.
72. De lo expuesto hasta este punto, se concluye que si bien se presumirán adecuados a la verdad los actos y dichos de los administrados, de sustentar la administración su posición en pruebas que desvirtúen lo alegado por el administrado, el recurrente debe desarrollar la actividad probatoria que resulte necesaria para desacreditar los hechos que fundamentan la decisión de la autoridad administrativa.
73. De acuerdo con lo dicho, en el presente caso se aprecia que las imputaciones realizadas en el procedimiento se encuentran sustentadas en el Informe de Supervisión, actividad probatoria suficiente para sustentar la posición de la administración al respecto. Siendo esto así, es el administrado quien puede y debe ofrecer y actuar medios probatorios distintos con la finalidad de desacreditar lo señalado en el mencionado informe de carácter técnico.
74. Siendo esto así, este Tribunal observa que la Dirección de Supervisión no se encontraba en la obligación de requerir medios probatorios distintos a los existentes en el procedimiento puesto que el Informe de Supervisión resultaba suficiente para

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario".

42

Ley N° 27444.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

43

Ley N° 27444.

"Artículo 162°.- Carga de la prueba

162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones".





sustentar sus alegaciones, por lo que no se afectó derecho alguno del administrado al no requerirle el documento mencionado en el escrito de descargos de la recurrente.

75. De acuerdo con lo señalado, corresponde desacreditar lo señalado por el administrado ya que no se ha vulnerado los principios de licitud, verdad material y presunción de veracidad puesto que lo alegado por la Dirección de Supervisión se encuentra sustentado en el Informe de Supervisión.

VI.VI Si el cálculo de la multa determinado en la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS se encuentra debidamente motivado

76. La Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal señaló que la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS se encontraría indebidamente motivada ya que no se habrían indicado los criterios de gradualidad observados para imponer la multa, de acuerdo con lo señalado en el artículo 12° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.
77. De acuerdo con la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, norma aplicable a la fecha de inicio del presente procedimiento, la etapa de instrucción comprende la emisión del informe legal de calificación de pruebas actuadas que, además, debía incluir la propuesta de sanción, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia⁴⁴.
78. En ese sentido, a través del Informe Legal N° 420-2015-OSINFOR/06.2.2, se emitió la opinión especializada respecto a la multa que se debía imponer en el presente

44

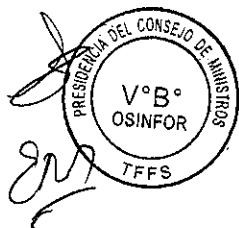
Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

"23.6.- Evaluación de los actuados

Concluida la actuación probatoria, las Subdirecciones de Regulación y Fiscalización, realizarán la evaluación de todas las diligencias de la etapa instructiva actuadas hasta ese momento, considerando lo siguiente:

- Establecer si se confirman o no los hechos que sustentan las imputaciones.
- Determinar si las conductas atribuidas al titular del derecho de aprovechamiento, constituyen causal de caducidad, infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, o ambas, así como su fundamento jurídico.
- Identificar al o los responsables.
- Determinar la gravedad del daño y/o riesgo generado por la infracción y la recomendación de las medidas correctivas, de ser el caso; precisando el sustento técnico correspondiente.
- Valorar los antecedentes del infractor, así como de la reincidencia y reiterancia en su conducta.
- Recomendar la sanción aplicable, en atención a lo establecido en el artículo 12 del presente Reglamento, incluyendo la determinación de la multa a imponer o archivamiento del procedimiento, según corresponda. El cálculo de la multa deberá ser realizado por un profesional de la materia, según lo dispuesto en la escala de multas aprobada; y deberá ser anexado al informe legal en el que se tendrá en cuenta los criterios de razonabilidad previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N° 27444. El cálculo de la multa incluirá una reducción del 30% si es que ésta es pagada íntegramente dentro de los veinte (20) días hábiles de notificada la Resolución Directoral que impone la sanción.

Las Subdirecciones de Regulación y Fiscalización de las Direcciones de Línea, podrán solicitar a las Subdirecciones de Supervisión de la misma la Dirección de Línea, la información, evaluaciones y aclaraciones técnicas necesarias".

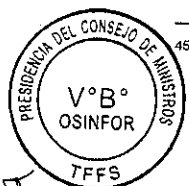


caso, cumpliendo así con lo requerido en la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

79. Por otro lado, corresponde señalar que el mencionado informe así como la totalidad del expediente se encontraba a disposición de la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal para que proceda a su revisión⁴⁵, por lo que no se afectó derecho alguno de la administrada quien podía tomar conocimiento de lo expuesto en el mencionado Informe.
80. A mayor abundamiento, este Tribunal observa que la Dirección de Supervisión cumplió con señalar en la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS, los criterios que han sido aplicados de manera detallada en el Informe Legal mencionado, al indicar lo siguiente:

"Que, en concordancia con el Informe Legal N° 420-2015-OSINFOR/06.2.2 (fs. 282), de fecha 05 de junio de 2015, es necesario determinar el monto de la multa que corresponde imponer por las infracciones acreditadas. En este contexto, deben tenerse en cuenta los criterios establecidos en la escala de multas antes señalada, determinando su valor en base al beneficio ilícito, costo evitado o postergado, la probabilidad de detección, el costo administrativo, la proporción del daño generado al recurso y los factores atenuantes y agravantes. También cabe indicar que luego de la revisión del Reporte de sanciones y multas impuestas (fs. 281), de fecha 04 de junio de 2015, se observa que la administrada no registra sanciones ni multas impuestas por esta Dirección de Línea. Asimismo, resulta imprescindible considerar en el cálculo los criterios de gradualidad consignados en el Reglamento del PAU y el principio de razonabilidad previsto en la Ley N° 27444; por lo tanto, luego de valorar todos los componentes que integran el presente análisis, se concluye que corresponde imponer la sanción de multa de 199.91 Unidades Impositivas Tributarias (...)"⁴⁶.

81. Sin perjuicio de lo expuesto, este Órgano Colegiado realizará la revisión del cálculo llevado a cabo por la primera instancia administrativa en el presente caso.
82. Como primer punto, se observa que los criterios para la determinación de la multa⁴⁷ fueron tomados de la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR que aprobó



Ley N° 27444.

"Artículo 55°.- Derechos de los administrados

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

(...)

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

(...)"

46

Fojas 286 reverso y 287.

47

Foja 284



la Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR, la cual se encontraba vigente a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS.

83. Respecto a las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, corresponde precisar que estas fueron calculadas en función al beneficio ilícito (β) obtenido la extracción de individuos no autorizados, expresado en metros cúbicos de madera al estado natural, lo cual es multiplicado por el Valor de la Madera en su Estado Natural, según la Resolución Ministerial N° 0245-2000-AG actualizado con el Índice de Precios al por Mayor (IPM), y la proporción del daño a la afectación del recurso (αR), más el costo administrativo (k). Además se consideró una reducción del 5% por no registrar antecedentes (Factor atenuante).
84. Asimismo, se observa que para el cálculo de la multa por las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se aplicó la siguiente fórmula:

$$M = (\beta / P_{(e)}) + k + \alpha R)(1 + F)$$

Donde:

M: Multa disuasiva.

β : Es el beneficio ilícito, el costo evitado o el costo postergado.

$P(e)$: Es la probabilidad de detección.

k : El costo administrativo.

αR : Es la proporción del daño generado al recurso a considerar en la fórmula.

$(1+F)$: Son los factores atenuantes y agravantes.

85. De acuerdo con lo señalado, corresponde desestimar lo alegado por la administrada puesto que la imposición y el monto de la multa se encuentra debidamente motivada.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

Con fecha 30 de setiembre de 2015, se publicó entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que sustituye junto a otros reglamentos de Gestión⁴⁸ al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna

⁴⁸

Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.

Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.

Silvestre. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de Retroactividad Benigna establecido como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444⁴⁹, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir la administrada en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

87. A su vez, el principio de Debido Procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁰, establece que “las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso” y el principio de Tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la precitada norma⁵¹, el cual establece que “sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria” garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.
88. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora de la concesionaria, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS.

⁴⁹ Ley N° 27444
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

5) Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
(...)”.

⁵⁰ Ley N° 27444.
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

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

⁵¹ Ley N° 27444
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

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





89. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, 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".

90. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015, por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la Retroactividad Benigna, establecida como excepción al Principio de Irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para la administrada.

91. Para dicho análisis corresponderá comparar, la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
Artículo 365⁵² Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientos (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.	Artículo 209.1° La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma. Artículo 209.2° La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es: a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación. b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave. c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.

92. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime la conducta supuestamente desarrollada por la concesionaria, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁵³; por lo que corresponde resolver la

⁵² Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

⁵³ Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por la presunta infractora se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

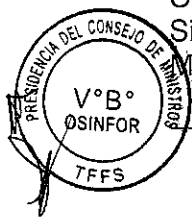
SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal, titular del Permiso para Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Comunidades Nativas N° 16-LOR/P-MAD-SD-002-13, contra la Resolución Directoral N° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal, titular del Permiso para Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Comunidades Nativas N° 16-LOR/P-MAD-SD-002-13, contra la Resolución Directoral N° 371-2015-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° 371-2015-OSINFOR-DSPAFFS en todos sus extremos, la misma que sancionó a la Comunidad Nativa Santa Isabel de Copal por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 199.91 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 Santa Isabel de Copal, a la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre y a la Sub Dirección Provincial de Loreto – Nauta del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.



“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.

(...)”.

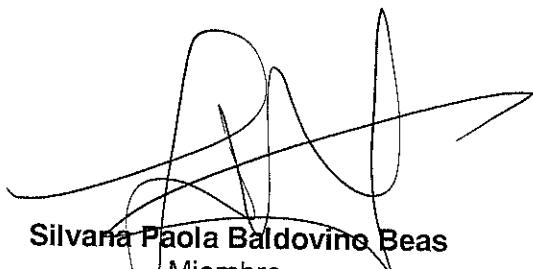


Artículo 5°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 092-2014-OSINFOR-DSPAFFS a la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,


Jenny Faño Sáenz
Presidenta

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR


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


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

