



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE  
OSINFOR**

**RESOLUCIÓN N° 031-2016-OSINFOR-TFFS**

**EXPEDIENTE N° : 016-2015-OSINFOR-DSCFFS-M**

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

**ADMINISTRADO : ALIPIO OLIVERA ESTRADA**

**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 486-2015-OSINFOR-  
DSCFFS**

Lima, 22 de marzo de 2016

**I. ANTECEDENTES:**

1. Con la Resolución Directoral N° 269-2015-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 22 de febrero de 2015 (fs. 197), se da inicio al Procedimiento Administrativo Único contra el concesionario Alipio Olivera Estrada, 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-103-04, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales e), i), k), l) y w)<sup>1</sup> del artículo

<sup>1</sup> **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:

(...)

e) El cambio de uso de la tierra no autorizado conforme a la legislación forestal.

(...)

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

(...)

k) La tala de árboles en estado de regeneración los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación y comercialización.

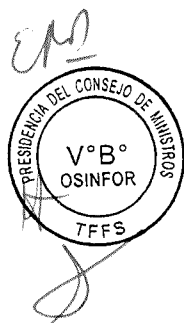
(...)

l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.

(...)

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.

(...)"



363° 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 Directoral N° 435-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 11 de noviembre de 2015 (fs. 211), se resolvió ampliar las imputaciones contenidas en la Resolución Directoral N° 269-2015-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 22 de junio de 2015, por la presunta comisión de la causal de caducidad del derecho de aprovechamiento señalada en el literal a)<sup>2</sup> del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con lo señalado en el numeral 16.1 de la Cláusula Décimo Sexta del Contrato de Concesión.
3. Con Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 16 de diciembre de 2015 (fs. 230), notificada el 28 de diciembre de 2015 (fs. 238) la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre resolvió, entre otros, lo siguiente:
  - a) Sancionar al concesionario Alipio Olivera Estrada, con una multa ascendente a 10.46 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 los literales e), i), k), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
  - b) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a través 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-103-04, por incurrir en la causal de caducidad prevista en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con lo señalado en el numeral 16.1 de la Cláusula Décimo Sexta del Contrato de Concesión.
  - c) Dejar sin efecto el Plan General de Manejo Forestal aprobado y los Planes Operativos Anuales 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-103-04, así como las autorizaciones de aprovechamiento otorgadas para la movilización de saldos de volúmenes de madera correspondiente a dichos instrumentos de gestión.
  - d) Cancelar de manera definitiva las Guías de Transporte de Productos Forestales al estado natural e inhabilitar de manera definitiva el uso de las guías de



2

LEY N° 27308

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

a) El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal

(...)



transporte forestal de productos forestales transformado, así como de los productos no forestales.

- e) Dictar como medida de carácter provisional la suspensión de las actividades al interior del área de concesión, así como los efectos de las Guías de Transporte Forestal Correspondiente al 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-103-04, registradas ante la Autoridad Forestal competente, requiriendo se abstenga de utilizar las mismas para la movilización de volúmenes autorizados en virtud del precitado contrato.
4. Mediante escrito S/N recibido en fecha 19 de enero de 2016 (fs. 244), el señor Alipio Olivera Estrada, interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:

- a) *"(...) mediante carta N° 749-2015-OSINFOR/06.1 de fecha 23 de diciembre de 2015, me notifican la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 22 de diciembre de 2015, donde me dan un plazo de 15 días y de acuerdo a la ley para hacer mis descargos por los hechos imputados (...) sin embargo mediante carta N° 749 de fecha 16 de diciembre de 2015 me notifican la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 16 de diciembre de 2015 (...) donde entre otras me sancionan e imponen una multa de 10.46 UIT (...) no me pueden notificar la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS sin antes haberse resuelto la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS, lo que significa que están vulnerando mi derecho a la defensa, ya que estoy dentro del plazo otorgado para apelar la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS (...)"*
- b) *"(...) No obstante la resolución materia de cuestionamiento carece de valor técnico y legal, ya que el monto impuesto como multa es demasiado exagerado por querer considerar las especies materia de litis como especies de valor comercial alto o de categorías altamente valiosas (...) el monto de la deuda me parece exagerado ya que el supuesto daño causado al ecosistema en la resolución materia de apelación no da un sustento técnico ni científico que acredite y valide que realmente las especies extraídas estás en el nivel de riesgo (...) si bien es cierto el D.S. 014-2001-AG, sanciona con multas desde 0.10 a 600 UIT, pero también es cierto que para imponer una multa debe de tomarse en cuenta el daño causado tal como lo estipula el artículo cuarto inciso 1.4 de la Ley 27444, es decir específicamente aplicando el principio de razonabilidad (...)"*



## 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 N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
8. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
9. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
10. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
11. Resolución Presidencial N° 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.

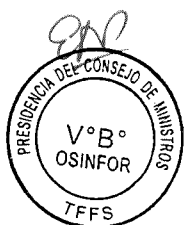
## III. COMPETENCIA

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<sup>3</sup>, dispone que el

<sup>3</sup> **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.”





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

17. 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<sup>4</sup>.
18. El escrito de apelación presentado por el concesionario Alipio Olivera Estrada 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<sup>5</sup>, así como en

<sup>4</sup> Resolución Presidencial N° 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"**

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.

(...)"

<sup>5</sup> 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."



lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>6</sup>, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

19. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444<sup>7</sup>, concordado con el artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR<sup>8</sup>, 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

**“Artículo 28°.- Imprudencia del recurso de apelación**

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

- El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el presente Reglamento.
- Sea interpuesto fuera del plazo.
- El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- 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.”

<sup>6</sup> **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:

- 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.
- La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
- Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
- 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.
- 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.
- La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
- La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.”

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

**“Artículo 211°.- Requisitos del recurso**

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

**LEY N° 27444**

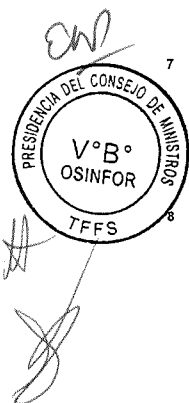
**“Artículo 209°: Recurso de apelación**

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

**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.”





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”*<sup>9</sup>.

En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el concesionario Alipio Olivera Estrada.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- i) Si al notificarse la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 16 de diciembre de 2015 y la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 22 de diciembre de 2015, se habría vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa.
- ii) Si se aplicó el principio de razonabilidad al momento de imponer la multa.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.I Si al notificarse la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 16 de diciembre de 2015 y la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 22 de diciembre de 2015, se habría vulnerado el debido proceso y el derecho de defensa.

21. Respecto a la supuesta vulneración al debido proceso y el derecho de defensa, el administrado fundamenta su apelación principalmente en los siguientes argumentos:

*“(…) mediante carta N° 749-2015-OSINFOR/06.1 de fecha 23 de diciembre de 2015, me notifican la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 22 de diciembre de 2015, donde me dan un plazo de 15 días y de acuerdo a la ley para hacer mis descargos por los hechos imputados (...) sin embargo mediante carta N°*

<sup>9</sup> MORON URBINA, Juan Carlos – Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica Novena edición mayo 2011. Página 623.



749 de fecha 16 de diciembre de 2015 me notifican la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 16 de diciembre de 2015 (...) donde entre otras me sancionan e imponen una multa de 10.46 UIT (...) no me pueden notificar la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS sin antes haberse resuelto la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS, lo que significa que están vulnerando mi derecho a la defensa, ya que estoy dentro del plazo otorgado para apelar la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS (...)."

22. En cuanto al argumento referido por el administrado, se debe precisar que la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS (fs. 230) de fecha 16 de diciembre de 2015, notificada mediante carta N° 749-2015-OSINFOR/06.1 (fs. 237) con fecha 28 de diciembre de 2015, está referida al Informe de Supervisión N° 124-2014-OSINFOR/06.1.1 (fs. 1), el mismo que es materia de análisis del presente Procedimiento Administrativo Único; en tanto que, la Resolución Directoral N° 495-2015-OSINFOR-DSCFFS (fs. 249) de fecha 22 de diciembre de 2015, notificada mediante carta N° 766-2015-OSINFOR/06.1 (fs. 257) con fecha 28 de diciembre de 2015, está referida al Informe de Supervisión N° 097-2015-OSINFOR/06.1.1 y correspondiente al Expediente Administrativo N° 051-2015-02-02-OSINFOR/06.1, es decir corresponde a otro Procedimiento Administrativo Único (PAU); en ese sentido, se logra determinar que el debido procedimiento no se ve afectado al haberse notificado a la vez dos resoluciones directorales de diferentes procedimientos administrativos.
23. En esa misma línea, cabe mencionar que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, reconoce a los administrados el goce de los derechos y garantías del debido procedimiento administrativo, que comprende los derechos a: exponer, argumentos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>10</sup>.
24. Este Órgano Colegiado considera pertinente y prioritario que ha quedado establecido en el presente procedimiento, la correcta aplicación de los principios jurídicos que



<sup>10</sup>

**Ley N° 27444 Ley de Procedimiento administrativo General**

**"Artículo IV.- Principios del Procedimiento Administrativo**

El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros Principios Generales del Derecho Administrativo: (...)

Principio del debido procedimiento.- los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo (...)"





orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>11</sup>, teniendo en cuenta el cumplimiento de principio del debido procedimiento<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

<sup>12</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03122-2012-PA/TC (Fundamentos jurídicos 3.3.1 y 3.3.2), ha señalado:

"3.3.1. El derecho constitucional al debido proceso tipificado en la Constitución Política de 1993 establece, en el inciso 3) del artículo 139, que: *"Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...) 3) La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional"*.

Dicha disposición constitucional es aplicable a todo proceso en general, por lo que constituye *también un principio y un derecho del procedimiento administrativo*.

3.3.2. Al respecto con relación al debido proceso en sede administrativa, este Tribunal en la STC 4289-2004-AA/TC ha expresado en los fundamentos 2 y 3, respectivamente, que *"(...) el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. ..."*; y que *"El derecho al debido proceso y los derechos que contiene son invocables y, por lo tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.)"* (subrayado agregado).

Posteriormente, en lo que se refiere al contenido constitucional del derecho al debido proceso este Colegiado, ha establecido en la STC 0023-2005-AI/TC, fundamento 43 que: *"(...) los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros)"* y fundamento 48 que : *"(...) este contenido presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter formal, los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva, están relacionados los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer"*.



25. Asimismo, analizando la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Juan Carlos Morón Urbina considera que *“(...) La formulación del principio del debido proceso en el escenario del procedimiento administrativo -con el nombre de debido procedimiento- ha sido asumida por la Ley N° 27444, indicando que “Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho” (num. 1.2, art. IV del Título Preliminar) (...)”*<sup>13</sup>, derechos que han sido reconocidos durante el PAU en todos sus extremos, al evaluar los descargos ofrecidos por la concesionaria contra la resolución de inicio del PAU.
26. Por los argumentos antes expuestos, corresponde desestimar lo señalado por el administrado, determinándose que el Procedimiento Administrativo Único no ha vulnerado principios de la potestad sancionadora administrativa.

#### **VI.II Si se aplicó el principio de razonabilidad al momento de imponer la multa**

El concesionario argumenta que *“(...) No obstante la resolución materia de cuestionamiento carece de valor técnico y legal, ya que el monto impuesto como multa es demasiado exagerado por querer considerar las especies materia de litis como especies de valor comercial alto o de categorías altamente valiosas (...) el monto de la deuda me parece exagerado ya que el supuesto daño causado al ecosistema en la resolución materia de apelación no da un sustento técnico ni científico que acredite y valide que realmente las especies extraídas están en el nivel de riesgo (...) si bien es cierto el D.S. 014-2001-AG, sanciona con multas desde 0.10 a 600 UIT, pero también es cierto que para imponer una multa debe de tomarse en cuenta el daño causado tal como lo estipula el artículo 4° inciso 1.4 de la Ley N° 27444, es decir específicamente aplicando el principio de razonabilidad (...)”*.

27. Sobre el particular, el administrado no es claro y preciso al señalar que la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS-OPB carece de valor técnico y legal, ya que de la revisión del expediente administrativo, se logra verificar que la referida resolución fundamenta su decisión de acuerdo al análisis en conjunto del Informe de Supervisión N° 124-2014-OSINFOR/06.1.1 (fs. 1), del Informe Técnico N° 109-2015-OSINFOR/06.1.1 (fs. 188), del Informe Legal N° 314-2015-OSINFOR/06.1.2 (fs. 192), del Informe Legal N° 511-2015-OSINFOR/06.1.2 (fs. 206), y del Formato de Multa N° 232-2015-OSINFOR/06.1.1 (fs. 228), en tal sentido, este Órgano Colegiado considera que la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna



<sup>13</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica. Novena edición, mayo 2011. Página 623.



Silvestre del OSINFOR, al motivar<sup>14</sup> debidamente su decisión no ha existido ninguna vulneración al principio del debido procedimiento consagrado en la Ley N° 27444.

28. Al respecto cabe señalar que el numeral 3) del artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, regula el principio de razonabilidad, de acuerdo con el cual la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. En tal sentido, prescribe que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación<sup>15</sup>.

En esta misma línea, sobre la aplicación del principio de razonabilidad, el Doctor Nieto García, señala lo siguiente<sup>16</sup>:

*"Una vez clasificadas las infracciones, la ley atribuye seguidamente a cada escalón de ella un paquete de 'sanciones', que suele ser flexible, de tal manera que la Administración, a la vista de las circunstancias de cada caso, señala la sanción concreta dentro del abanico legalmente previsto" "(...) el principio tiene una funcionalidad doble: 'como criterio para la selección de los comportamientos antijurídicos merecedores de la tipificación como delitos o infracciones (...) ' y, además 'como limite a la actividad administrativa de determinación de las sanciones, sin que por tanto exista posibilidad alguna de opción libre, sino una actividad vinculada a la correspondencia entre infracción y sanción".*

EM



<sup>14</sup> Ley N° 27444-Ley de Procedimiento Administrativo General.- "Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

<sup>15</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.- "Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor"

<sup>16</sup> NIETO GARCIA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta Edición Totalmente Reformada. Madrid: Editorial Tecnos. 2005.

29. Finalmente, cabe manifestar que la multa fue calculada en base a la metodología de cálculo de las multas aprobada mediante Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR, la cual se encontraba vigente a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS que fijó la sanción objeto de este procedimiento y no de la escala aprobada mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, por ser la más beneficiosa para el titular.
30. Respecto a las infracciones tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, ascendería a 1.31 UIT para lo cual se ha considerado la siguiente fórmula :

$$M = ((\beta((IPC_{fi})/(IPC_{ene2006})) * m^3)/(p(e)) + K + \alpha * R * m^3)(1+F)$$

Donde:

- M** : Multa disuasiva.  
Es el beneficio ilícito, el costo evitado o el costo
- $\beta$**  : postergado.
- IPC** : Índice de Precios al Consumidor
- $m^3$**  : Volumen del recurso
- P ( e )** : Es la probabilidad de detección.
- k** : El costo administrativo.  
Es la proporción del daño generado al recurso a
- $\alpha R$**  : considerar en la fórmula.
- (1+F)** : Son los factores atenuantes y agravantes.

31. Respecto a la infracción tipificada con en el literal e) del artículo 363° del D.S. N° 014-2001-AG, se consideró el monto de 1UIT por hectárea afectada por el cambio de uso de la tierra para fines agrícolas, ya que dicha actividad afecta directamente al vuelo forestal, por lo que el costo aproximado que se requiere para recuperar el bosque a su estado natural ascendería a 8.85 UIT.



32. Respecto a la infracción tipificada con en el literal l) del artículo 363° del D.S. N° 014-2001-AG, se consideró el monto de 0.1UIT por cada una de las siguientes infracciones: no haber cumplido con las actividades silviculturales del POA, no haber cumplido con las actividades silviculturales del PMCA, y no haber declarado un volumen de 21.615m<sup>3</sup> de madera, lo que suma un total de 0.3 UIT, para lo cual se ha considerado la siguiente fórmula:



$$M = ((\beta)/(e) + K)(1 + F)$$

Donde:

- M** : Multa disuasiva.  
Es el beneficio ilícito, el costo evitado o el costo
- $\beta$**  : postergado.
- P ( e )** : Es la probabilidad de detección.
- k** : El costo administrativo.
- (1+F)** : Son los factores atenuantes y agravantes.

33. En consecuencia, se concluye que la multa impuesta fue determinada observando los criterios recogidos en la Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR, por lo que corresponde desestimar lo señalado por la administrada en su recurso de apelación
34. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha vulnerado el principio de razonabilidad establecido en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que se han impuesto las sanciones establecidas en la normatividad forestal, en aplicación del principio de legalidad previsto en el mismo cuerpo legal.

Por lo tanto, carece de sustento lo señalado por el apelante en este extremo.

## VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

35. 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<sup>17</sup> al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de Retroactividad Benigna establecido como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444<sup>18</sup>, estableciendo que son



<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Ley N° 27444  
"Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa"

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.

36. A su vez, el principio de Debido Procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>19</sup>, establece que “las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso” y el principio de Tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la precitada norma<sup>20</sup>, el cual establece que “sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria”, garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.
37. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora de la concesionaria, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS.
38. 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”.

(...)

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.

(...)

<sup>19</sup>

**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.

(...)

**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.

(...)

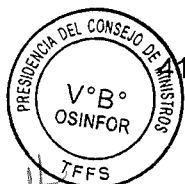




- Decreto Supremo N°014-2001-AG "Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
39. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015, por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la Retroactividad Benigna, establecida como excepción al Principio de Irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para la administrada.
40. 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
<b>Aplicación de Multa bajo este régimen</b>	<b>Aplicación de Multa bajo este régimen</b>
<p>Artículo 365°<sup>21</sup>            Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientos (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>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.</p> <p>Artículo 209.2°            La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <p>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.</p>

*EM*



De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime la conducta supuestamente desarrollada por la concesionaria, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI<sup>22</sup>; por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme

<sup>21</sup> Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

<sup>22</sup> Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.  
 "Artículo 207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

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

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

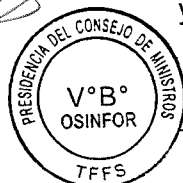
#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.- CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por el concesionario Alipio Olivera Estrada, 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-103-04, contra la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS.

**Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el concesionario Alipio Olivera Estrada, 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-103-04, contra la Resolución Directoral N° 486-2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo 3°.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 486-2015-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó al concesionario Alipio Olivera Estrada, con una multa ascendente a 10.46 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por la comisión de la infracción tipificada en el literal e), i), k), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

**Artículo 4°.- Notificar** la presente Resolución al concesionario Alipio Olivera Estrada, 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-103-0, a la Dirección Ejecutiva Forestal del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.



(...)

e) Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales, sin autorización, a excepción de los aprovechados por subsistencia.

(...)"





**Artículo 5°.-** Remitir el Expediente Administrativo N° 016-2015-OSINFOR-DSCFFS-OPB a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,



**Jenny Fano Sáenz**  
Presidenta

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**



**Silvana Paola Baldovino Beas**  
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**



**Luis Eduardo Ramírez Patrón**  
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre  
**OSINFOR**

