



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 057-2018-OSINFOR-TFFS-I

EXPEDIENTE N° : 025-2017-02-02-OSINFOR/08.2.1

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

ADMINISTRADA : ASUNTA AMASIFUEN DE LLAMAS

**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS
RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 334-2017-OSINFOR-DFFFS**

Lima, 27 de marzo de 2018

I. ANTECEDENTES:

1. El 18 de diciembre de 2004, el Estado Peruano representado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y la señora Asunta Amasifuen de Llamas, identificada con D.N.I. N° 04820451 (fs. 041), 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-106-04 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 190).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 954-2005-INRENA-ATFFS-TAMBOPATA MANU de fecha 20 de diciembre de 2005 (fs. 138), el INRENA a través de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Tambopata - Manu (en adelante, ATFFS - Tambopata) resolvió, entre otros, aprobar el Plan General de Manejo Forestal para el aprovechamiento de Castaña en concesiones para manejo y aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera, presentado por la concesionaria, el cual sería ejecutado en una superficie de 1 345.53 hectáreas, ubicada en el distrito y provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, por el periodo de cinco (05) años.
3. Por medio de la Resolución Administrativa N° 129-2011-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA (fs. 127)¹, la ATFFS - Tambopata resolvió aprobar

¹ Es oportuno señalar que de la revisión de la citada resolución administrativa, no se logra apreciar de manera indubitable la fecha de emisión de la misma.

el Informe Quinquenal correspondiente al periodo 2004-2009 y la prórroga automática por cinco (05) años del Plan General de Manejo Forestal del Contrato de Concesión.

4. A través de la Resolución Directoral Regional N° 445-2015-GOREMAD-GRRNYGA-DRFFS de fecha 30 de marzo de 2015 (fs. 097), la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Ambiente del Gobierno Regional de Madre de Dios (en adelante, DRFFS-MD) aprobó el segundo Informe Quinquenal correspondiente al periodo 2009-2014 y la prórroga automática por cinco (05) años del Plan General de Manejo Forestal del Contrato de Concesión.
5. El 24 de diciembre de 2015, la DRFFS-MD por medio de la Resolución Directoral Regional N° 1473-2015-GOREMAD-GRRNYGA-DRFFS (fs. 073) aprobó, entre otros aspectos, la Declaración de Manejo (en adelante, DEMA) para el manejo y aprovechamiento de castaña presentado por la señora Amasifuen, correspondiente al periodo 2015 – 2016 comprendido entre el 01 de noviembre del año 2015 al 31 de octubre del año 2016, en una superficie de 1 345.53 hectáreas, ubicada en el distrito y provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, autorizando la extracción de 26 755.00 kilogramos en cáscara de la especie *Bertholletia excelsa* (castaña).
6. A través de la Carta N° 486-2016-OSINFOR/06.1 (fs. 038-A) de fecha 21 de julio de 2016, notificada el 27 de julio de 2016², la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre³ (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) comunicó a la señora Amasifuen, en el marco de las funciones conferidas al OSINFOR por la legislación forestal y de fauna silvestre, la programación y ejecución de la supervisión de oficio a las actividades ejecutadas en mérito al DEMA aprobado, así como a las obligaciones contractuales generadas en mérito al Contrato de Concesión.
7. Durante el periodo comprendido desde el 25 al 26 de agosto de 2016, la Dirección de Supervisión llevó a cabo la supervisión forestal programada, a efectos de verificar la



² Cabe señalar que la entrega de la citada carta se realizó con la señora Ludvica Llamas Amasifuen, identificada con D.N.I. N° 61079923, quien manifestó ser hija de la concesionaria, conforme se advierte del acta de notificación (foja. 038-D).

³ Resulta pertinente indicar que la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre era el órgano de línea que, antes de la aprobación del actual Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR (aprobado por Decreto Supremo N° 029-2017-PCM), se encargaba de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre otorgados mediante contratos de concesión en sus diversas modalidades de aprovechamiento establecidos por ley, en adición a los servicios ambientales derivados de los mismos.



existencia de individuos productores de *Bertholletia excelsa* (castaña), la implementación y ejecución del DEMA aprobado (ejecutado durante el periodo 2015-2016) y el cumplimiento de las obligaciones contractuales contenidas en el Contrato de Concesión, cuyos resultados fueron recogidos en el Acta de Finalización de Trabajo de campo de fecha 26 de agosto de 2016 (fs. 020) y el Formato para la Supervisión de Campo de *Bertholletia excelsa* (castaña) (fs. 023), y posteriormente analizados a través del Informe de Supervisión N° 156-2016-OSINFOR/06.1.1 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 001).

8. Con la Resolución Sub Directoral N° 072-2017-OSINFOR-SDFCFFS⁴ de fecha 29 de mayo de 2017 (fs. 223), notificada el 05 de junio de 2017 (fs. 229)⁵, la Sub Dirección de Fiscalización Forestal de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, SDFCFFS) de la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Fiscalización) del OSINFOR resolvió, entre otros, iniciar el presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) a la señora Amasifuen, titular del Contrato de Concesión, por la presunta incursión 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)⁶, concordante con el literal b) del artículo 91°-A del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificaciones (en adelante,



⁴ Es oportuno mencionar que el Acta de Finalización de trabajo de campo (fs. 021), la cual indica que el cambio de uso se originó hace aproximadamente 6 años (de la fecha de la supervisión), información analizada en el Informe de Supervisión N° 156-2016-OSINFOR/06.1.1 (fs. 001) y reafirmada mediante el análisis multitemporal de las imágenes satelitales del área de la concesión. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, la autoridad instructora determinó que opera la prescripción de la potestad sancionadora y por ende no resulta posible imputar a la administrada la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Reglamento de la Ley N° 27308 (que tipificaba el cambio de uso de la tierra no autorizado como infracción a la legislación forestal).

⁵ Es oportuno mencionar que la referida resolución sub directoral fue notificada a través de la Carta N° 102-2017-OSINFOR/08.2.1 (fs. 228), la cual fue recibida por la señora Jesica Llamas Amasifuen, identificada con D.N.I. N° 46183288, quien en señal de recepción consignó su firma y huella digital, conforme se aprecia del acta de notificación (fs. 229)

⁶ **Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**

"Artículo 18.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento.

El incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización.

a. El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.

(...)"

Decreto Supremo N° 014-2001-AG)⁷, así como con el numeral 16.1 de la Cláusula Décimo Sexta del Contrato de Concesión⁸:

9. El 11 de julio de 2017, la señora Amasifuen presentó ante la mesa de partes de la Oficina Desconcentrada de Puerto Maldonado (en adelante, OD – Puerto Maldonado) el escrito s/n con registro N° 201704625 (fs. 234) a través del cual formuló sus descargos contra la imputación expuesta en la Resolución Sub Directoral N° 072-2017-OSINFOR-SDFCFFS.
10. Por medio del Informe Final de Instrucción N° 069-2017-OSINFOR/08.2.1 de fecha 21 de julio de 2017 (fs. 250), la SDFCFFS concluyó que la señora Amasifuen incurrió en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y el numeral 16.1 de la Cláusula Décimo Sexta del Contrato de Concesión; cabe indicar que el mencionado informe final de instrucción fue notificado el 02 de agosto de 2017 a través de la Carta N° 272-2017-OSINFOR/08.2 (fs. 256)⁹.

⁷ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**

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

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

(...)

- b. Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente;

(...)"

⁸ **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-106-04.**

"CLÁUSULA DÉCIMO SEXTA

CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN

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

- 16.1 El incumplimiento del Plan General de Manejo Forestal, los Planes Operativos y/o los Planes de Manejo Complementarios, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Contrato.

(...)"

⁹ Al respecto, es necesario señalar que la citada carta fue recibida por la administrada (Asunta Amasifuen de Llamas); conforme obra en el Acta N° 01 (fs. 256 reverso).



11. Ante las conclusiones a las que arribó el Informe Final de Instrucción N° 069-2017-OSINFOR/08.2.1, el 24 de agosto de 2017, la señora Amasifuen presentó sus descargos ante la OD – Puerto Maldonado con escrito s/n con registro n° 201705789 (fs. 258).
12. Mediante Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS del 28 de agosto de 2017 (fs. 276), notificada el 14 de setiembre de 2017 (fs. 284 reverso)¹⁰, la Dirección de Fiscalización resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - a. Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento otorgado mediante Contrato de Concesión a la concesionaria por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y con el numeral 16.1 de la cláusula décima sexta del referido Contrato de Concesión.
 - b. Dejar sin efecto el Plan General de Manejo Forestal y las Declaraciones de Manejo, aprobados en virtud 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-106-04.
 - c. Disponer como medida provisional, la paralización inmediata de las actividades agrícolas y la suspensión de los efectos del Plan General de Manejo Forestal.
13. Con fecha 26 de setiembre de 2017, ante la mesa de partes de la OD – Puerto Maldonado, la señora Amasifuen, interpuso recurso de reconsideración contra lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS por medio del escrito s/n ingresado con registro N° 201706731 (fs. 286).
14. A través de la Resolución Directoral N° 334-2017-OSINFOR-DFFFS de fecha 06 de noviembre de 2017 (fs. 305), la Dirección de Fiscalización declaró infundado el recurso de reconsideración presentado por la señora Amasifuen contra la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS; cabe indicar que la aludida resolución fue notificada el 15 de noviembre de 2017 (fs. 313)¹¹.

¹⁰ Es pertinente mencionar que la citada resolución directoral fue diligenciada a través de la Carta N° 521-2017-OSINFOR/08.2 (fs. 284), la cual fue recibida por la señora Asunta Amasifuen de Llamas; conforme obra en el acta de notificación respectiva.

¹¹ Cabe acotar que la referida resolución directoral fue notificada mediante Carta N° 834-2017-OSINFOR/08.2 (fs. 312), siendo recibida por la señora Jasmina Llamas Amasifuen identificada con D.N.I. N° 45731765, quien manifestó ser hija de la concesionaria.

15. Mediante escrito s/n con registro N° 201708624 ingresado el 30 de noviembre de 2017 (fs. 314), la señora Amasifuen formuló recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 334-2017-OSINFOR-DFFFS, bajo los siguientes argumentos:

- a. Señala que: “[...] *interpretar indebidamente el artículo 30 del decreto Ley N° 22175 [...] ya que la determinación de la capacidad de uso mayor de los suelos es determinada por ley en base a capacidad de soportabilidad de los suelos y no se puede sustituir por los artículos 32 y 33 de la Ley 27308, si es que no se ha determinado las tierras de capacidad de uso mayor [...]*”¹².
- b. Asimismo, señala que: “*Los lineamientos para la realización del Plan General de Manejo de la castaña [...] no hacían referencia a la ocupación y uso actual de los suelos dentro de la concesión, solo la distribución espacial de los árboles de castaña y la ubicación de campamentos y estradas de los caminos de recolección de castaña*”¹³.
- c. De igual manera, refiere que: “[...] *el cambio de uso ya existía desde el año 1984 como se demuestra en la imagen de satélite de ese año, para actividades de auto consumo [...]. Por lo que con la imagen de satélite se demuestra un cambio de uso mostrado desde 1984 y no como menciona el Memorándum N° 010-2017-OSINFOR/08.2.1 del 07 de abril de 2017 mencionando que no existían áreas sin cobertura boscosa, sin embargo, existe contradicción al afirmar que para el año 2004, la superficie sin bosque no se evidencia con claridad y magnitud para el año de otorgamiento del contrato, por lo tanto, existe una evidente contradicción al cuantificar un área inicial y un área final al 2007, lo que demuestra que existía actividad agrícola de subsistencia en dichas áreas mucho antes del otorgamiento del contrato [...]*”¹⁴.
- d. Seguidamente, recalca que: “[...] *las superficies en cuestión han tenido un cambio de uso demostrado en el año 1984, las imágenes de satélite en el análisis multitemporal presentado en el mapa anexo. Por consiguiente no pueden haber dos cambios de uso sobre una misma área [...]*”¹⁵.



¹² Foja 314.

¹³ Foja 315.

¹⁴ Foja 316.

¹⁵ Foja 317.



- e. Así también, manifiesta respecto al cambio de uso que: "[...] en el supuesto negado que la titular lo hubiera realizado, estaba facultado por la ley de Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva [...] ya que sobre dicha área no estaba declarada en reserva ni área de conservación. Y que no existe un estudio que determine la capacidad de uso mayor de los suelos sobre dicha área para determinar si forma parte o no del patrimonio forestal."¹⁶.
- f. En consecuencia, la administrada solicita se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 334-2017-OSINFOR-DFFFS, emitida por la autoridad de primera instancia.
16. En ese sentido, a través del proveído de fecha 04 de diciembre de 2017 (fs. 319), la Dirección de Fiscalización resolvió: i) admitir el recurso de apelación interpuesto por la señora Amasifuen contra la Resolución Directoral N° 334-2017-OSINFOR-DFFFS y, ii) elevar al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR el recurso de apelación y el Expediente Administrativo N° 025-2017-02-02-OSINFOR/08.2.1; ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR¹⁷, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR).
17. Posteriormente, el 08 de enero de 2018, la señora Amasifuen presentó ante la mesa de partes de la OD – Puerto Maldonado el escrito s/n ingresado con registro N° 201800078 (fs. 322), a través del cual amplió los fundamentos expuestos en su recurso de apelación y señaló, esencialmente, los siguientes argumentos de defensa:

- a. La administrada sostiene que: "[...] las actividades agrícolas realizadas son de subsistencia, realizadas con anterioridad al otorgamiento del contrato otorgado por 40 años, demostrado con el análisis multitemporal de imágenes de satélite, de los años 1984, 1986 y 1996, donde se muestra claramente las áreas cuestionadas con actividades antrópicas de ocupación de uso de suelo."¹⁸.



¹⁶ Ibíd.

¹⁷ Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR

"Artículo 32°.- Recurso de apelación"

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

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

¹⁸ Foja 322 – reverso.

- b. De igual modo, manifiesta que: *“Mediante Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, publicado el 10 de mayo de 1978 y vigente hasta la fecha, se buscaba establecer una estructura agraria que contribuyese al desarrollo integral de las regiones de selva y ceja de selva, con el fin de que su población alcanzara niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona, o sea el “establecimiento organizado de agricultores calificados, confines (sic) de aprovechamiento integral de los recursos naturales renovables [...]”¹⁹.*
- c. Por último, refiere que: *“[...] el cambio de uso ya existía desde el año 1984 como se demuestra en la imagen de satélite de ese año, para las actividades de autoconsumo [...] la imagen de satélite se demuestra un cambio de uso mostrado desde el año 1984 y no como menciona el Memorándum N° 010-2017-OSINFOR/08.2.1 del 07 de abril del 2017 mencionando que no existían áreas sin cobertura boscosa, por lo que dicho informe del memorándum debe ser tachado en el presente caso por ser inconsistente y carente de un buen análisis”²⁰.*

II. MARCO LEGAL GENERAL

18. Constitución Política del Perú.
19. Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva, Decreto Ley N° 22175.
20. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
21. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias (actualmente derogadas)
22. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
23. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

¹⁹ Ibíd.

²⁰ Foja 323.



24. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
25. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
26. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
27. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

28. 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.
29. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM²¹, 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. CUESTION PREVIA

30. En el presente PAU, se advierte que la SDFCFFS resolvió, entre otros, iniciar el presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) a la señora Amasifuen, por la presunta incursión en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como con el numeral 16.1 de la



21

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

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

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano colegiado encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones directorales expedidas. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa cuando así lo determine mediante resolución”

Cláusula Décimo Sexta del Contrato de Concesión. Dicha imputación fue corroborada por la autoridad decisora y fue objeto de pronunciamiento en la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS, declarando la caducidad del derecho de aprovechamiento otorgado mediante Contrato de Concesión a la concesionaria.

31. Es pertinente tener en cuenta lo establecido en el artículo 30²² de Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821 (en adelante, Ley N° 26821), el cual establece que la aplicación de las causales de caducidad se sujeta a los procedimientos establecidos en las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda.
32. En relación a la declaración de caducidad en un contrato administrativo, el autor CASSAGNE señaló que: *"la caducidad constituye un medio de extinción propio y exclusivo de los contratos administrativos en razón de que extinguen "relaciones" o "vínculos" [...]"*²³. Asimismo, CERVANTES ANAYA define a la caducidad como *"un modo de extinción del acto administrativo en razón del incumplimiento por el interesado de las obligaciones que aquel le impone"*²⁴.
33. No obstante, esta Sala considera necesario analizar si la norma aplicada por la primera instancia para determinar la consecuencia jurídica de la conducta detectada en el presente caso (*"retiro de la cobertura boscosa en el área de la concesión"*), tanto en la Resolución Sub Directoral N° 072-2017-OSINFOR-SDFCFFS como en la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS, es la correcta.
34. En ese sentido, para poder determinar la norma aplicable al caso que nos ocupa, es necesario partir del artículo 103° de la Constitución Política del Perú²⁵, el cual dispone

²² Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

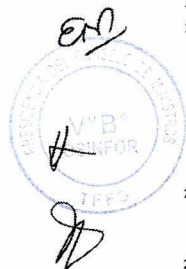
"Artículo 30°.- La aplicación de las causales de caducidad se sujetará a los procedimientos que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal correspondiente. La caducidad determina la reversión al Estado de la concesión, desde el momento de la inscripción de la cancelación del título correspondiente".

²³ Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo. ABELEDO-PERROT LEXISNEXIS ARGENTINA S.A. Buenos Aires, 2002. Tomo II p. 249.

²⁴ Cervantes Anaya, Dante. Manual de derecho Administrativo. Editorial Rodhas. Perú. 2003. Pág. 247.

²⁵ Constitución Política del Perú.

"Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.





que “las normas se aplican a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde la fecha de su respectiva entrada en vigencia, y no tiene fuerza ni efectos retroactivos” (subrayado agregado); asimismo, es pertinente recalcar que “la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que postergue su vigencia en todo o en parte”, conforme lo estipula el artículo 109° de la Constitución Política del Perú²⁶. Así también, resulta necesario resaltar que el artículo 51° de la norma constitucional establece la obligación que para que toda norma este vigente, debe ser publicada²⁷.

35. Por su parte, el Tribunal Constitucional para la aplicación de la norma ha señalado²⁸:

*“En ese sentido, este Tribunal ha pronunciado en reiterada jurisprudencia que nuestro ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, estableciendo que “(...) nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes” (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2). Por tanto, **para aplicar una norma (...) en el tiempo debe considerarse (...) consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas**”.*

(Énfasis agregado).

La Constitución no ampara el abuso del derecho”.

²⁶ Constitución Política del Perú.

“Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”.

²⁷ Es pertinente tener en cuenta que respecto a la validez y vigencia de las normas jurídicas, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia de fecha 22 de enero de 2007, recaída en el Expediente N° 0017-2005-PI/TC, ha señalado:

4. “Para que una norma jurídica se encuentre vigente, sólo es necesario que haya sido producida siguiendo los procedimientos mínimos y necesarios previstos en el ordenamiento jurídico, y que haya sido aprobada por el órgano competente, en tanto que su validez depende de su coherencia y conformidad con las normas que regulan el proceso [formal y material] de su producción jurídica.
5. La vigencia de una norma jurídica depende, prima facie, de que haya sido aprobada y promulgada por los órganos competentes, y además de que haya sido publicada conforme lo establece el último extremo del artículo 51° de la Constitución. Cumplido este procedimiento, se podrá considerar que la norma es eficaz. De este modo, el efecto práctico de la vigencia de una norma es su eficacia. “Que una norma sea eficaz quiere decir que es de cumplimiento exigible, es decir, que debe ser aplicada como un mandato dentro del Derecho”
(Subrayado agregado)

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el expediente N° 00008-2008-PI/TC, Fundamento jurídico 72.



36. En este orden de ideas, la regla general respecto a la aplicación de las normas en el tiempo en nuestra regulación se encuentra vinculada al concepto de aplicación inmediata; es decir, aquella que “(...) *se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren mientras tiene vigencia, es decir, entre el momento en que entra en vigencia y aquel en que es derogada o modificada*”²⁹. Empero, dicho concepto no es el único aplicable en nuestro sistema jurídico.

37. En efecto, el Tribunal Constitucional ha manifestado, en su sentencia emitida el 21 de setiembre del 2004, contenida en el Expediente N° 0004-2004-AI/TC, lo siguiente:

“(...) Una norma se encuentra vigente desde el día siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma que postergue su vigencia en todo o en parte (artículo 109° de la Constitución), y pierde vigencia con su derogación; empero, cabe señalar que las normas derogadas, de conformidad con la dogmática jurídica relativa a la aplicación de la ley en el tiempo, puede tener efectos ultractivos (...)”

38. Por su parte, el tratadista Marcial Rubio Correa ha señalado respecto a la aplicación de las normas que además de la aplicación inmediata de la misma, pueden ser empleadas de manera ultractiva o retroactiva, entendiéndose dichos conceptos de la siguiente forma³⁰:

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

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

39. Ahora bien, cabe puntualizar que el derecho de aprovechamiento materia del presente procedimiento es otorgado mediante Contrato de Concesión. En ese sentido, el artículo 62° de la Constitución Política del Perú dispone que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier

²⁹ RUBIO CORREA, Marcial. *Aplicación de la Norma Jurídica en el Tiempo*. Primera Edición. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2010, pp. 21.

³⁰ Ibid. pp. 23 y 26.



clase⁵⁸; sin embargo, la administrada debe tener en cuenta que *“la intangibilidad de los contratos de concesión protegida por el artículo 62° de la Constitución, el mismo que se interpreta en concordancia con los preceptos generales que la ley de la materia dispone, esto es, en el Título Preliminar V del Código Civil concordado con los artículos 1403° y 1404° del mismo cuerpo legal, no puede estar por encima, ni ser ajena al cambio en las circunstancias que posibilita que estos pierdan validez, convirtiéndose la obligación en ilícita o prohibida, cuando su realización afectare el interés general (...)”*⁵⁹.

40. En ese contexto, debe precisarse que la doctrina respecto al *ius variandi* señala: *“la Administración puede introducir cambios en el contenido del contrato para cumplir con la finalidad pública perseguida, pero sólo cuando las modificaciones sean objetivamente necesarias”*⁶⁰. Esta variación es aplicable para la ejecución contractual con efectos *a posteriori* y no a situaciones o a hechos generados con anterioridad a la modificación contractual por cuanto ello implicaría un cambio en la regulación que podría perjudicar al concesionario generando efectos que podrían afectar a la administración.
41. Ahora bien, es pertinente tener en cuenta lo señalado por el doctor Aníbal Torres Vásquez al manifestar que: *“No existe conflicto de leyes en el tiempo si los hechos jurídicos y sus efectos se han verificado completamente bajo la ley antigua, como tampoco lo hay cuando los hechos y sus consecuencias se presentan en su integridad durante la vigencia de la ley nueva”*³¹.

*“(...) La antigua ley debe seguir aplicándose a las consecuencias de un contrato celebrado bajo su imperio, aun cuando tales consecuencias estén en curso al entrar en vigencia una nueva norma (...)”*³².

58

Constitución Política del Perú

“Artículo 62°.- La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.

Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente”.

59

Ver sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 006-2000-AI/TC.

60

CASSAGNE, Juan Carlos. “El Contrato Administrativo”. Buenos Aires, Abelardo-Perrot, 1999. pp. 15-21

31

TORRES VÁSQUEZ, Aníbal en *La Constitución comentada*. Tercera Edición, Lima, Editorial Gaceta Jurídica, 2015. Pág. 197.

32

TORRES VÁSQUEZ, Aníbal, *ob. cit.*, p.209.



42. En ese orden de ideas, conforme señala la doctrina, es posible la aplicación ultractiva de la norma modificada o derogada, siempre y cuando estuviera vigente al momento de la comisión de los hechos imputados; para lo cual, conforme lo señalado precedentemente, es de gran importancia determinar el momento de la comisión de los hechos materia de análisis ya que de ello dependerá la aplicación de las normas a cada caso en concreto.
43. Bajo dicho razonamiento, en el presente caso, se debe observar que cuando la señora Amasifuen suscribió el Contrato de Concesión (18 de diciembre de 2004) se encontraba vigente la Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, los cuales ya establecían obligaciones a todo concesionario y cuyo incumplimiento conllevarían a la comisión de las infracciones previstas en el marco regulatorio forestal; o, de ser el caso, a la incursión en causales de caducidad de su título habilitante.
44. Sin embargo, el 22 de julio de 2011 se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, la cual estableció para la mayoría de sus disposiciones, un periodo de *vacatio legis*³³, entrando definitivamente en vigencia al día siguiente de la publicación de sus reglamentos (Reglamento para la Gestión Forestal³⁴ aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI y Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI; publicados el 30 de setiembre de 2015), es decir el 1 de octubre de 2015.
45. Teniendo en cuenta lo señalado, para poder determinar la norma (consecuencia) aplicable al presente caso, es necesario partir de los hallazgos encontrados en campo, durante la diligencia realizada del 25 al 26 de agosto de 2016 por parte del supervisor, los cuales fueron consignados en el acta de finalización de trabajo de



³³ **Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763**

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

SEXTA. La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de la publicación de su reglamento en el diario oficial El Peruano (...)"

³⁴ Mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria de dicha norma, se establece como derogado, entre otros, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.



campo de fecha 26 de agosto de 2016. En la aludida acta, el ingeniero Giancarlo Silva Tello – encargado de realizar la supervisión al área del Contrato de Concesión – señaló que: “[...] durante el recorrido se visualizó un área de cambio de uso (purma alta) de aproximadamente 12 hectáreas las cuales datan apropiadamente de 06 años (440182-8655955)”; conforme se puede apreciar de la imagen de la referida acta:



PERU
Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo de Supervisión de los
Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OSINFOR

OSINFOR
DSCFFS 000021

OBSERVACIONES ADICIONALES AL ACTA DE Finalización del contrato N° 17-Jam/c-ops-
I-106-04.

Del DEMA 2015-2016 - Se evaluó 02 estrados EIV y EV
en los cuales se evaluaron 96 individuos, que es el total de la
población de los 02 estrados, de los 96 individuos ninguno
presenta codificación en el fuste.

- De los estrados los dos evaluados no presentan serotopías.
Paso se encuentran vivos y son transitables.

- De los ventrios se evaluó 03 ventrios V-2, V-6 y V-12
en los cuales no existe codificación ni serotopía ni destrucción
viva.

- Pruebas silviculturales: durante el recorrido se observó
poda de ramas en algunos árboles.

- Caminos: por el lado sur se encuentra una finca con un camino
conecta a la concesión en el No. 1000, el cual se encuentra
en buen estado.

- Se visualiza un componente al cual presenta todos los condiciones
para el uso del terreno.

- Durante el recorrido se visualizó un área con cambio de uso
(purma alta) de aproximadamente 12 hectáreas las cuales datan
apropiadamente de 6 años (440182-8655955).

- De los estrados de Huito y Imponi el No. 1000, se
no se pudo constatar durante la supervisión, después se menciona
por las imágenes del componente en todo momento colabora con la
supervisión.

Firma:

Nombre:

DNI:

Condición:

Giancarlo Silva Tello

43822129

Supervisor

OSINFOR

Firma:

Nombre:

DNI:

Condición:

TITULAR O REPRESENTANTE

46. Así, el ingeniero Giancarlo Silva Tello - profesional que realizó la supervisión al área de la concesión - analizó los hechos constatados en campo y los puntos georeferenciados (donde observó el retiro de cobertura boscosa) con el Mapa de

análisis multitemporal (fs. 017)³⁵ elaborado por el área de Geomántica del OSINFOR, señalando en el Informe de Supervisión (fs. 001), lo siguiente:

"9. ANALISIS

[...]

9.5 Del Impacto de actividades no autorizadas

*[...] el expediente no consigna información sobre cambio de uso de la tierra; sin embargo, producto del recorrido de supervisión, se apreció un área de purmas altas en las coordenadas referenciales (E-440182-8655955-N), dicha actividad antrópica según acta de finalización conforma aproximadamente 12 has; asimismo, cabe indicar que antes de la firma del contrato de concesión (2004), no existía cambio de uso de la tierra; no obstante, se aprecia en el mapa de Imagen de Satélite cambio de uso de la tierra al año 2016 cual es concordante con lo evidenciado en campo a la fecha de supervisión, en tal sentido, el titular es responsable del cambio de uso de la tierra en **12 has**; además, el concesionario no presentó denuncias a la fecha de supervisión sobre lo expuesto (cambio de uso de la tierra) [...]"³⁶.*

47. Por otro lado, la Dirección de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre a través del Informe N° 014-2017-OSINFOR/08.1.1 (fs. 216) para poder determinar la actividad realizada en el área intervenida, analizó el registro fotográfico del área que no presenta cobertura boscosa (foto N° 11 y 12) anexo al Informe de Supervisión y, sobre la base de lo descrito en el acta de finalización de trabajo de campo (fs. 020), señaló que el área afectada del contrato de concesión presenta sucesiones vegetales (característicos de una purma³⁷) conocido como bosque secundario³⁸, dado que se

³⁵ El cual consiste de la imagen satelital Landsat OLI 8 captada el 23/07/2016 y la imagen satelital Landsat TM5 de fecha 18/08/2008, las cuales reflejan un área sin cobertura forestal aproximada de 12 hectáreas.

³⁶ Dicho análisis obra a foja 10.

³⁷ En el Informe N° 014-2017-OSINFOR/08.1.1 (fs. 216) elaborado por el ingeniero Williams Arellano Olano, se afirma que según un estudio realizado por Denevan y Padoch (1990) entre los indígenas Bora en el río Ampiyacu, la purma es una parcela de vegetación secundaria resultante del abandono de una "chacra".

³⁸ De conformidad con el vigente Reglamento de Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, en su glosario de términos (Artículo 5°) se define a un bosque secundario como un área con vegetación leñosa de carácter sucesional que se desarrolla una vez que la vegetación original ha sido eliminada por actividades humanas y/o fenómenos naturales.



aprecia que el área afectada se encuentra en un proceso de recuperación (regeneración natural).

48. Asimismo, la Dirección de Fiscalización analizó los hechos materia de imputación sobre la base de lo descrito en el Informe de Supervisión (fs. 001) y en el Informe N° 042-2017-OSINFOR/08.3-JKJF de fecha 06 de octubre de 2017 (fs. 295) elaborado por el Ingeniero Johnn Janampa Felices, este último informe señala que considerando la imagen del satélite Quickbird de fecha 12/07/2006 (después de la entrega del área de concesión) el área desboscada asciende a 0.35 hectáreas. No obstante ello, el Informe N° 042-2017-OSINFOR/08.3-JKJF, teniendo en cuenta la imagen de satélite Landsat TM5 de fecha 03/10/2007, concluye que existe un incremento de área sin cobertura forestal de 12 hectáreas, por lo que durante el periodo comprendido entre dichas tomas, el área desboscada se incrementó en 11.65 hectáreas.
49. En efecto, esta Sala, teniendo en cuenta los actuados en el presente procedimiento, principalmente, los medios probatorios consistentes en los mapas multitemporales con imágenes satelitales superpuestos al área de la concesión³⁹ de los años 2004, 2006, 2007, 2008 y 2016 ha realizado un análisis de dichas imágenes, concluyendo, lo siguiente:
- En la imagen de junio del 2004, año en el que fue otorgada la concesión, se observa un área sin cobertura boscosa, sin embargo, la resolución de la imagen⁴⁰ no permite cuantificar con precisión dicha área por ser relativamente reducida.
 - En ese sentido, se tomó como referencia la imagen del año 2006⁴¹, en la que se puede apreciar que el retiro de cobertura boscosa alcanzaba a un área aproximada de 0.35 hectáreas.
 - Sin embargo, en la imagen del año 2007⁴², el área sin cobertura boscosa es de aproximadamente de 12 hectáreas, es decir, conforme determinó la primera instancia, durante ese lapso de tiempo (desde julio del 2006 a octubre de 2007) el área de la concesión, que se mantuvo en titularidad de



³⁹ Mapa de análisis multitemporal con imágenes satelitales de fechas 04/06/2004, 12/07/2006 y 03/10/2007. Foja 296.

⁴⁰ La imagen de satélite utilizada es Landsat TM5 que presenta una resolución espacial de 30 metros, de fecha 04/06/2004.

⁴¹ La imagen de satélite utilizada es Quickbird que presenta una resolución espacial de 0.6 metros, de fecha 12/07/2016.

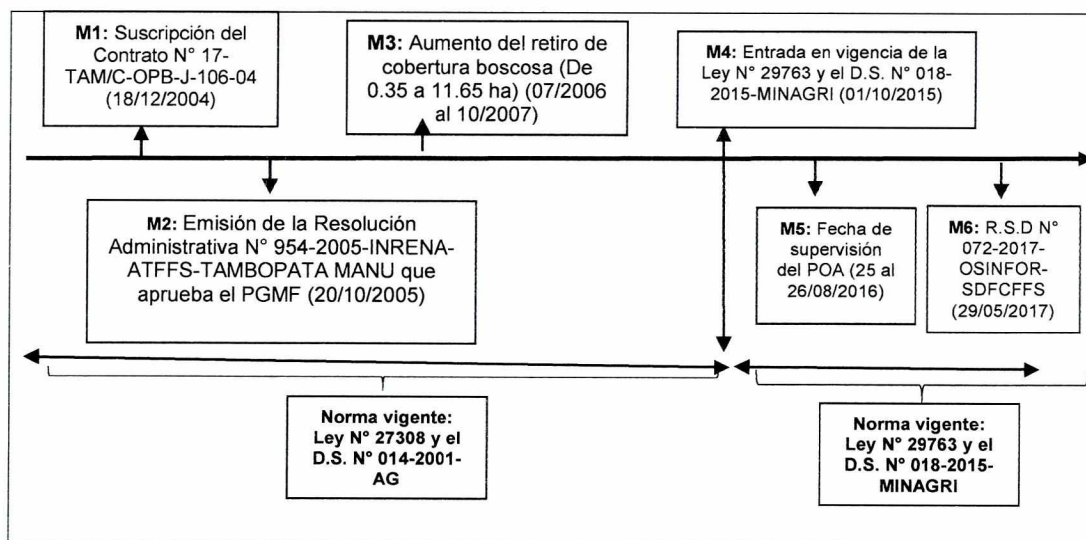
⁴² La imagen de satélite utilizada es Landsat TM5 que presenta una resolución espacial de 30 metros, de fecha 03/10/2007

la señora Amasifuen, presenta una superficie desboscada que se incrementó en 11.65 hectáreas.

- Del análisis de las imágenes de los años 2008 y 2016, se observa que el área sin cobertura boscosa, se mantiene inalterable, es decir no presenta aumento de la superficie desboscada, por lo que se puede colegir que el área afectada es la misma.

50. En ese sentido, se concluye que, durante el periodo 2006 – 2007, hubo un incremento del área sin cobertura boscosa de aproximadamente 11.65 hectáreas; sin embargo, desde el año 2008 el área que no ha sufrido un incremento, dado que, las imágenes satelitales posteriores permiten sostener que el área desboscada se ha mantenido (incluso a la fecha en la que se realizó la supervisión por parte del OSINFOR, como se acredita del acta de inspección), lo que nos permite colegir que dicha conducta (retiro de la cobertura boscosa) ya no fue realizada después del año 2007.

51. De acuerdo con lo señalado, resulta necesario exponer el siguiente cuadro:



52. Como se observa del gráfico (M1 al M3) y de lo antes expuesto, durante el periodo 2006 – 2007 (cuando la señora Amasifuen ya ostentaba la titularidad sobre el área) se produjo el retiro de cobertura boscosa del área del Contrato de Concesión ascendente a 11.65 hectáreas, la cual – incluso a la fecha de la supervisión (M5) – no presenta un incremento. Por consiguiente y teniendo en cuenta lo señalado



precedentemente, esta Sala concluye, que conforme a lo establecido en el artículo 103° de la Constitución Política del Estado, son aplicables para tipificar (test de tipicidad⁴³) al caso concreto la norma vigente al momento en cuando se incurre en dicha conducta antijurídica (2007); es decir, las causales de caducidad establecidas en la Ley N° 27308 y el Decreto Supremo N° 014-2001-AG. Por lo tanto, la primera instancia determinó y aplicó la normativa pertinente al caso *sub examine*.

V. ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

VI.I Si se habría vulnerado el principio de legalidad al caducar el derecho de aprovechamiento de la administrada por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y con el numeral 16.1 de la cláusula décima sexta del referido Contrato de Concesión.

53. En relación a ello, es preciso acotar que el artículo 30° de Ley N° 26821, establece que la caducidad determina la reversión de la concesión al Estado y se encuentra sustentada en la aplicación de las causales de caducidad previstas y bajo los procedimientos establecidos por las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal que corresponda.

54. Por su parte, la doctrina nacional define a la caducidad, de la siguiente manera:

"[...] son reacciones frente a inconductas del administrado, por lo que surgen como consecuencia de actos de control de la autoridad sobre la actividad privada [...] en esta caducidad de derechos la decisión de retirar el acto administrativo surge como una reacción ineludible u obligación legal impuesta a la autoridad por constatarse alguna actuación irregular a un deber legal por parte del beneficiario del acto [...]"⁴⁴ (Subrayado agregado)

55. Esta Sala coincide con la opinión del Doctor Agustín Gordillo, en cuanto el citado autor manifestó que la "caducidad es la extinción de un acto dispuesta por la administración

⁴³ El Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 11 de la sentencia recaída en el expediente N° 031-2009-PHC/TC ha señalado que el juicio de tipicidad es "[...] la valoración que se hace con miras a determinar si la conducta objeto de examen coincide o no con la descripción típica contenida en la ley. Es una operación mental (proceso de adecuación valorativa conducta – tipo) llevada a cabo por el interprete (juez) mediante la cual se constata o verifica la concordancia entre el comportamiento estudiado y la descripción típica consignada en el texto legal. La norma típica debe ser vigente, válida formal y materialmente."

⁴⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2017. Tomo II p. 178.

*en virtud del incumplimiento grave y culpable, por parte del particular, a las obligaciones que el acto le creaba [...]. La caducidad es una sanción máxima por el incumplimiento, por lo que su procedencia es limitada fuertemente: debe tratarse de incumplimiento a obligaciones esenciales del particular, no de obligaciones menores. Debe tratarse de incumplimientos graves, reiterados y probados [...]*⁴⁵.

56. En efecto, la declaración de caducidad del derecho de aprovechamiento es una clara manifestación administrativa del *jus imperium*⁴⁶ del Estado sobre sus relaciones con los particulares donde se extingue el derecho de aprovechamiento otorgado por el Estado al administrado (a través de un título habilitante) por haber incurrido en un hecho gravoso; sin embargo, dicha facultad no es ilimitada dado que conforme ha establecido la propia constitución ante la actuación ejecutiva del Estado, se debe contar con garantías y principios que rijan y limiten su ejercicio.

En ese sentido, el principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado al estar reconocido como tal en el literal "d" del inciso 24 del artículo 2º de la Constitución.

"Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley"

57. Del precepto constitucional antes señalado, se desprenden tres exigencias estrechamente vinculadas al principio de seguridad jurídica, las cuales son: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la misma sea anterior al hecho sancionado (*lex praevia*), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*), es decir la precisa definición de la conducta que la ley considera como ilícito.
58. Ahora, en relación a aquellas conductas consideradas incumplimientos graves que puedan devenir en una declaración de caducidad por parte de la administración pública, el autor Morón Urbina ha señalado que: "[...] *pueden conducir a la revocación de un acto favorable la no realización de pagos obligatorios a la autoridad, no someterse a inspecciones periódicas, no realizar la actividad autorizada dentro del*

⁴⁵ **Agustín Gordillo.** Tratado de derecho Administrativo. Buenos Aires. Tomo 3 – Quinta Edición. 2000. Pág. XIII-18 y XIII-19.

⁴⁶ Definido como el poder jurídico que emana del Estado para imponer normas, organizarse y administrar los recursos, así como establecer sanciones, tributos, velar por el cumplimiento de sus normas, entre otros.



*plazo establecido, [...] emplear títulos habitantes concedidos para realizar actos contrarios al objetivo autorizado o desnaturalizar su actividad [...]*⁴⁷.

59. En esa línea de ideas, entre los principios contenidos en el TUO de la Ley N° 27444 se encuentra el principio de legalidad⁴⁸, dado que representa los límites que se imponen al legislador administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen conductas como acciones antijurídicas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que pueden ser entendidas por todos los ciudadanos.
60. De lo expuesto por los mandatos constitucionales y administrativos y por la doctrina, se desprende que la esfera de limitación al ejercicio de la potestad administrativa (en el caso que nos ocupa, la caducidad) se concretiza en la aplicación de los principios recogidos tanto en la propia Constitución como en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), más aun si se tiene en cuenta que dicha potestad se materializa a través de un procedimiento que revoca derechos subjetivos a favor de un administrado.
61. Habiéndose determinado lo anterior, esta Sala considera pertinente evaluar si la primera instancia al momento de determinar y aplicar la consecuencia jurídica a la acción realizada por la señora Amasifuen, tuvo en consideración el principio de legalidad materializado en la taxatividad de una norma expresa, es decir si la conducta ejecutada por la administrada y constatada en la supervisión, se encuentra debidamente establecida como causal de caducidad del derecho de aprovechamiento.
62. En ese sentido, se tiene que en el presente procedimiento, la primera instancia imputó a la señora Amasifuen el haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, aplicable al presente procedimiento, en concordancia con lo dispuesto por el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo



⁴⁷ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2017. Tomo II p. 177.

⁴⁸ **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.**

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.1 Principio de legalidad

Las autoridades administrativas deberán 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.

N° 014-2001-AG⁴⁹ y con el numeral 16.1 de la cláusula décima sexta del referido Contrato de Concesión⁵⁰.

Si la conducta desplegada por la administrada se encuentra tipificada como causal de caducidad en el Contrato de Concesión.

63. Al respecto, cabe puntualizar que es necesario que la causal de caducidad por la cual se va a resolver el Contrato de Concesión, este taxativamente expresa en el mismo y por ende que la autoridad instructora haya realizado una adecuada correlación entre el hecho y la norma, de manera congruente.
64. Entonces, es imperativo traer a colación que, conforme se señaló en el primer considerando de la presente resolución y acorde con la normativa expuesta previamente, con fecha 18 de diciembre de 2004, el INRENA como representante del Estado peruano otorgó el derecho de aprovechamiento mediante 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-106-04 a la señora Amasifuen para el aprovechamiento sostenible de los productos forestales diferentes a la madera en el área de la concesión de acuerdo al PGMF y a los POA correspondiente⁵¹, el cual se encuentra suscrito por ambas partes.

⁴⁹ Cabe mencionar que si bien el artículo 18° de la Ley N° 27308, regulaba las causales de caducidad de todos los contratos de concesión otorgados por el Estado, la primera instancia en el decurso del procedimiento administrativo señaló como concordancia a la causal de caducidad contenida en: 1) el contrato de concesión y 2) en el artículo 18° de la Ley 27308, la causal contenida en el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; sin embargo, dicho precepto enuncia que está destinado a regular las causales de caducidad de las concesiones forestales con fines maderables, empero, en el caso que nos atañe - referido al aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera (*Bertholletia excelsa* "castaña")- se imputó dicha causal, que no es aplicable al presente caso.

⁵⁰ Corresponde agregar que, las obligaciones del concesionario establecidas en la Cláusula Octava del Contrato de Concesión son concordantes con lo estipulado en el artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, siendo además de la señalada anteriormente, entre otras, cumplir con el Plan General de Manejo Forestal y el Plan Operativo Anual

⁵¹ **Contrato de Concesión N° 17-TAM/C-OPB-J-106-04 (fs. 190)**

"Cláusula Octava

Derechos del concesionario

Por el presente Contrato el Concesionario tiene derecho:

8.1. Al aprovechamiento de los recursos forestales diferentes a la madera en el área de la concesión, de acuerdo a lo establecido en el Plan General de Manejo Forestal y a los Planes Operativos Anuales correspondientes.

(...)"



En ese contexto, es pertinente señalar que cuando la señora Amasifuen suscribió el Contrato de Concesión, tanto la Ley N° 27308 y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, establecían causales que podrían conllevar a la finalización de su derecho de aprovechamiento forestal en caso se incurrieran en las mismas, bajo la figura de la caducidad, lo que debería ser acorde también con las cláusulas acordadas en el contrato mencionado.

65. Ahora, resulta necesario precisar que la cláusula décima primera del referido contrato establece que es atribución del concedente, es decir, el Estado, declarar la resolución del contrato, entre otros, en el siguiente caso:

**"CONTRATO DE CONCESIÓN FORESTAL
CLÁUSULA DÉCIMO PRIMERA**

(...)

11.2 Causales para la resolución del contrato

(...)

11.2.5. La caducidad del derecho de concesión

La declaración de caducidad de la concesión por las causales previstas en la Cláusula Décimo Sexta determina la resolución automática del Contrato de Concesión."

66. En ese entender, la cláusula décimo sexta del Contrato de Concesión Forestal señala que de configurarse algunos de los supuestos de caducidad señalados en la misma, se podrá dar por terminado el plazo de vigencia de la concesión por simple aviso cursado al concesionario, conforme se detalla:

**CONTRATO DE CONCESIÓN FORESTAL
"CLÁUSULA DÉCIMO SEXTA**

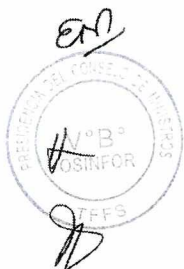
CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN

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

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

16.2. El no pago del Derecho de Aprovechamiento.

16.3. Extracción fuera de los límites de la concesión.



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

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

67. Entonces, es pertinente empezar el análisis en este punto, en relación a la identificación de la causal de caducidad imputada a nivel de contrato, en el presente caso por la primera instancia administrativa, este debidamente establecida en el mismo. En ese contexto, la aludida causal imputada por la primera instancia, es la señalada en el numeral 16.1 de la cláusula décimo sexta (16) del Contrato de Concesión, la cual establece, lo siguiente: *“El incumplimiento del Plan General de Manejo Forestal, los Planes Operativos y/o Planes de Manejo Complementario, de acuerdo a lo dispuesto en el presente contrato”*.
68. Dicho ello, corresponde evaluar si el hecho evidenciado en campo (*“retiro de cobertura boscosa”*) imputado por la primera instancia como un cambio de uso de suelo) atribuible a la concesionaria, se encuentra taxativamente expreso dentro de las causales de caducidad del contrato de concesión forestal (subsunción del hecho a la norma). En ese sentido, durante el transcurso del presente procedimiento se acreditó que la administrada realizó el cambio de uso de aproximadamente de 12 hectáreas – hecho que también fue reconocido por la señora Amasifuen dentro del procedimiento – p. ejemplo: la recurrente afirmó en su recurso de apelación que la actividad agrícola de subsistencia existía desde antes de la suscripción del Contrato de concesión - sustentado en las siguientes pruebas:

- Acta de finalización de trabajo de campo (fs. 020).
- Ítems d.4, d.7, d.9 y d.11 del numeral 9 “análisis” del Informe de Supervisión N° 156-2016-OSINFOR/06.1.1 (fs. 001).
- Informe N° 014-2017-OSINFOR/08.1.1 (fs. 216).
- Informe Técnico N° 19-2017-OSINFOR/08.2 (fs. 274).
- Informe N° 042-2017-OSINFOR/08.3-JKJF (fs. 295).
- Informe Técnico N° 042-2017-OSINFOR/08.2 (fs. 298).

69. Entonces, acreditada la conducta realizada por la administrada, es pertinente acotar que de la lectura de las causales de caducidad contempladas en la cláusula decima sexta del Contrato de Concesión, no está contemplada como causal “el cambio de uso de suelo”, como tal. No obstante ello, conforme se puede advertir de la lectura de la Resolución Sub Directoral N° 072-2017-OSINFOR-SDFCFFS y de la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS, la autoridad de primera instancia administrativa consideró que la conducta efectuada por la administrada está inmersa





dentro de la causal de caducidad referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en los instrumentos de gestión.

70. Así, en la presente resolución, se discute si el cambio de uso de suelo realizado por la señora Amasifuen es un incumplimiento de las condiciones establecidas en su instrumento de gestión. Previamente a la determinación del incumplimiento, es preciso indicar que tanto la Ley N° 27308, como la Ley N° 29763, disponen que cualquier modalidad de aprovechamiento de los recursos forestales con fines comerciales e industriales requiere indispensablemente de un Plan de Manejo Forestal aprobado para iniciar sus actividades⁵², dicho documento constituye una herramienta dinámica y flexible de gestión para la implementación, seguimiento y control de las operaciones de manejo forestal⁵³.

52

Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"Artículo 15°.- Manejo Forestal.

(...)

15.2 Cualquier modalidad de aprovechamiento de los recursos forestales, con fines comerciales o industriales, requiere de un Plan de Manejo Forestal aprobado por el INRENA, sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones legales vigentes".

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

"Artículo 44°.- Lineamiento generales de manejo forestal.

(...)

El manejo forestal se caracteriza por una gestión por ecosistemas, siendo necesario que todo aprovechamiento comercial o industrial de recursos forestales y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre cuente con un plan de manejo aprobado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. (...)"

53

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

"Artículo 58.- Instrumento de Gestión y Control.

58.1.- El plan de manejo.

El Plan de Manejo Forestal constituye la herramienta dinámica y flexible de gestión y control de las operaciones de manejo forestal. Su concepción y diseño deben permitir identificar con anticipación las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento. Tanto el plan de manejo como sus informes de ejecución constituyen documentos públicos de libre acceso. (...)"

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

"Artículo 54°.- Plan de manejo forestal.

El plan de manejo forestal es el instrumento de gestión forestal que constituye la herramienta dinámica y flexible para la implementación, seguimiento y control de las actividades de manejo forestal, orientado a lograr la sostenibilidad del ecosistema. Tiene carácter de declaración jurada, y su veracidad es responsabilidad del titular y el regente, según corresponda".



71. De igual manera, es necesario señalar que el artículo 62° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG estipula que la veracidad del contenido de los documentos (como son: el Plan General de Manejo Forestal, los Planes Operativos Anuales e informes de ejecución) son de entera responsabilidad del titular del contrato conjuntamente con los profesionales forestales que los suscriben. En el caso concreto, el PGMF presentado por la señora Amasifuen, fue elaborado en base a los Términos de Referencia para la formulación del Plan General de Manejo Forestal para el aprovechamiento de castaña, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 224-2002-INRENA.
72. Pues bien, de la revisión del PGMF (fs. 146) aprobado por la autoridad regional forestal a la apelante, se advierte del mismo que se estableció como objetivos del mismo, los siguientes:

II.- OBJETIVOS

2.1.- General

Realizar el aprovechamiento sostenible e integral de los recursos forestales en la concesión castañera

2.2.- Específicos

Manejar a nivel del vuelo forestal 595 árboles de Castaño y recolectar en forma sostenible semillas de castaño en cáscara.

Realizar y ejecutar Planes de Manejo Complementarios Anuales dentro del área de concesión forestal de castaña

Ordenar territorialmente 1,345.53 Ha. de concesión forestal de castaña para uso integral

Fuente: Plan General de Manejo Forestal (fs. 146)

73. De igual manera, el aludido instrumento de gestión elaborado por el Ingeniero Ricardo Estrada Tuesta a ejecutarse en el área de aprovechamiento del contrato de concesión otorgado a la señora Amasifuen, establece:

1.5.4.- Actividades de Manejo realizadas

Se consideran aquellas que se realizan a nivel del vuelo forestal (*) como se viene manejando los árboles de castaña desde hace mas de 40 años y otras actividades que se ciñen directamente al área con fines de Manejo integral o complementario de otros recursos forestales de la concesión

ACTIVIDAD	SI	NO
Poda de lianas en árboles de Castaña (*)	X	
Manejo de Regeneración natural	X	
Selección de árboles semilleros	X	
Práctica de injertos		X
Liberación del área de influencia de copa (*)	X	
Instalación de viveros		X
Plantaciones		X
otros (abonamientos con los despojos del fruto)	X	



Fuente: Plan General de Manejo Forestal (fs. 146)

74. Asimismo, se tiene que la concesionaria se comprometió a realizar ciertas actividades descritas en el instrumento de gestión, tales como:

- Ejecutar el plan de aprovechamiento⁵⁴.
- Implementar las actividades silviculturales planteadas⁵⁵.
- Acondicionamiento de infraestructura (apertura y mantenimiento de las estradas)⁵⁶.

⁵⁴ Aprovechamiento que podrá ser reajustado según la producción real de cada año, pero que en principio debería estar sujeto a lo siguiente:

5.2.2.- Sistema de Aprovechamiento

Etapas	Descripción del Sistema a utilizar	Equipos a Utilizar
Limpieza de viales	<i>Mantenimiento de caminos principales, de accesos, estradas y varaderos</i>	<i>Machete y hacha</i>
Acondicionamiento de Infraestructura	<i>Campamento temporal, Payoles y almacén</i>	<i>Machete, hacha, lianas y materiales de carpintería</i>
Recolección de frutos	<i>Manual</i>	<i>Payanas, canastas y sacos</i>
Juntado de frutos	<i>Formación de morros manualmente con la finalidad de proceder al chancado</i>	<i>Payanas y canastas</i>
Chancado de frutos	<i>Corte tangencial del fruto</i>	<i>Machete</i>
Transporte interno de nueces	<i>Barriqueado</i>	<i>Sacos</i>
Almacenamiento de Nueces	<i>Protección de animales roedores y el medio ambiente</i>	<i>Payol y almacenes</i>
Secado de Nueces	<i>Exposición al sol</i>	<i>Secadores</i>
Pelado de Nueces	<i>Desprendimiento de la Cáscara</i>	<i>Peladora mecánica</i>
Clasificación de nueces	<i>De primera, segunda y tercera</i>	<i>Organoléptica</i>
Transporte mayor	<i>Transporte Fluvial a Pto. Maldonado</i>	<i>Botemotor</i>

⁵⁵ Las actividades planteadas por la señora Amasifuen en su documento de gestión, son:

5.3.- Prácticas Silviculturales

Con los resultados del inventario forestal, se determinarán los tratamientos silviculturales que permitan asegurar la sostenibilidad del bosque, tales como:

Actividad	Descripción
Podas de lianas en árboles de castaña	<i>Cortar las lianas parásitas que bordean y cuelgan del fuste de los árboles</i>
Inventario y Manejo de regeneración natural en forma anual	<i>Raleo de plántulas y eliminación de malezas, así como trasplante oportuno</i>
Selección de árboles semilleros	<i>Podas de formación del tallo y de la copa, Protección del cultivo, etc.</i>
Práctica de injertos	<i>Selección un árbol sano y genotípicamente productivo por estradas</i>
Liberación de área de influencia de copa	<i>Propagación vegetativa/método Escudete/aplicación en campo definitivo/en plántulas de 1.5 a 2m altura</i>
Instalación de viveros	<i>Liberar de malezas el radio de influencia de la copa con fines de recolección</i>
Establecimiento de plantaciones	<i>Instalación de Viveros Volantes para manejo de Regeneración natural</i>
	<i>Reponer árboles de castaño enriqueciendo las estradas a fin de mejorar la densidad de la especie en la zona</i>

⁵⁶ Asimismo, la concesionaria señaló que en el área de la concesión existen las siguientes infraestructuras, así como la programación de la construcción de las instalaciones que se detallan:

d. Medidas de mitigación de impactos⁵⁷.

e. Monitoreo y evaluación⁵⁸.

VI.- INFRAESTRUCTURA

Infraestructura existente	Cantidad	Infraestructura que se proyecta a construir		Descripción de la Infraestructura
		(1° quinquenio)	Cantidad	
Campamento	1			Malocas construidas con material de la zona en un área de 50m ²
Secadores	1			Construida a base de pona batida en un área de 25m ²
Mesas de pelado	6			A base de madera en donde se fija la máquina de pelado
Almacén	1			Malocas construidas con material de la zona en un área de 9m ²
		Fosa de desechos inorgánicos	1	Excavación subterránea que terminada la zafra es recubierta en un área de 1m ²
Payoles	1			Malocas construidas con material de la zona en un área de 4m ²
Botaderos	1			Área de acopio de las barricas de castaño en áreas libres de 50m ²

⁵⁷ Así también, la señora Amasifuen consignó en su instrumento de gestión las siguientes medidas para mitigar los posibles impactos causados producto de la actividad de aprovechamiento a desarrollar en el área de la concesión otorgada, de la siguiente manera:

VII.- MEDIDAS DE MITIGACION DE POSIBLES IMPACTOS

ASPECTOS	Descripción del impacto	MITIGACION
Actividades ajenas	Alteración de la características del terreno y su interacción con el clima y el ciclo hidrológico	Reforestación en las áreas abandonadas de la concesión, Plan de recuperación que consistirá en restablecer el bosque a su etapa inicial, por efecto de la agricultura de subsistencia, cambios en la ubicación de infraestructura o rediseño de estradas.
Uso de otros Recursos	Selectividad de la madera y presión por la fauna	Plan Complementario Anual y uso de Animales domésticos que consiste en aprovechar recursos maderables en Parcelas de Corte en el interior del castaño, así como identificar áreas específicas de presencia de animales (Colpas), los cuales serán sometidos a un régimen de manejo controlado para la alimentación de subsistencia, alternando de preferencia el uso de animales domésticos para cubrir estas necesidades.
Prácticas silviculturales	Alteración de la composición florística del bosque	Manejo de la regeneración natural de especies de árboles semilleros con mayor producción con fines de reforestación, así como del manejo de los desechos del pelado para el abonamiento del árbol.
Plan de aprovechamiento	Presencia antropogénica/degradación directa e indirecta/compuestos emanados que modifican el ambiente	Reducción de volúmenes vertidos e implantación de instalaciones de tratamiento de vertidos orgánicos a inorgánicos a construirse en la concesión dentro del primer quinquenio. Y que actúen como síos de desechos
Relaciones con poblaciones aledañas	Propagación de enfermedades	Se contará con un Programa Social contra enfermedades rurales que consistirá en programar con intervención del estado "In situ" visitas periódicas a los sectores castañeros con fines de evitar la propagación de enfermedades infecciosas.

⁵⁸ Aunado a lo anterior, la concesionario, estableció ítems relacionadas a las actividades a realizar en el área de la concesión y el procedimiento para su monitoreo y evaluación, conforme se aprecia a continuación:



75. Al respecto, es pertinente tener en cuenta los resultados de la verificación a la implementación de las acciones planteadas por la administrada en su instrumento de gestión (PGMF), realizada por el supervisor del OSINFOR, la cual se encuentra recogida y posteriormente analizada en el Informe de Supervisión N° 156-2016-OSINFOR/06.1.1, donde se señala:

“9.3. De la Implementación del Plan Operativo

9.3.1. Aprovechamiento:

Del sistema de aprovechamiento, se evidenció vestigios de aprovechamiento en 94 individuos de los 96 supervisados los cuales presentaban montículos distribuidos por toda la estrada supervisada, los cuales se encuentran chancados y corresponde a la zafra. Por lo tanto se evidencio actividades de aprovechamiento de castaña en cascara durante la zafra 2015-2016.

[...]

b.) Red Vial (estradas)

Con respecto a la red vial esta se encuentra en buen estado visualizándose una trocha carrozable el cual conduce a la concesión desde el varadero del rio las Piedras, asimismo esta trocha carrozable presenta desviaciones conectando las estradas y mangas de la concesión.

[...]

d.) Movilización de Volumen Operativo (DEMA 2015-2016)

Con respecto a la estimación de la producción de frutos de castaña, ésta

X.- MONITOREO Y EVALUACION

Actividad	Procedimiento de Monitoreo
Inventario de arboles de castaña	Registro de árboles aperturados y de regeneración natural-REGISTRO
Practicas silviculturales	Instalación de Parcelas Permanentes de Evaluación (PPE)-CONTROL
Produccion	Implementar cuadros estadísticos anuales (Forma 20)
Gastos e ingresos	Llevar un cronograma presupuestal costo-beneficio (Contabilidad)
Linderos	Monitorear la reforestación de los linderos en forma permanente
Fauna	Evaluación de fauna silvestre en forma anual, a través de instalación de transeptos de avistamientos ubicados al azar
Mitigación de impactos	Evaluación de las mitigaciones anualmente a través de supervisiones de campo que serán reportados en informes de actividades del POA

fue estimada en base al volumen aprobado por la Autoridad Forestal el cual fue comparado con la cantidad de cocos observado en los montículos visualizados los cuales fueron promediados entre los individuos de castaña circundantes a dicho montículo, asimismo se menciona que para la estimación solo se tomara en cuenta los arboles verificados en la presente supervisión, el cual es un indicador de la producción anual de los individuos de castaña. [...]

De la muestra evaluada, se evaluó 96 árboles de castaños que tienen una producción estimada de 4895.00 kg; haciendo la extrapolación a toda la población de castaña se tiene 30,542.76 kg, lo cual no es congruente con la cantidad de 26,775.00 kg aprobada mediante Resolución Directoral Regional N° 1473-2015 GOREMAD-GRRNYGA-DRFFS, asimismo está diferencia se podría justificar por el hecho que la producción de castaña es variable, y su rendimiento varía cada año debido a factores climáticos, botánicos, entre otras, lo que hace impredecible su rendimiento, existiendo temporadas de producción altas y bajas según los reporte constatados en diversos estudios realizados por la Asociación para la Conservación de la Naturaleza (ACCA, 2010).

[...]

9.3.2 Silvicultura, Tratamientos y Reforestación

Durante el recorrido de supervisión solo se observó la práctica silvicultural de Poda de lianas en algunos individuos supervisados, cabe mencionar que las actividades silviculturales como son: Manejo de Regeneración Natural, Selección de Arboles Semilleros, Liberación del área de influencia de copa y Enriquecimiento del bosque natural no fueron visualizados

9.3.3 Protección del Bosque

[...]

b.) Infraestructura y equipamiento

Respecto a la construcción de campamento, se observó un campamento dentro de la concesión, el cual, posee una infraestructura adecuada para la permanencia del personal, evidenciándose a la fecha de supervisión un área de cocina, dormitorios, comedor, entre otros; por tanto, se evidenció una





chancadora el cual es utilizado para el pelado de las nueces.

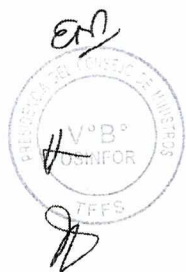
9.4. De los objetivos del Plan Operativo

Existe coincidencia entre los objetivos de aprovechamiento señalado en el POA y los encontrados en campo, ya que de los 96 individuos de castaña supervisados, 96 se encontraron en pie y 94 individuos presentan vestigios de aprovechamiento, asimismo las estradas supervisadas se encuentran visibles y transitables y en buen estado, cabe mencionar que en el campamento de la concesión se visualizó implementos usados en el aprovechamiento de castaña. (Subrayado agregado)

76. En ese sentido, las actividades descritas por la concesionaria en el PGMF, se han venido efectuado dentro del área de la concesión, conforme a las condiciones establecidas en dicho instrumento de gestión⁵⁹.
77. Entonces, por un lado, se ha demostrado que se ha cumplido con el PGMF y de otro lado, que la conducta (cambio de uso de suelo) constatada durante la supervisión no está considerada como una obligación de cumplimiento dentro del instrumento de gestión analizado; y por ende la acción de realizar un cambio de uso del suelo, diferente al aprovechamiento forestal, no puede ser subsumida como un incumplimiento a un instrumento de gestión, que conlleve a declarar la caducidad por la causal del literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, y menos aún por el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, que aplica para concesiones forestales maderables.
78. Aunado a lo antes señalado, se debe indicar que también se le imputó a la administrada el haber trasgredido lo establecido en el artículo 18° de la Ley N° 27308, el cual establece como causales de caducidad, las siguientes:

“Artículo 18.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento

- a. El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.
- b. El no pago del derecho de aprovechamiento o desbosque.
- c. Extracción fuera de los límites de la concesión.
- d. Promover la extracción de especies maderables a través de terceros.



59 En relación a la reforestación de las áreas utilizadas para agricultura subsistente, durante el periodo de aprovechamiento otorgado cabe precisar que la misma puede ser realizada desde el inicio hasta el último día de vigencia del derecho de aprovechamiento otorgado, por ende, ello no puede considerarse como un incumplimiento a las actividades establecidas en el instrumento de gestión.

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

79. Conforme a lo antes señalado, se puede señalar que las causales de caducidad contempladas en la precitada ley, son congruentes a las recogidas en el Contrato de concesión; por consiguiente, es factible colegir que, si no es posible imputar el cambio de uso de suelo como una causal de caducidad contenida en el Contrato de concesión, lógicamente tampoco es posible imputar a la administrada el haber incurrido en la causal de caducidad contenida en la norma.
80. De lo expuesto, la primera instancia no ha realizado adecuadamente el test de legalidad⁶⁰ requerido para considerar la acción realizada por la señora Amasifuen como una causal de caducidad válidamente imputada ya que el cambio de uso de suelo no se encuentra contemplado como causal de caducidad expresa en el contrato de concesión materia del presente análisis ni en las normas analizadas; por ende, se ha vulnerado el principio de legalidad, antes señalado.
81. En esa línea de pensamiento, esta Sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS (resolución que caduca el derecho de aprovechamiento otorgado a la señora Amasifuen) contiene un vicio que atañe un requisito de validez del acto administrativo (objetivo o contenido), el cual está establecido en el numeral 2 del artículo 3° del TUO de la Ley N° 27444⁶¹.
82. Sobre el objeto o contenido del acto administrativo, es pertinente indicar que el numeral 5.3 del artículo 5° de la referida norma señala que no se podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de


⁶⁰ Es el proceso donde el operador jurídico realiza una verificación de la conducta presumiblemente realizada por el administrado al tipo descrito en la norma, es decir es el análisis mediante el cual se establece si determinado hecho está contemplado en la norma.

⁶¹ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

“Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

1. **Objeto o contenido.-** Los actos administrativos deben expresar sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)”



autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto⁶².

83. Sobre el particular, Morón Urbina señala que el objeto o contenido del acto administrativo se obtiene con la opción – que decide, certifica o declara – de la autoridad administrativa. Asimismo, dicho autor ha señalado que:

“El acto debe ser determinado o por lo menos determinable, para poder identificar qué decisiones se trata, a quiénes comprende, qué intereses o derechos afecta o favorece, en qué circunstancia de tiempo o modo producirán sus efectos.

(...)

Por ello, la congruencia en el procedimiento administrativo adquiere singularidad hasta configurar la necesidad que la resolución decida imperativamente cuantas cuestiones hayan sido planteadas en el expediente (...) el contenido mismo del expediente (...) es el límite natural al requisito de la congruencia de las resoluciones administrativas.

(...)⁶³.

84. Por las consideraciones expuestas, y atendiendo al rol del Tribunal de Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR de velar por el respeto a la Constitución y a los principios contenidos en el TUO de la Ley N° 27444, esta Sala ha podido verificar que la autoridad decisora no realizó un adecuado examen de subsunción del hecho a la legislación forestal (vigente al momento de la comisión del hecho), para establecer la causal de caducidad imputada en la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS; En dicho contexto, resulta oportuno manifestar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidos en el TUO de la Ley N° 27444.

EN



⁶² TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

“Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas, ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.

5.3 No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto”.

⁶³ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Undécima edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2015, p. 156 y 157.

85. En conclusión, al haberse verificado que en el presente procedimiento se ha vulnerado el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar y en el numeral 5.3 del artículo 5° del TUO de la Ley N° 27444, esta Sala considera que la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS ha incurrido en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444⁶⁴.
86. Ahora bien, teniendo en cuenta que a través de la presente resolución se está declarando la nulidad de la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS, esta Sala, concluye que no corresponde emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos planteados por la administrada en su recurso de apelación⁶⁵.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS que declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento otorgado mediante Contrato de Concesión a la señora Asunta Amasifuen de Llamas por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y con el numeral

⁶⁴ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

"Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, (...).

⁶⁵ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

"Artículo 13°.- Alcances de la nulidad

(...)

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



16.1 de la cláusula décima sexta del referido Contrato de Concesión; y por ende la nulidad de la Resolución Directoral N° 334-2017-OSINFOR-DFFFS, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 137-2017-OSINFOR-DFFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador contenido en el el Expediente Administrativo N° 025-2017-02-02-OSINFOR/08.2.1, seguido a la señora Asunta Amasifuen de Llamas, 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-106-04.

Artículo 3°.- NOTIFICAR la presente Resolución a la señora Asunta Amasifuen de Llamas, a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.

Artículo 4°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 025-2017-02-02-OSINFOR/08.2.1 a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

Luis Eduardo Ramírez Patrón

Presidente

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Silvana Paola Baldovino Beas

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Jenny Fapo Sáenz

Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR