TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR

RESOLUCIÓN Nº 007-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE Nº : 033-2005-OSINFOR

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE

ADMINISTRADO : HORACIO PIPO MUÑOZ

APELACIÓN : RESOLUCIÓN GERENCIAL Nº 029-2008-INRENA-OSINFOR

Lima, 04 de febrero de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. Con la Resolución Gerencial N° 046-2005-INRENA-OSINFOR, de fecha 18 de noviembre de 2005 (fs. 114), se da inicio al Procedimiento Administrativo Único contra el concesionario Horacio Pipo Muñoz, titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 25-PUC/C-J-021-02, por la presunta comisión de las causales de caducidad establecidas en los literales a), c) y d)[1] del artículo 18º de la Ley Nº 27308, concordante con los literales b), e) y f)[2] del artículo 91°-A del Reglamento del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; así como por la comisión de

---

[1] **LEY N° 27308**
"Artículo 18º.- Causales de Caducidad de los derechos de aprovechamiento.
a) El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal
(...)
c) Extracción fuera de los límites de la concesión.
(...)
d) Promover la extracción de especies maderables a través de terceros.
(...)".

[2] **DECRETO SUPREMO N° 014-2001-AG**
"Artículo 91-Aº.- Causales de Caducidad de la concesión
(...)
b) Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente.
(...)
e) Extracción fuera de los límites de la concesión.
f) Por promover la extracción ilegal de especies maderables a través de terceros
(...)".

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

infracciones tipificadas en los literales i), o), q), t) y w)[3] del artículo 363º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente al momento de la emisión de la precitada resolución, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

2. Mediante Resolución Gerencial N° 022-2006-INRENA-OSINFOR, de fecha 07 de abril de 2006 (fs. 237), se resuelve encargar a la Unidad de Supervisión, Evaluación y Control de la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables, realizar una supervisión al área correspondiente al POA de la segunda zafra (2004-2005) del Contrato de Concesión Forestal con fines Maderables N° 25-PUC/C-J-021-02, cuyo titular es el concesionario Horacio Pipo Muñoz.

3. Mediante Resolución Gerencial Nº 029-2008-INRENA-OSINFOR, de fecha 03 de diciembre de 2008 (fs. 397), notificada al concesionario Horacio Pipo Muñoz, el 12 de diciembre de 2008 (fs. 412), la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables del OSINFOR resolvió, entre otros, lo siguiente:

   a) Sancionar al concesionario Horacio Pipo Muñoz, con una multa ascendente a 22.67 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por la infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre tipificada en el literal w)[4] del artículo 363° del Decreto Supremo Nº 014-2001-AG y sus modificatorias.

---

3 **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.
(...)
o) Ocasionar la muerte de árboles productores de frutos, semillas, gomas, resinas o sustancias análogas, por negligencia o abuso en el aprovechamiento.
(...)
q) La adquisición, transformación o comercialización de productos forestales extraídos ilegalmente, así como la prestación de servicios para la transformación o almacenamiento de dichos productos forestales.
(...)
t) La remisión de información con carácter de declaración jurada de información falsa o incompleta
(...)
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.
(...)".

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

4 **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:
(...)
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.

4. Mediante escrito S/N recibido en fecha 23 de diciembre de 2008 (fs. 414), la representante del concesionario Horacio Pipo Muñoz, cuyo Poder obra a fojas 376, interpone el recurso de apelación contra la Resolución Gerencial Nº 029-2008-INRENA-OSINFOR, argumentando lo siguiente:

a) *"(...) Por el principio de causalidad la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable (sic) (...) pues la intervención directa del concesionario y la movilización del producto forestal proveniente de una extracción ilegal, estuvo precedida y promovida por la inacción del Estado, debido a que si la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Pucallpa hubiese atendido las denuncias de tala ilegal no habría ocurrido la intervención y movilización del producto extraído ilegalmente (...)"*[5].

b) *"(...) La Ley N° 26821, Ley N° 27308 y su reglamento, el Código Civil y el Contrato de Concesión Forestal N° 25-PUC/C-J-021-02, determinan que los titulares de un derecho de aprovechamiento forestal pueden recuperar y movilizar productos forestales extraídos ilegalmente dentro del área de la concesión (sic) (...)"*[6].

c) *"Existe una indebida interpretación y aplicación del principio de buena fe que regula la actuación administrativa (sic) (...) ya que se encuentra debidamente probado que existieron las denuncias por extracción ilegal de cedro y caoba, las cuales no fueron atendidas por la ATFFS Pucallpa (...)"*[7].

II. MARCO LEGAL GENERAL

5. Constitución Política del Perú.
6. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
7. Ley Nº 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo Nº 014-2001-AG y sus modificatorias.
8. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley Nº 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo Nº 018-2005-MINAGRI.
9. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley Nº 27444.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

(...)".

5 **Fojas 414 a 415**

6 **Foja 416**

7 **Foja 424**

10. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 1085.
11. Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
12. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
13. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

14. 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.

15. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM[8], dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

16. De acuerdo con lo señalado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, aprobado por Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, 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 alguno[9].

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

---

8 **DECRETO SUPREMO N° 065-2009-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 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."

9 **Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del 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

17. El escrito de apelación presentado por el concesionario Horacio Pipo Muñoz 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[10], así como en lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley del Procedimiento Administrativo General[11], por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

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.
(...)"

10 **Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre**
"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:
a. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
b. 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.
c. El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.
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."

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

11 **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
"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.

18. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley Nº 27444[12], concordado con el artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR[13], se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Tal naturaleza se desprende claramente de la lectura del citado artículo en donde se señala que el recurso debe "dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico" de lo cual se infiere que las mencionadas pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho, deben servir para que la administración pueda cambiar su decisión.

Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular que *"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"*[14].

En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el concesionario Horacio Pipo Muñoz.

---

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."

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

[12] **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."

[13] **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único (PAU) del 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."

[14] **MORON URBINA, Juan Carlos** – Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica Novena edición mayo 2011. Página 623.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

19. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

    i) Si la responsabilidad administrativa debe recaer en el concesionario.

    ii) Si el concesionario se encuentra legalmente autorizado para realizar la movilización de madera extraída por terceros ilegales.

    iii) Si ha existido aplicación incorrecta del principio de conducta procedimental por parte de la Administración.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.I Si la responsabilidad administrativa debe recaer en el concesionario.

20. Respecto a si la responsabilidad administrativa recae en el concesionario o en terceros ilegales, el administrado fundamenta su pedido principalmente en los siguientes argumentos:

    "(...) Por el principio de causalidad la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable (sic) (...) pues la intervención directa del concesionario y la movilización del producto forestal proveniente de una extracción ilegal, estuvo precedida y promovida por la inacción del Estado, debido a que si la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Pucallpa hubiese atendido las denuncias de tala ilegal no habría ocurrido la intervención y movilización del producto extraído ilegalmente (...)".

21. En relación al argumento mencionado, es necesario advertir que existen incongruencias en el descargo del titular, pues es evidente que la movilización del recurso maderable requiere de aprovechamiento real y este se realizó en árboles no autorizados, hecho sostenido fundamentalmente al hallarse árboles supervisados en pie (no aprovechados) de especies que de acuerdo al balance de extracción (fs. 101-102) ya se habían movilizado casi en su totalidad, evidenciándose fehacientemente cantidades de volumen movilizado que no correspondían a individuos autorizados.

22. Asimismo, debe considerarse que el artículo 318° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG[15], establece, entre otros, que los formularios de las guías de transporte son

[15] **DECRETO SUPREMO N° 014-2001-AG**
"Artículo 318°.- Guías de transporte de productos forestales y de fauna silvestre al estado natural.
El transporte de productos forestales y de fauna silvestre, al estado natural, debe estar amparado con la respectiva Guía de Transporte Forestal o Guía de Transporte de Fauna Silvestre, según corresponda. La guía de transporte es el documento que autoriza el transporte interno de tales productos.

registrados ante la autoridad forestal y son llenados y suscritos por el respectivo titular y tienen carácter de declaración jurada. En este sentido, el titular es el único responsable de haber amparado la movilización de 435.749 m^3 de madera rolliza proveniente de individuos no autorizados (250.177 m^3 de la especie Cedro *"Cedrela odorata"* y 185.572 m^3 de la especie Caoba *"swietenia macrophylla"*) tal como se concluye en el numeral 4.2 del Informe Técnico-Legal N° 033-2008-INRENA-OSINFOR-URAN-USEC de fecha 24 de noviembre de 2008 (fs. 377).

23. Ahora bien, debe tenerse en cuenta lo regulado en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444[16], Ley del Procedimiento Administrativo General y en el artículo 5° del Reglamento del PAU[17], normas en las que se establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, lo que ha sido debidamente acreditado en el presente PAU al haberse probado suficientemente la movilización referida en el considerando 22 de la presente resolución, en razón a ello, no ha existido ninguna vulneración al principio de causalidad, sino del expediente se evidencia lo contrario ya que se ha constado la responsabilidad administrativa del apelante.

24. Por lo que se determina que la conducta constitutiva de la infracción establecida en la resolución impugnada referida a *"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"*, ha sido realizada por el titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 25-PUC/C-J-021-02, señor Horacio Pipo Muñoz.

VI.II Si el concesionario se encuentra legalmente autorizado para realizar la movilización de madera extraída por terceros ilegales.

En el caso especímenes de fauna silvestre en la guía respectiva debe consignarse el código de las marcas de los especímenes a trasladar.
En el caso de trozas de madera éstas deben estar marcadas en cada extremo con la marca autorizada, cuyo código se consigna en la guía de transporte.
Los formularios de las guías de transporte son registrados en el INRENA y son llenados y suscritos por el respectivo titular; tienen carácter de declaración jurada".

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

16 **LEY N° 27444**
"Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)
2) Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
(...)".

17 **Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.**
"Artículo 5°.- Principios
El PAU se rige por los principios generales del procedimiento administrativo señalados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG, o las normas que las modifiquen o sustituyan."

25. Con relación al cuestionamiento referido a que *"(...) La Ley N° 26821, Ley N° 27308 y su reglamento, el Código Civil y el Contrato de Concesión Forestal N° 25-PUC/C-J-021-02, determinan que los titulares de un derecho de aprovechamiento forestal pueden recuperar y movilizar productos forestales extraídos ilegalmente dentro del área de la concesión (sic) (...)".*

26. Al respecto, la Constitución Política del Perú, en su artículo 66°[18] establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Señala además que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. Asimismo, determina que la concesión otorga a su titular un derecho real que estará sujeto a dicha ley orgánica.

27. En tal razón, el artículo 8° de la Ley N° 26821[19], Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, establece que el derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se debe realizar en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en ley. Asimismo, el artículo 23°[20] de la precitada ley expresa que la concesión, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo, en este caso, el contrato de concesión. En ese sentido, amerita evaluar si el concesionario ha realizado el aprovechamiento del recurso forestal maderable dentro de las obligaciones establecidas en su contrato de concesión, es decir, un aprovechamiento sostenible de dicho recurso.

28. De acuerdo a lo establecido en la cláusula 16.1 del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 25-PUC/C-J-021-02, la misma que señala como obligación del concesionario, implementar lo dispuesto en el artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el cual a su vez establece en el literal b)[21] lo siguiente: "Cumplir con el Plan

---

18 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
"Artículo 66°.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.
Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal."

19 **LEY N° 26821**
"Artículo 8.- El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia."

20 **LEY N° 26821**
"Artículo 23.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo (...)".

21 **DECRETO SUPREMO N° 014-2001-AG**
"Artículo 88°.- Obligaciones del concesionario

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

Operativo Anual (POA), aprobado" y al haber realizado la movilización de individuos no autorizados, no ha cumplido con lo consignado en el precitado documento de gestión. Esto al ser el plan operativo relevante para mantener el buen manejo y la sostenibilidad del bosque, sobre todo tomando en cuenta que las especies Cedro y Caoba se encuentra catalogadas como Vulnerables, de conformidad con el Decreto Supremo Nº 043-2006-AG, que aprueba la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre, se concluye que dicha garantía de protección forestal ha sido vulnerada [22].

29. Es menester señalar que de acuerdo a las características de los trabajos de aprovechamiento consignados en los documentos de gestión, se tiene como principio de actuación el obrar con diligencia debida (deber objetivo de cuidado) al ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones como concesionario; sin embargo, el concesionario ha permitido la movilización de árboles extraídos ilegalmente.

30. Es preciso indicar que el conocimiento de la forma como se realiza la actividad extractiva no sólo se presume como inherente al concesionario (durante el periodo del POA), sino que está establecido en el numeral 16.5 de la cláusula décimo sexta del contrato de concesión[23] por cuanto su vigilancia debe estar orientada a garantizar el aprovechamiento sostenible del recurso forestal y la preservación del medio ambiente, por lo que es un deber ineludible, debiendo asumir las consecuencias jurídicas derivadas de un actuar contrario al cumplimiento de sus obligaciones, en consecuencia, la responsabilidad del concesionario es ineludible.

31. En esa misma línea cabe señalar que el deber de debido cuidado exigido al concesionario y que es entendido como el conjunto de reglas que debe observar el agente mientras desarrolla una actividad concreta a título de profesión, ocupación o industria por ser elemental y ostensible en cada caso como indicadores de pericia, destreza o prudencia, para el caso del aprovechamiento forestal es el conjunto de reglas para el cumplimiento del fin del aprovechamiento, esto es, que a través de dicha acción este sea sostenible, dichas reglas están contenidas en los documentos de gestión, llámese PGMF y/o POA, los que establecen las pautas de cómo se realiza dicho

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

(...)
b) Cumplir con el plan operativo anual (POA), aprobado.
(...)."

22 **DECRETO SUPREMO N° 043-2006-AG,** publicado el 13 de julio de 2006 en el Diario Oficial El Peruano.

23 **Contrato de Concesión Forestal con fines Maderables N° 25-PUC/C-J-021-02**
"CLÁUSULA DÉCIMO SEXTA
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO
(...)
16.5 Vigilar el área de la concesión dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el área y no permitir alteraciones en sus límites. El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.
(...)."

cumplimiento, así como en el contrato de concesión, debiendo señalar que el concesionario manifiesta que realizó dichas movilizaciones provenientes de una tala ilegal porque de no realizarlas, tales movilizaciones las harían los taladores ilegales, generándole un perjuicio económico, por lo que queda acreditada la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

32. En cuanto a la conducta del titular de la concesión, es preciso acotar que Alejandro Nieto manifiesta lo siguiente: *"(...) Al trasponer las reglas del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador, acorde a lo aclarado por el Tribunal constitucional, se ha desarrollado en la doctrina en líneas generales que "el delito penal esta ordinariamente conectado con la lesión de un bien jurídico (o la producción de un riesgo): el resultado es aquí una lesión mientras que la infracción administrativa está conectada con el mero incumplimiento, con independencia de la lesión que con él pueda eventualmente producirse y basta por lo común con la producción de un peligro abstracto (...)".*[24]

"(...) Con respecto a la conducta del agente infractorio, la Doctrina respecto a la responsabilidad, señala que "es totalmente irrelevante tanto la ausencia de la intencionalidad como el error, porque en la esfera del Derecho Administrativo Sancionador, no se requiere necesariamente que la conducta sea dolosa sino simplemente irregular en la observación de las normas (...)[25]*. Por lo que se concluye teniendo en cuenta lo desarrollado preliminarmente que pueden ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia, es decir, nace la llamada "infracción formal, la cual está constituida por una simple omisión o comisión antijurídica (...)."*[26]

33. El concesionario señala además que *"(...) no podemos responder (...) por la movilización de madera que hicimos, si esta acción obedece a la inacción del Estado a través de la omisión de funciones de la ATFFS que inobserva lo previsto en el artículo 379° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (sic) (...)"*[27].

---

24 NIETO Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial Tecnos, España, 2005, Pág. 393

25 Ibídem, Pág. 381.

26 Ibídem, Pág. 393.

27 **DECRETO SUPREMO N° 014-2001-AG**
"Artículo 379°.- Infracciones dentro de terrenos comunales o en áreas otorgadas en aprovechamiento forestal
Cuando la infracción es cometida por terceros dentro de terrenos comunales, o dentro de las áreas otorgadas bajo concesiones, contratos de administración, autorizaciones o permisos, el INRENA entrega los productos decomisados a la comunidad o a los titulares, los que para proceder a su industrialización y/o comercialización deben abonar los precios de venta al estado natural establecidos, en los casos que corresponda, y el costo que irrogó la inspección ocular.
En el caso de extracciones ilícitas o clandestinas en tierras de comunidades nativas y campesinas y en áreas bajo contratos, autorizaciones o permisos, sus representantes o titulares, sin perjuicio de denunciar el hecho ante el INRENA, pueden también hacerlo ante la Autoridad Judicial competente."

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

34. Es preciso advertir que en el expediente administrativo no se encuentra ninguna resolución ni actas emitidas por parte de la autoridad concedente que declaren el decomiso de la madera extraída ilegalmente ni la devolución de dicha madera al concesionario, determinándose la inaplicabilidad del precitado dispositivo legal.

35. Por los argumentos antes expuestos, corresponde desestimar lo señalado por el administrado, determinándose que no le es permitido realizar la movilización de madera extraída ilegalmente por terceros.

VI.III Si ha existido aplicación incorrecta del principio de conducta procedimental por parte de la Administración.

36. El concesionario argumenta que *"(...) Existe una indebida interpretación y aplicación del principio de buena fe que regula la actuación administrativa (sic) (...) el Estado generó las condiciones mediante su inacción (...) que me impulsaron para intervenir y movilizar el producto forestal, lo cual no deviene en típico ni antijurídico. Bajo la tesis de dominialidad privada, lo que hice fue restituirme la dominialidad mediante actos de defensa posesoria (sic) (...)".*

37. Sobre el particular, es oportuno enfatizar que en aplicación del principio de conducta procedimental recogida en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444[28], los concesionarios y en general todos los administrados, tienen la obligación de obrar de buena fe y por tanto la obligación de actuar conforme a las normas establecidas en el ordenamiento jurídico y en las obligaciones asumidas por el administrado en su contrato de concesión forestal.

38. En el Perú, se ha regulado el acceso a los recursos naturales en base a un sistema dominial, donde estos forman parte del patrimonio de la Nación y el Estado se constituye en su administrador. De manera tal que para el sistema jurídico peruano, el dominio de los recursos naturales está en el Estado bajo la forma del "dominio eminencial", que lo faculta a otorgar derechos a los particulares, sin desprenderse de lo que se denomina el "dominio latente". Ello explica las distintas formas como el Estado otorga derechos sobre los recursos, sea vía concesión, autorización, permiso o licencia o bajo otras formas contractuales. Al respecto, el Doctor Jorge Avendaño manifiesta que *"(...) El Estado tiene un dominio eminencial. Esto es lo que vamos a analizar ¿Qué cosa es*

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

---

28 **LEY N° 27444**
TÍTULO PRELIMINAR
(...)
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)
1.8 Principio de conducta procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.
(...)".

eminencial?. Por ejemplo, cuando se explota el petróleo, el Estado está allí, como mirando atrás, tú concesionario vas cumpliendo con todo bien, te dejo que explotes y hagas todo, pero si te portas mal y no explotas o explotas mal o lo que fuere, revierte a mí. Ese es el dominio del Estado que la doctrina llama eminencial (...)".[29]

39. En ese sentido, tal como manifiesta el Tribunal Constitucional "(...) En cuanto a las argumentaciones que refieren al principio de *dominio eminencial,* es de considerarse que éste es definido por la propia norma como aquel que faculta al Estado a conservar el dominio sobre los recursos naturales, así como sus frutos, productos y subproductos, en tanto no hayan sido obtenidos acorde con el título por los cuales fueron otorgados los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (...)".[30]

Asimismo, dicho colegiado establece que "(...) El artículo 66º de la Constitución señala que los recursos naturales, *in totum*, son patrimonio de la Nación. Ello implica que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscribe su exclusivo y particular goce. En ese sentido, los recursos naturales —como expresión de la heredad nacional— reposan jurídicamente en el dominio del Estado. El Estado, como la expresión jurídico-política de la nación, es soberano en su aprovechamiento. Es bajo su imperio que se establece su uso y goce (...)".[31]

40. Evidentemente, se ha determinado que el concesionario ha incurrido en la comisión de la infracción establecida en la resolución impugnada, es decir, en la movilización de madera extraída ilegalmente y el Estado ha exhortado a la autoridad concedente y a su Oficina de Auditoría Interna que se lleven a cabo las investigaciones que pudiesen corresponder respecto de las denuncias realizadas por el administrado, por lo que no puede concluirse que ha existido una conducta procedimental contraria a la buena fe procesal, sino todo lo contrario. Cabe señalar además, que en la resolución impugnada no se ha confirmado la extracción de madera de procedencia ilegal por parte del administrado sino la movilización de madera extraída ilegalmente por el apelante.

41. Asimismo, cabe destacar que la circunstancia de haber existido o no una vulneración al principio de conducta procedimental, no es eximente de la responsabilidad que tiene el apelante en relación a la conducta infractora que ha cometido y que es materia del presente PAU.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

29 **AVENDAÑO, Jorge** (1997). Exposición del Dr. Jorge Avendaño Valdez, congresista de la república y especialista en derechos reales ante la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República del Perú. Véase http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib01/4.1.7.htm. Fecha de la consulta: 4 de febrero de 2016

30 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0023-2009-PI/TC. Fundamento jurídico 8.

31 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-PI/TC. Fundamento jurídico 29.

42. Por los argumentos expuestos precedentemente, corresponde desestimar lo señalado por el administrado puesto que la Administración ha actuado conforme a la normatividad, durante toda la tramitación del presente PAU.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

43. 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 Gestión[32] al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en ese sentido, el principio de Retroactividad Benigna establecida como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444[33], establece 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.

44. El principio de Debido Procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444[34], establece que "las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso" y en relación al principio de Tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la precitada norma[35],

---

32 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.

33 **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.
(...)".

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

34 **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.
(...)".

35 **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.
(...)".

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".

45. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora del concesionario, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Gerencial Nº 029-2008-INRENA-OSINFOR.

46. 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".

47. 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, en aplicación de la Retroactividad Benigna, establecida como excepción al Principio de Irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 230º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde determinar la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para el administrado.

48. 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 365[36] Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.	**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:

[36] Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

	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.

49. 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 D.S. Nº 014-2001-AG, máxime la conducta supuestamente desarrollada por el concesionario, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI[37]; por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por el administrado 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 Nº 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 el concesionario Horacio Pipo Muñoz, titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 25-PUC/C-J-021-02, contra la Resolución Gerencial Nº 029-2008-INRENA-OSINFOR.

Artículo 2°.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el concesionario Horacio Pipo Muñoz, titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 25-PUC/C-J-021-02, contra la Resolución Gerencial Nº 029-2008-INRENA-OSINFOR, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS V°B° OSINFOR TFFS

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Gerencial Nº 029-2008-INRENA-OSINFOR, la misma que sancionó al concesionario Horacio Pipo Muñoz, con una multa ascendente a 22.67 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la

---

37 **DECRETO SUPREMO N° 018-2015-MINAGRI**
"Artículo 207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:
(...)
e) Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales, sin autorización, a excepción de los aprovechados por subsistencia.
(...)"

misma, por la comisión de la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo Nº 014-2001-AG y sus modificatorias.

Artículo 4°.- Notificar la presente Resolución al concesionario Horacio Pipo Muñoz, titular del Contrato de Concesión Forestal con fines maderables N° 25-PUC/C-J-021-02 y a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre.

Regístrese y comuníquese,

Jenny Fano Saenz
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