



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 034-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 161-2015-OSINFOR-DSPAFFS
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE PERMISOS Y
AUTORIZACIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**
ADMINISTRADO : JUAN GÓMEZ GUERRA
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 857-2015-OSINFOR-
DSPAFFS**

Lima, 31 de marzo de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. El 2 de agosto de 2013, el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto y el señor Juan Gómez Guerra (en adelante, señor Gómez), suscribieron el Permiso para Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-CON/P-MAD-SD-016-13 (en adelante, Permiso para Aprovechamiento) (fs. 46).
2. Mediante Resolución Sub Directoral N° 111-2013-GRL-GGR-PRMFFS-DER-SDPU, de fecha 26 de agosto de 2013, se aprobó el Plan Operativo Anual del señor Gómez sobre una superficie de 18.9077 hectáreas (en adelante, POA) (fs. 53).
3. El 18 de noviembre de 2014, la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR), realizó una supervisión de oficio a la Parcela de Corta Anual¹ (PCA) correspondiente al POA de la zafra 2013-2014 cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 376-2014-OSINFOR/06.2.1 del 15 de diciembre de 2014 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 2).



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

"Artículo 5°.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

(...)

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

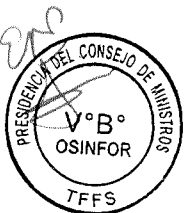
4. Con Resolución Directoral N° 359-2015-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 29 de mayo de 2015 (fs. 112), notificada el 26 de junio de 2015 (fs. 116), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único contra el señor Gómez, titular del Permiso para Aprovechamiento, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w)² del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificaciones.
5. Mediante escrito con registro N° 201504734, recibida el 17 de julio de 2015 (fs. 122), el señor Gómez presentó sus descargos, contra las imputaciones señaladas en la resolución que dio inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (PAU).
6. Mediante Resolución Directoral N° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS, de fecha 14 de diciembre de 2015 (fs. 149), notificada el 21 de enero de 2016 (fs. 155), la Dirección de Supervisión resolvió sancionar al señor Gómez por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e imponer una multa ascendente a 2.18 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
7. Mediante escrito con registro N° 201600956, recibido en fecha 11 de febrero de 2016, el señor Gómez interpuso recurso de apelación (fs. 161) contra la Resolución Directoral N° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS argumentando lo siguiente:
 - a) El administrado, manifestó que todo el censo forestal presenta errores debido a la "(...) falta de experiencia del personal y del matero que se equivoca en la identificación de las especies, por la falta de experiencia del brujulero (...) el cansancio, apresuramiento, dificultad de acceso a los árboles, condiciones de tiempo³".
 - b) Agregó que otro error del censo forestal se debe a que "(...) las pendientes que presenta el terreno (cuando hay desviaciones es demasiado los errores de las coordenadas de los árboles se alejan más 100 metros), es por eso que no se

² Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal
De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia forestal, las siguientes:

(...)

- i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.
(...)
- w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".

³ Foja 164.





encuentran en sus ubicaciones como en el presente caso que no los han podido ubicar por los errores al estimar las distancias de los árboles, que van hacia la izquierda o derecha de la faja porque estas no se miden (...)”⁴. Preciso que “la Dirección de Supervisión pasa por alto estos errores sin entender que esta diferencia es permisible, ya que para la verificación de especies de acuerdo al Manual de Supervisión de Permisos de Aprovechamiento Forestal Maderable, aprobado con Resolución Presidencial N° 063-2013-OSINFOR, considera un error del 10%, en el caso fue 73 árboles, para 04 que difieren y 03 no existe, por lo tanto, estamos dentro de éste error aceptable o permisible”⁵.

- c) Sobre la verificación de las conductas imputadas durante la supervisión, el señor Gómez señaló que no sería posible atribuirle la extracción de individuos no declarados en el POA, puesto que para ello el supervisor “(...) tendría que recorrer todo el perímetro o fuera de los límites del área del permiso demostrar la existencia de árboles talados fuera del área autorizada (...)”⁶.
- d) Al respecto, precisó que acuerdo con el artículo 162° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444), la Administración tiene la obligación de “(...) aportar y actuar los medios probatorios tendientes a verificar la verdad material de los hechos (...) sobre todo y aun sin que medie pedido u ofrecimiento de parte (...) en virtud del deber de oficialidad imperante en el procedimiento administrativo, pero no del administrado”⁷. En ese sentido, es obligación del OSINFOR “(...) probar la infracción cometida dentro del área autorizada y fuera de la misma, para eso se ha supervisado para verificar y probar la falta y no deducir (no existe prueba en este extremo) o por el hecho de existir movilización de volúmenes de acuerdo al balance de extracción, se presume la extracción fuera del permiso, apreciación que no concuerda con los principios de legalidad”⁸.
- e) El administrado alegó que se habría vulnerado lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que se debió imponer la infracción de mayor gravedad, sin embargo “(...) la Resolución Directoral N° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS, ha establecido dos infracciones incurridas que se encuentran bajo una misma conducta, vale decir, a un mismo comportamiento forestal, sin embargo, han aplicado o calculado la multa en forma



Foja 164.

5 Foja 164.

6 Foja 165.

7 Foja 164.

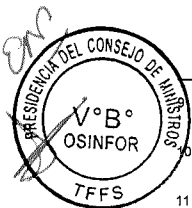
8 Foja 165.

*independiente, que al evidenciarse tres infracciones debió aplicarse a una sola infracción, siendo una de ellas el de mayor gravedad*⁹.

- f) Finalmente, manifestó que no se han puesto en su conocimiento los criterios utilizados para calcular y determinar la multa impuesta, por lo que "(...) *presume que lo habrían realizado el cálculo sobre el valor comercial forestal de madera aserrada, cuando debe ser en madera en árbol madera (rolliza) y al precio del mercado del bosque, ya que la infracción se comente en el bosque y no en aserradero*"¹⁰. Además, si bien la determinación de la multa se basó en la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR "(...) *la dirección de línea no ha tomado en cuenta el principio de razonabilidad y proporcionalidad y sustentar de qué manera ha aplicado la escala de la multa, o de qué manera ha ponderado mi conducta para seleccionar la sanción a imponer y bajo qué criterios técnicos ha aplicado el cálculo*"¹¹.

II. MARCO LEGAL GENERAL

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



Foja 166.

Foja 166.

Foja 165.



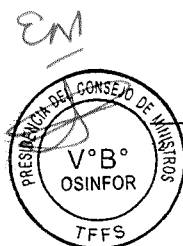
16. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

17. 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.
18. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM¹², 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

19. De acuerdo con lo señalado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, aprobado por Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR (en adelante, 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 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹³.



Decreto Supremo N° 065-2009-PCM.

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

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

13

Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

“Artículo 38°.- Recurso de Apelación

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

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

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

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

(...)”.

20. El escrito de apelación presentado por el señor Gómez cumple con los requisitos de admisibilidad y procedibilidad establecidos en los artículos 20°, 21° y 28° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR)¹⁴, así como en lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444¹⁵, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

¹⁴ **Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR.**

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

“Artículo 21°.- Requisitos de admisibilidad del recurso de apelación

El recurso de apelación deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- 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”.

¹⁵ **Ley N° 27444.**

“Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

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

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

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

“Artículo 211°.- Requisitos del recurso





21. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444¹⁶, concordado con el artículo 38° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR¹⁷, 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.

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

“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”¹⁸.

23. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Gómez.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- i) Si existen causales para declarar la nulidad de la supervisión realizada el 18 de noviembre de 2014.
- ii) Si la actividad probatoria resulta suficiente para sustentar las sanciones impuestas por Dirección de Supervisión.



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”.

¹⁶ 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”.

¹⁷ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

“Artículo 38°: Recurso de apelación

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

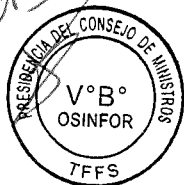
¹⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Página 623.

- iii) Si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones recogido en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444.
- iv) Si el cálculo de la multa fue llevado a cabo observando los criterios recogidos en la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, así como el principio de razonabilidad dispuesto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si existen causales para declarar la nulidad de la supervisión realizada el 18 de noviembre de 2014

- 25. El señor Gómez precisó que todo el censo forestal presenta errores debido a la *“(…) falta de experiencia del personal y del matero que se equivoca en la identificación de las especies, por la falta de experiencia del brujulero (…) el cansancio, apresuramiento, dificultad de acceso a los árboles, condiciones de tiempo”¹⁹*.
- 26. Agregó que otro error del censo forestal se debe a que *“(…) las pendientes que presenta el terreno (cuando hay desviaciones es demasiado los errores de las coordenadas de los árboles se alejan más 100 metros), es por eso que no se encuentran en sus ubicaciones como en el presente caso que no los han podido ubicar por los errores al estimar las distancias de los árboles, que van hacia la izquierda o derecha de la faja porque estas no se miden (…)”²⁰*. Preciso que *“la Dirección de Supervisión pasa por alto estos errores sin entender que esta diferencia es permisibles, ya que para la verificación de especies de acuerdo al Manual de Supervisión de Permisos de Aprovechamiento Forestal Maderable, aprobado con Resolución Presidencial N° 063-2013-OSINFOR, considera un error del 10%, en el caso fue 73 árboles, para 04 que difieren y 03 no existe, por lo tanto, estamos dentro de éste error aceptable o permisible”²¹*.
- 27. Al respecto, debe precisarse que la supervisión se basó en el Manual de Procedimiento para la Supervisión de Permisos y Autorizaciones de Aprovechamiento Forestal Maderable, aprobado por Resolución Directoral N° 063-2013-OSINFOR²² (en adelante, Manual de Supervisión), dicho documento señala que la supervisión es dirigida por el supervisor, quien evalúa las características dasométricas de los individuos seleccionados para la evaluación de campo, realiza la identificación de las especies, entre otras. Cabe precisar que las demás personas que participan durante la supervisión son personal de campo que acompaña al

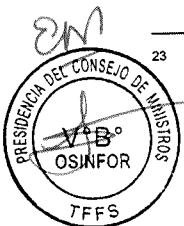


¹⁹ Foja 164.
²⁰ Foja 164.
²¹ Foja 164.
²² Publicado el 5 de diciembre de 2013.



supervisor durante la evaluación de campo. En ese sentido, el administrado debe tener en cuenta que es el supervisor el que concluye con la identificación de las especies de individuos a supervisar.

28. Con relación al censo forestal, debe precisarse que de acuerdo con el Manual de Supervisión el supervisor deberá realizar el censo de especies forestales, teniendo en cuenta lo siguiente²³: a) efectuar la búsqueda de los individuos a través de las coordenadas declaradas en el documento de gestión y cargadas al GPS, para facilitar la búsqueda debe observarse durante el recorrido la codificación de otros individuos cercanos como referencia; b) de no encontrar el individuo en las coordenadas plasmadas en el POA o PMF, tendrán en cuenta los datos de distanciamiento de la trocha en relación a las fajas consignadas; c) encontrado el individuo corroborará que corresponda al POA; d) en caso no exista el individuo dentro de los 50 m de radio con referencia a las coordenadas UTM declaradas en el POA lo considerará como inexistente, entre otras.
29. De lo señalado, se desprende que el censo forestal es una actividad que permite conocer el potencial maderable comercial de una parcela, con cuyos datos se programan las demás actividades como construcción de caminos, sistema silvicultural a emplear, tipo de aprovechamiento, etc. Asimismo se hacen las fajas y se georeferencian corrigiendo cada tramo la desviación y se va seleccionando la especie, datos que son digitados, el censo siempre tiene errores por las desviaciones de las fajas, o desplazamientos.
30. Ahora bien, de la revisión del expediente se observa que en el Informe de Supervisión se consignó lo siguiente:



Resolución Presidencial N° 063-2013-OSINFOR.
"4.2.2. Ejecución de la supervisión

(...)
Las consideraciones que toma el supervisor para la evaluación de campo son las siguientes:
(...)

d) Censo comercial de especies forestales
d.1 Ubicación de individuos

- El profesional efectuará la búsqueda de los individuos a través de las coordenadas declaradas en el documento de gestión y cargadas en el GPS, para facilitar la búsqueda debe observarse durante el recorrido la codificación de otros individuos cercanos como referencia, contrastándolo con la copia del documento de gestión o también mediante la orientación del personal acompañante del titular habilitante.
- De no encontrarse el individuo en las coordenadas plasmadas en el POA o PMF, se tendrá en cuenta los datos de distanciamiento de la trocha en relación a las fajas, los cuales se consignan en el documento de gestión.
(...)
- De no existir el individuo dentro de los 50 m de radio con referencia a las coordenadas UTM declaradas en el POA y/o la información contenida en la libreta de campo, se considera como no existente, procediéndose a su registro en forma consecutiva con el indicativo de no existe (NE1, NE2, NE3, NEn).
(...)"

“6. RESULTADOS

(...)

6.4. Ordenamiento del área de la PCA

(...)

6.4.2. *El Operativo Anual no consigna apertura de fajas, por lo que no aplica su evaluación.*

6.4.3. *El Plan Operativo Anual no señala el establecimiento de trochas de orientación, jalones o estacas, por lo que no aplica su evaluación”²⁴.*

31. Cabe precisar que los informes de supervisión que constituyen el principal medio probatorio para probar las imputaciones que motivan su desarrollo, deben ser veraces y, además, objetivos; debiendo reflejar, necesariamente, aquello que el supervisor ha podido constatar fehacientemente, no existiendo la posibilidad de cambiar lo que observó por una inferencia. Al respecto, los profesores Gómez Tomillo y Sanz Rubiales manifiestan que “(...) *Ello porque únicamente constituye medio con valor probatorio los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas o diligencias (...)*”²⁵.
32. Esto es así porque además del deber de veracidad que acompaña a todo funcionario público en el cumplimiento de sus funciones, se encuentra el deber de probar, y la probanza en materia administrativa se da con hechos, antes que con deducciones por cuanto la verdad material se superpone a la verdad formal y porque, en todo acto procesal, *ex ante* o durante el procedimiento, se considera siempre la presunción de inocencia del administrado la cual debe desvirtuarse, precisamente con los actos desarrollados por la Administración. Así también, el Doctor José Cafferata aduce que “(...) *Conforme al sistema jurídico vigente, en las resoluciones sólo se puede admitir como ocurridos los hechos o circunstancia que hayan sido acreditados mediante pruebas objetivas, lo cual impide que aquellas sean fundadas en elementos puramente subjetivos (...)*”²⁶.
33. De lo señalado en el Informe de Supervisión se desprende que durante la supervisión no se observaron trochas de orientación señalizadas, que evidencien que la metodología empleada fue mediante fajas (Distancias a la trocha base y distancia a la trocha de orientación); por lo tanto, lo argumentado por el administrado carece de sustento.



²⁴ Foja 5.

²⁵ GOMEZ TOMILLO Manuel y SANZ RUBIALES Iñigo. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría y Práctica del Derecho Penal Administrativo. Ed. Aranzadi. 2da Ed. Pamplona, 2010. Pág. 817

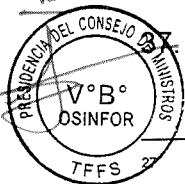
²⁶ CAFFERATA NORES José. La prueba en el Proceso Penal, Ed. De Palma. Tercera edición. Buenos Aires, 1998. Pág. 06



VI.II Si la actividad probatoria resulta suficiente para sustentar las sanciones impuestas por la Dirección de Supervisión

34. Sobre la verificación de las conductas imputadas durante la supervisión, el señor Gómez señaló que no sería posible atribuirle la extracción de individuos no declarados en el POA, puesto que para ello el supervisor "(...) *tendría que recorrer todo el perímetro o fuera de los límites del área del permiso demostrar la existencia de árboles talados fuera del área autorizada (...)*"²⁷.
35. Al respecto, precisó que acuerdo con el artículo 162° de la Ley N° 27444, la Administración tiene la obligación de "(...) *aportar y actuar los medios probatorios tendientes a verificar la verdad material de los hechos (...) sobre todo y aun sin que medie pedido u ofrecimiento de parte (...) en virtud del deber de oficialidad imperante en el procedimiento administrativo, pero no del administrado*"²⁸. En ese sentido, añade que es obligación del OSINFOR "(...) *probar la infracción cometida dentro del área autorizada y fuera de la misma, para eso se ha supervisado para verificar y probar la falta y no deducir (no existe prueba en este extremo) o por el hecho de existir movilización de volúmenes de acuerdo al balance de extracción, se presume la extracción fuera del permiso, apreciación que no concuerda con los principios de legalidad*"²⁹.
36. Sobre el particular, corresponde señalar que el Informe de Supervisión es el documento que recoge los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada en gabinete, siendo que su finalidad principal es determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área objeto del título habilitante³⁰. En este sentido, al recopilar información de manera objetiva, el mismo así como las actas vinculadas tienen un valor probatorio dentro del procedimiento sancionador.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española la palabra "prueba" significa "Razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar



Foja 165.

28 Foja 164.

29 Foja 165.

30 Directiva N° 02-2011-OSINFOR-DSPAFFS.

"ANEXO 03
DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

1. Definiciones:

(...)

Informe de Supervisión: Documento elaborado por los supervisores en base a los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada; cuyo fin es determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área concesionada.

(...)"

y hacer patente la verdad o falsedad de algo". En sentido amplio, "(...) prueba es todo dato objetivo que se incorpora legalmente al proceso, capaz de producir un conocimiento cierto o probable acerca de los extremos de la imputación delictiva"³¹; por ello, en materia procesal, la prueba refiere al conjunto de actividades destinadas a obtener certeza acerca de los elementos que se necesitan para la decisión del litigio sometido a proceso. Por lo tanto, la prueba es un elemento vital del proceso que lleva a producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos de un determinado acto administrativo.

38. Asimismo, de conformidad con los artículos 43° y 165° de la Ley N° 27444³², los documentos emitidos por los órganos de la entidad son considerados documentos públicos por lo que la información contenida en los informes de supervisión, se presume cierta ya que "(...) la valoración de los actos realizados por funcionarios públicos se realizan considerando la presunción de veracidad de los hechos constatados por estos funcionarios, la cual se justifica en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por los órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...) "³³.
39. Ahora bien, al admitir prueba en contrario, es preciso advertir que quien alega hechos diferentes a los contenidos en las actas e informes tiene la carga de la prueba para demostrar la invalidez de los datos consignados en los mismos³⁴, quien debe demostrar que los datos son imprecisos o falsos no bastando su mera observación para poder considerar dicha afirmación.
40. En el presente caso, en el Informe de Supervisión se consignó lo siguiente:

³¹ CAFFERATA NORES José. La Prueba en el Derecho Penal. Ed. Depalma. Buenos Aires 1998. Pág. 16.

³² Ley N° 27444.

"Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados

43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades".

"Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria.

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior".

³³ DIRECCION GENERAL DEL SERVICIO JURIDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Aranzadi. Madrid 2005 Vol. I. Pág. 390.

³⁴ Ley N° 27444.

"Artículo 162°.- Carga de la prueba

(...)

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



#



7. ANÁLISIS

(...)

7.5. Del aprovechamiento forestal^{B5}

(...)

Para la especie catahua (*Hura crepitans*)

Según el balance de extracción, Zafra 2013-2014, se reporta la movilización de 91.101 m³, el cual representa el 99.66% del volumen total aprobado; sin embargo en campo al supervisarse los 11 individuos aprovechables aprobados y consignados en el POA para esta especie, éstos fueron hallados en pie, en ese sentido, **existe sustento técnico que acredita que dicho volumen extraído y movilizados, proviene de individuos no autorizados (...)**

Para la especie copaiba (*Copaifera reticulata*)

Según el balance de extracción, Zafra 2013-2014, se reporta la movilización de 79.664 m³, el cual representa el 99.92% del volumen total aprobado; ahora bien, al supervisarse en campo los 11 individuos aprovechables aprobados y consignados en el POA para esta especie, se constató la existencia de 10 individuos, donde 3 fueron hallados en pie, 1 caído y 6 en tocón, en ese sentido, el volumen de los individuos encontrados en tocón se encuentran justificados respecto al total del volumen movilizados que reporta el balance de extracción; **quedando injustificada la movilización de 33.029 m³ de madera rolliza para dicha especie, proveniente de individuos no autorizados (...)**

Para la especie estoraque (*Myroxylon balsamun*)

Según el balance de extracción, Zafra 2013-2014, se reporta la movilización de 60.574 m³, el cual representa el 99.94% del volumen total aprobado; ahora bien, al supervisarse en campo los 19 individuos aprovechables aprobados y consignados en el POA para esta especie, se constató la existencia de 19 individuos, donde 13 fueron hallados en pie, 2 caídos, 3 en tocón y 1 individuo en pie corresponde a una especie diferente a la consignada en el POA, en ese sentido, el volumen de los individuos encontrados en tocón se encuentran justificados respecto al total del volumen movilizados que reporta el balance de extracción; **quedando injustificada la movilización de 50.566 m³ de madera rolliza para dicha especie, proveniente de individuos no autorizados (...)**

Para la especie lupuna (*Chorisia integrifolia*)

Según el balance de extracción, Zafra 2013-2014, se reporta la movilización de 52.053 m³, el cual representa el 99.39% del volumen total aprobado; ahora bien, al supervisarse en campo los 5 individuos aprovechables aprobados y consignados en el POA para esta especie, se constató la existencia de 4 individuos, donde 1 fue hallado en pie, 2 en tocón y 1 individuo en pie corresponde a una especie diferente a la consignada en el POA, en ese sentido, el volumen de los individuos encontrados en tocón se encuentran justificados respecto al total del volumen movilizados que reporta el balance de extracción; **quedando injustificada la movilización de 27.035 m³ de madera rolliza para dicha especie, proveniente de individuos no autorizados (...)**

Para la especie quinilla (*Manikara bidentata*)

Según el balance de extracción, Zafra 2013-2014, se reporta la movilización de 34.069 m³, el cual representa el 99.96% del volumen total aprobado; ahora bien, al supervisarse en campo los 8 individuos aprovechables aprobados y consignados en el POA para esta especie, 4 individuos fueron hallados en pie, 1 caído, 1 en tocón y 2 individuos en pie corresponden a una especie diferente a la consignada en el POA, en ese sentido, el volumen del individuo encontrado en tocón se encuentra justificado respecto al total del volumen movilizado que reporta el balance de extracción; **quedando injustificada la**



movilización de 29.187 m³ de madera rolliza para dicha especie, proveniente de individuos no autorizados (...)

Para la especie shihuahuaco (Coumarouna odorata)

Según el balance de extracción, Zafra 2013-2014, se reporta la movilización de 53.059 m³, el cual representa el 99.65% del volumen total aprobado; sin embargo en campo al supervisarse los 6 individuos aprovechables aprobados y consignados en el POA para esta especie, 3 individuos fueron hallados en pie, 1 caído, 2 tumbados, en ese sentido, **existe sustento técnico que acredita que dicho volumen extraído y movilizados, proviene de individuos no autorizados (...)**

Para la especie tahuari (Tabebuia serratifolia)

Según el balance de extracción, Zafra 2013-2014, se reporta la movilización de 28.018 m³, el cual representa el 99.09% del volumen total aprobado; ahora bien, al supervisarse en campo los 5 individuos aprovechables aprobados y consignados en el POA para esta especie, se constató la existencia de 4 individuos, donde 2 fueron hallados en pie y 2 en tocón, en ese sentido, el volumen del individuo encontrado en tocón se encuentra justificado respecto al total del volumen movilizado que reporta el balance de extracción; **quedando injustificada la movilización de 15.167 m³ de madera rolliza para dicha especie, proveniente de individuos no autorizados (...)**

8. CONCLUSIONES³⁶

De acuerdo a los resultados obtenidos en la supervisión al Permiso Forestal N° 16-CON/P-MAD-SD-016-13, y formatos de campo del mismo, se concluye lo siguiente:
(...)

8.5 En relación a lo reportado en el balance de extracción y lo verificado en campo, no se justifica la extracción y movilización de 91.101 m³ de catahua (*Hura crepitans*); 33.209 m³ de copaiba (*Copaifera reticulata*); 50.566 m³ de estoraque (*Myroxylon balsamun*); 27.035 m³ de lupuna (*Chorisia integrifolia*); 29.187 m³ de quinilla (*Manilkara bidentata*); 53.059 m³ de shihuahuaco (*Coumarouna odorata*) y 15.167 m³ de tahuari (*Tabebuia serratifolia*).

8.6 Los hechos relacionados con la extracción y movilización de volúmenes provenientes de individuos no autorizados, producto de la ejecución del Permiso Forestal (...), revisten daño grave a la cobertura boscosa".

41. En este sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado, el incumplimiento se encuentra debidamente acreditado de manera objetiva siendo que a partir del Informe de Supervisión se desprende que la administrada realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización y facilitó -a través de su permiso- el transporte de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada, toda vez que los árboles movilizados no correspondían a los árboles aprovechables declarados en el POA, lo cual evidenció la extracción de árboles distintos a los autorizados, así también se desprende que utilizó su POA y Guías de Transporte Forestal para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provendrían de individuos sobre los cuales no tenía autorización para extraer, siendo que, a mayor abundamiento, contra dicha conclusión el recurrente no aportó medio probatorio alguno que contradiga la afirmación de la autoridad supervisora.. Dichas conductas



³⁶ Foja 14.



se encuentran tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

42. Cabe precisar que la supervisión realizada en el presente caso tenía como objeto verificar el cumplimiento del POA en el área de corta anual³⁷. En este sentido, la obligación del supervisor se circunscribe a la constatación de los hechos acontecidos dentro de dicha parcela y no en toda el área del permiso como afirma el administrado.
43. En efecto, el Manual de Supervisión establece de manera precisa que la supervisión debe realizarse de acuerdo con la relación de especies programadas a supervisar, reflejados en un mapa de dispersión de árboles programados a supervisar³⁸, lo cual se determinará mediante un método no probabilístico a criterio, que puede ser el 100% de los individuos aprobados para su aprovechamiento³⁹, como ha sido el presente caso.
44. De la revisión del expediente, se observa que en la fase de pre supervisión se determinó que la supervisión se realizaría sobre el 100% de las especies consignadas en el POA de la zafra 2013-2014 del señor Gómez, tal como se detalla a continuación⁴⁰:

"5.1 Fase de pre supervisión
(...)

Determinación de la Muestra: se determinó supervisar las 7 especies forestales aprobadas (...), al 100% (zafra 2013-2014) de los árboles aprovechables y semilleros, según consta en el Plan Operativo Anual, correspondiente a las siguientes especies:

³⁷ Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
"Artículo 3°.- Definiciones

Para los efectos del presente Reglamento se define como:
(...)

3.5 Área de corta anual.- Es el área prevista en el plan de manejo autorizada para las operaciones anuales de aprovechamiento y silvicultura, las que excluye las áreas de protección".

Resolución Presidencial N° 063-2013-OSINFOR.

"4.1.3.3 Pasos a considerar previos a la supervisión

- a) Elaborar la relación de especies programadas a supervisar.
- b) Elaborar la cartografía necesaria como el mapa de dispersión de árboles programados a supervisar y otros que sean necesarios.
(...)"

³⁹ Resolución Presidencial N° 063-2013-OSINFOR.

"4.1.3.1 Cálculo de la muestra para el caso de precios privados

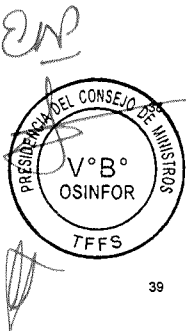
Se determinará el número de árboles a supervisar mediante el método no probabilístico a criterio, para lo cual tendrá en cuenta lo siguiente:

(...).

- Las especies seleccionadas serán supervisadas de ser el caso el 100%, es decir la totalidad de sus individuos aprobados para su aprovechamiento.

(...)"

⁴⁰ Foja 4.

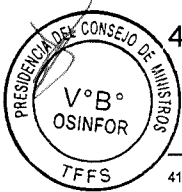


catahua (Hura crepitans), copaiba (Copaifera reticulata), estoraque (Myroxylon balsamun), lupuna (Chorisia integrifolia), quinilla (Manilkara bidentata), shihuahuaco (Coumarouna odorata) y tahuari (Tabebuia serratifolia) (...)". (Subrayado agregado).

45. En ese sentido, se determinó una muestra de 73 árboles tal como se señaló en el Informe de Supervisión⁴¹, siendo que cada una de dichas especies fue ubicada en coordenadas UTM las cuales fueron tomadas del POA⁴².
46. Sobre la base dicha información, el día 18 de noviembre de 2014 se llevó a cabo la supervisión, siendo que para ubicar los árboles programados se utilizó el GPS GARMIN MAP 62sc cuyos datos fueron reflejados en el Mapa de Recorrido anexo al Informe de Supervisión⁴³, así como en el Cuadro N° 2⁴⁴ del mencionado informe.
47. Al respecto, del análisis realizado al registro original del GPS⁴⁵, se observa que este contiene información como la hora, ubicación, altura, distancia, velocidad promedio, tiempo de recorrido, entre otras variables, que solo se registran durante el recorrido en campo, lo que lleva a concluir que la información proyectada en el Mapa de Recorrido es veraz y refleja el desplazamiento realizado por el supervisor con la finalidad de verificar los individuos aprobados en su POA. En este sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado al respecto.

VI.III Si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones recogido en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444

48. En su recurso de apelación el administrado señaló que se habría vulnerado lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez "(...) *la Resolución Directoral N° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS, ha establecido dos infracciones incurridas que se encuentran bajo una misma conducta, vale decir, a un mismo comportamiento forestal, sin embargo, han aplicado o calculado la multa en forma independiente, que al evidenciarse tres infracciones debió aplicarse a una sola infracción, siendo una de ellas el de mayor gravedad*"⁴⁶.



49. Al respecto corresponde señalar que el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444 recoge el principio de concurso de infracciones que establece que cuando

- 41 Foja 4
- 42 Ver Cuadro N° 7 del Informe de Supervisión (fojas 4 y 5).
- 43 Foja 17.
- 44 Foja 9.
- 45 El formato que usa los receptores GPS marca Garmin es el .gdb.
- 46 Foja 166.



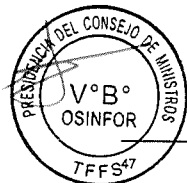
una misma conducta califique como más de una infracción, se deberá aplicar únicamente la infracción de mayor gravedad⁴⁷.

50. En ese sentido, para determinar si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones, es preciso establecer si las infracciones determinadas por la primera instancia responden a una única conducta.
51. En el presente caso, la primera instancia determinó la existencia de dos (2) infracciones vinculadas a las siguientes conductas:

Cuadro N° 1: Infracciones impuestas al señor Gómez

N°	Conducta	Infracción
1	El titular extrajo 91.101 m ³ de <i>Hura crepitans</i> , 33.029 m ³ <i>Copaifera reticulata</i> , 50.566 m ³ de <i>Myroxylon balsamum</i> , 27.035 m ³ de <i>Chorisia integrifolia</i> , 29.187 m ³ de <i>Manilkara bidentata</i> , 53.059 m ³ de <i>Coumarouna odorata</i> y 15.167 m ³ de <i>Tabebuia serratifolia</i> procedentes de extracciones no autorizadas, toda vez que no se encontraron los árboles supervisados en campo que permitan justificar el volumen movilizado.	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
2	El titular facilitó a través del Permiso de Aprovechamiento para que se transporte, transforme y/o comercialice recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada, pues utilizó su POA para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provienen de individuos que no tenían autorización para extraer.	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

52. Del Cuadro N° 1 se aprecia que el presente procedimiento administrativo sancionador versa sobre dos (2) conductas claramente diferenciadas siendo que (i) la primera de ellas hace referencia a la extracción de especies sin contar con la autorización respectiva; y (ii) la segunda respecto a la utilización del Permiso de Aprovechamiento para movilizar especies extraídas ilícitamente.
53. En este sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado, se aprecia que en el presente caso no corresponde aplicar el principio de concurso de infracciones puesto que las infracciones impuestas responden a la comisión de dos conductas infractoras distintas. En este sentido, corresponde desestimar lo señalado por el señor Gómez en su escrito de apelación.



Ley N° 27444.

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes”.

VI.IV Si el cálculo de la multa fue llevado a cabo observando los criterios recogidos en la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, así como el principio de razonabilidad dispuesto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444

54. El señor Gómez señaló que no se han puesto en su conocimiento los criterios utilizados para calcular y determinar la multa impuesta, por lo que "(...) *presume que lo habrían realizado el cálculo sobre el valor comercial forestal de madera aserrada, cuando debe ser en madera en árbol madera (rolliza) y al precio del mercado del bosque, ya que la infracción se comente en el bosque y no en aserradero*"⁴⁸.
55. De acuerdo con la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, norma aplicable a la fecha de inicio del presente procedimiento⁴⁹, la etapa de instrucción comprende la emisión del informe legal de calificación de pruebas actuadas que, además, debía incluir la propuesta de sanción, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia⁵⁰.
56. En ese sentido, a través del documento denominado "Calculo de Multa"⁵¹, anexo del Informe Legal N° 894-2015-OSINFOR/06.2.2, se emitió la opinión especializada respecto a la multa que se debía imponer en el presente caso, cumpliendo así con lo requerido en la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR la cual no exige la notificación de dicha opinión especializada respecto a la multa.

⁴⁸ Foja 166.

⁴⁹ Corresponde señalar que el presente procedimiento inició con la notificación de la Resolución Directoral N° 359-2015-OSINFOR-DSPAFFS, la cual se produjo del 26 de junio de 2015.

Asimismo, la Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR se encontraba vigente desde su publicación en el diario oficial El Peruano el 12 de agosto de 2009.

⁵⁰ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.**

"Artículo 23°.- Instrucción del PAU

Las Direcciones de Línea a través de las Subdirecciones de Regulación y Fiscalización, se encargan de la instrucción del PAU que comprende las actuaciones siguientes:

(...)

23.6.- Evaluación de los actuados

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

(...)

f) Recomendar la sanción aplicable, en atención a lo establecido en el artículo 12° del presente Reglamento, incluyendo la determinación de la multa a imponer o archivamiento del procedimiento, según corresponda. **El cálculo de la multa deberá ser realizado por un profesional de la materia, según lo dispuesto en la escala de multas aprobada; y deberá ser anexado al informe legal en el que se tendrá en cuenta los criterios de razonabilidad previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N° 27444.** El cálculo de la multa incluirá una reducción del 30% si es que ésta es pagada íntegramente dentro de los veinte (20) días hábiles de notificada la Resolución Directoral que impone la sanción". (Énfasis agregado).

⁵¹ Foja 148.





57. Por otro lado, corresponde señalar que el referido documento denominado "Cálculo de Multa", así como la totalidad del expediente se encontraba a disposición del señor Gómez para que proceda a su revisión⁵², por lo que no se afectó derecho alguno del administrado quien podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa.
58. Sin perjuicio de lo expuesto, este Órgano Colegiado realizará la revisión del cálculo llevado a cabo por la primera instancia administrativa en el presente caso.
59. De la revisión del expediente, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta al señor Gómez han sido determinados por la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR que aprobó la "Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR" (en adelante, Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR), tal como se expone a continuación⁵³:

Considerando 23:

*"(...) la acción desplegada por el señor Juan Gómez Guerra, fue ejecutada mientras estaba vigente la Metodología para el cálculo del monto de multas a imponer por la comisión de infracciones, aprobada mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR (...), luego de la evaluación correspondiente, es pertinente **optar por la aplicación de la metodología aprobada mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR en el presente caso**". (Énfasis agregado)*

Considerando 24:

"(...) es necesario determinar el monto de la multa que corresponde imponer por las infracciones acreditadas; en ese contexto, deben tenerse en cuenta la multa disuasiva, el beneficio ilícito, costo evitado o el costo postergado, la probabilidad de detección, el costo administrativo, la proporción del daño generado al recurso a considerar en la fórmula, los factores atenuantes y agravantes; por lo cual concluye que corresponde imponer la sanción de multa de 2.18 Unidades Impositivas Tributarias (U.I.T)". (Énfasis agregado)

60. Cabe precisar que la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, estuvo vigente a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 857-OSINFOR-DSPAFFS a través de la cual se determinó la sanción objeto de este procedimiento⁵⁴.



⁵² Ley N° 27444.

"Artículo 55°.- Derechos de los administrados

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

(...)

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

(...)"

⁵³ Foja 152 (reverso).

⁵⁴ Corresponde señalar que la Resolución Directoral N° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS fue emitida el 14 de diciembre de 2015.

61. Respecto a las infracciones tipificadas en los en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, corresponde precisar que estas fueron calculadas en función a la siguiente fórmula:

$$M = \left(\frac{\beta}{p(e)} + k + \alpha R \right) (1 + F)$$

Donde:

- M* : Multa disuasiva.
β : Es el beneficio ilícito, el costo evitado o el costo postergado.
P(e) : Es la probabilidad de detección.
k : El costo administrativo.
αR : Es la proporción del daño generado al recurso a considerar en la fórmula.
(1 + F) : Son los factores atenuantes y agravantes.

62. Asimismo, debe precisarse que los criterios que se han tomado para ponderar la conducta del administrado se encuentran previstos en la fórmula antes señalada como "factores atenuantes y agravantes" (1+F), tal como se observa a continuación:

e.- Factores atenuantes y agravantes (1 + F)

Al igual que en el caso del cálculo de multa en materia forestal, en materia de fauna silvestre es posible incluir una serie de factores atenuantes y/o agravantes que disminuyan o incrementen la multa base en un porcentaje establecido previamente.

Es así que para el caso de OSINFOR los factores atenuantes y agravantes incrementarían como máximo en 10% la multa impuesta, y la reducirían como máximo en un 20%. Para el cálculo de estos factores se emplea la información reportada en el siguiente cuadro:

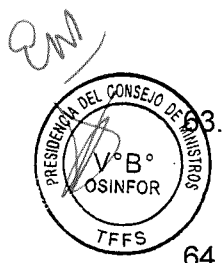
Cuadro N° 10: Factores Atenuantes y Agravantes para la imposición de sanciones por la comisión de infracciones en materia de fauna silvestre

Calificación Atenuantes y Agravantes	Calificación	Final
F1. Antecedentes del Administrado		
No tiene antecedentes por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre	-10	
Ha sido sancionado por otras infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre	5	
Ha sido sancionado por la misma infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre	10	

63. De lo expuesto, se concluye que la multa impuesta fue determinada observando los criterios recogidos en la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, por lo que corresponde desestimar lo señalado por el administrado en este extremo.

64. Finalmente, el administrado manifestó que "(...) la dirección de línea no ha tomado en cuenta el principio de razonabilidad y proporcionalidad y sustentar de que manera

Asimismo, la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR se encontraba vigente desde su publicación en el diario oficial El Peruano, el 30 de enero de 2013.





ha aplicado la escala de la multa, o de qué manera ha ponderado mi conducta para seleccionar la sanción a imponer y bajo qué criterios técnicos ha aplicado el cálculo”⁵⁵.

65. Al respecto, el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁶, establece que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción siendo que las mismas deben observar diversos supuestos para su graduación. En el presente caso, los elementos de graduación han sido determinados por la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR la cual, como se señaló en párrafos anteriores, ha sido aplicada debidamente en el presente caso por lo que corresponde desestimar lo alegado por el señor Gómez en su recurso de apelación.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

66. 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 Gestión⁵⁷ 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° 27444⁵⁸, estableciendo que son

⁵⁵ Foja 165.

⁵⁶ Ley N° 27444.

“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”.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

67. A su vez, el principio de Debido Procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁹, 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 norma⁶⁰, 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.
68. 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° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS.
69. 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.
(...)”.

59

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”.

70. 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.
71. 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 Aplicación de Multa bajo este régimen	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI Aplicación de Multa bajo este régimen
<p>Artículo 365°⁶¹ 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>

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-MINAGRI⁶²; por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme

⁶¹ Dicho texto era el vigente al momento de cometerse las conductas infractoras.

⁶² **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.
(...)”.

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.

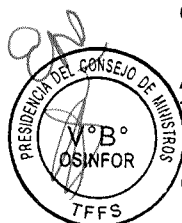
De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo 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 señor Juan Gómez Guerra, titular del Permiso para Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-CON/P-MAD-SD-016-13, contra la Resolución Directoral N° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Juan Gómez Guerra, titular del Permiso para Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-CON/P-MAD-SD-016-13, contra la Resolución Directoral N° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 857-2015-OSINFOR-DSPAFFS, la misma que sancionó al señor Juan Gómez Guerra por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 2.18 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.



Artículo 4°.- El importe de la multa impuesta deberá ser abonado en el Banco de la Nación, Transacción N° 9660, Código N° 0211, a nombre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, debiendo acreditar el pago con el correspondiente depósito ante la Oficina Central del OSINFOR u Oficina Desconcentrada más cercana a nivel nacional. En caso de incumplimiento con el pago, se procederá al cobro coactivo.

Artículo 5°.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor Juan Gómez Guerra, titular del Permiso para Aprovechamiento de Productos Forestales con Fines Industriales y/o Comerciales en Tierras de Propiedad Privada N° 16-CON/P-MAD-SD-016-13, a la



Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y al Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 161-2015-OSINFOR-DSPAFFS a la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones 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

