



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 143-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 040-2011-OSINFOR-DSCFFS-M

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

ADMINISTRADO : MANUEL MERARDO GARCÍA LINARES

**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 345-2013-OSINFOR-
DSCFFS**

Lima, 19 de agosto de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 22 de junio de 2004, el Estado Peruano representado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y el señor Manuel Merardo García Linares (en adelante, señor García), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 532 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-049-04 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 91).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 474-2009-AG-DGFFS-ATFFS-IQUITOS del 31 de diciembre de 2009 (fs. 44) se aprobó el Plan Operativo Anual N° 5 (en adelante, POA 5) de la quinta Parcela de Corta Anual¹ (en adelante, PCA) correspondiente al POA de la zafra 2009-2010 en una superficie de 378.80 ha.
3. Del 25 al 26 de agosto de 2010 se realizó una supervisión a la PCA correspondiente al POA de la zafra 2009-2010 cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe N° 3106-2010-AG-DGFFS-DGFFS-DGEFFS del 28 de setiembre de 2010 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

Con la Resolución Directoral N° 118-2011-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 22 de junio de 2011 (fs. 164), emitida por la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales

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".



y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR), notificada el 4 de julio de 2011 (fs. 174), se da inicio al Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor García titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las causales de caducidad establecidas en los literales a) y c) del artículo 18° de la Ley N° 27308², Ley Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante la Ley N° 27308), concordante con los literales b) y e) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG³ (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG); así como por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w)⁴ del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

5. Mediante escrito con registro N° S/N, ingresado el 7 de julio de 2011 (fs. 176), el señor García, presentó sus descargos contra los hechos imputados en la Resolución que inicio al presente PAU; Asimismo, mediante escrito con registro N° S/N, ingresado el 12 de agosto de 2011 (fs. 188), el administrado presentó un escrito solicitando se levanten las medidas cautelares y el 5 de setiembre de 2011 mediante escrito con registro N° 4700 (fs. 239), el administrado ingresó un escrito solicitando reiniciar las actividades de aprovechamiento forestal.
6. Con la Resolución Directoral N° 160-2011-OSINFOR-DSCFFS de fecha 7 de octubre de 2011 (fs. 366), notificada el 7 de octubre de 201 (fs. 370), la Dirección de Supervisión de OSINFOR resolvió, declarar fundada en parte la solicitud presentada

² **Ley N° 27308.**
"Artículo 18°.- Causales de Caducidad de los derechos de aprovechamiento.

- a) El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal
(...)
- c) Extracción fuera de los límites de la concesión.
(...)"

³ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG.**
"Artículo 91-A°.- Causales de Caducidad de la concesión

- (...)
- b) Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente.
(...)
- e) Extracción fuera de los límites de la concesión;
(...)"

⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG.**
"Artículo 363°.- Infracciones en materia forestal

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





por el administrado, en consecuencia modificar las medidas cautelares dictadas con la Resolución Directoral N° 118-2011-OSINFOR-DSCFFS⁵.

7. Mediante escrito con registro N° 013, ingresado el 10 de octubre de 2011 (fs. 386), el señor García, presentó un escrito solicitando la modificación de las medidas cautelares; Asimismo, mediante escrito con registro N° 0133, ingresado el 13 de enero de 2012 (fs. 394), el administrado presentó un escrito solicitando la emisión de Guías de Transporte Forestal y con fecha 3 de mayo de 2013 se llevó a cabo una Acta de Informe Oral en la que el administrado hizo uso de su palabra (fs. 457).
8. Mediante Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS de fecha 5 de setiembre de 2013 (fs. 472), notificada el 30 de setiembre de 2013 (fs. 482), la Dirección de Supervisión del OSINFOR resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - a) Sancionar al señor García, con una multa ascendente a 6.72 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante UIT), vigente a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
 - b) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal, por incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
9. El 22 de octubre de 2013 (fs. 486) mediante escrito con registro N° 1521, el concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:
 - a) *"(...) Como puede decirse que la sanción se fundamentó dentro de los parámetros de la veracidad de los hechos, es más en ningún momento se tomó en cuenta lo manifestado por la defensa en el descargo (sic) (...) "*⁶.
 - b) Se habría violado el debido proceso y el derecho de defensa del concesionario ya que *"(...) se realizó la inspección sin presencia del interesado (...) hecho que invalida cualquier acto de fiscalización (...) "*⁷.

⁵ La modificación realizada tenía el sentido siguiente: "Suspender los efectos del POA supervisado (POA N° 5), así como los POA que lo anteceden y otros que pudieran haberse aprobado por la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre de Iquitos, consecuentemente, la medida cautelar alcanza a las Guías de Transporte Forestal (en adelante, GTF) correspondientes. Dicha medida cautelar, alcanza a los POA aprobados por el Gobierno Regional de Loreto con posterioridad al supervisado, salvo que dicha Autoridad Forestal garantice la veracidad de dichos documentos de gestión, en cuyo caso podrán emitir las respectivas GTF debiendo consignarse el código de la troza en caso sea madera aún no aserrada, tal como lo dispone el artículo 318° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG"

Foja 486.

Foja 487.



- c) No se habría tomado en cuenta el artículo 367° del Reglamento de la Ley Forestal, sin haberse tomado en cuenta los siguientes criterios: “*Antecedentes del infractor, reincidencia y reiterancia (...)*”⁸”.

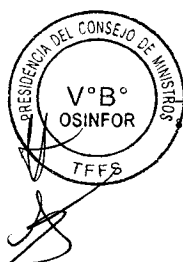
II. MARCO LEGAL GENERAL

10. Constitución Política del Perú.
11. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
12. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
13. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
14. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
15. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
16. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
17. Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
18. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
19. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

20. 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.

Foja 487.





21. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM⁹, 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

22. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 1521 con fecha 22 de octubre de 2013 el administrado interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 345-2013-OSINFOR-DSPAFFS (fs. 486). Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, la cual disponía en el artículo 39°¹⁰ que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno.
23. Posteriormente, el 4 de julio de 2016, se publicó la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR), la cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria entró en vigencia el 3 de agosto de 2016¹¹ y dispuso en su artículo 35° que corresponde a las Direcciones de Línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹².

⁹ 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."

¹⁰ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

"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 elevará conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre."

¹¹ Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR.
Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

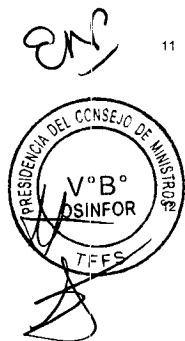
SEGUNDA: Vigencia y aplicación

El presente Reglamento entra en vigencia a los treinta (30) días calendario contados desde la publicación de la Resolución que lo aprueba en el Diario Oficial El Peruano. (...)"

Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR.

"Artículo 35°.- Recurso de apelación

El Recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia ante el órgano que lo emitió y es resuelto por el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.



24. En ese sentido, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria de la norma mencionada¹³ se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por la Ley N° 27444, ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
25. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹⁴ las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello, complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad¹⁵, eficacia¹⁶ e informalismo¹⁷ recogidos en la Ley N° 27444.

Corresponde a las direcciones de línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.

El plazo para elevar el recurso de apelación al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre será de cinco (05) días contados desde el día siguiente de su recepción, suspendiéndose dicho plazo si corresponde al impugnante subsanar alguna observación realizada por la correspondiente dirección de línea”.

¹³ **Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR.**

“PRIMERA: Supletoriedad

En todo lo no previsto de manera expresa en el presente Reglamento se aplicarán supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444. Cabe indicar que los plazos señalados en el presente reglamento se entenderán por días hábiles, más el término de la distancia, aprobado por el OSINFOR mediante Resolución Presidencial”

¹⁴ **Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS.**

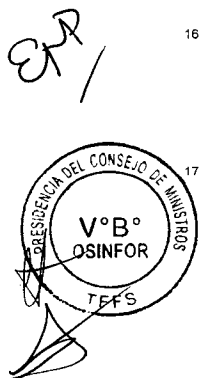
“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

SEGUNDA.- Las normas procesales son de aplicación inmediata, incluso al proceso en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado”.

¹⁵ *“La celeridad busca imprimir al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible, para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia (...) debe tenerse en cuenta que no se trata de una pauta meramente programática sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exige a la Administración emplear racionalmente el tiempo al ordenar los actos procesales (...).”* Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 80 a 81.

¹⁶ *“El principio de eficacia no puede menos que servir de base para otros principios netamente procesales como el informalismo en favor del administrado (...) pero también ser deriva que las partes deben hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad en favor del administrado (...). (...).”* Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 83.

¹⁷ *“Por aplicación de este mismo principio, también debe entenderse que cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (computo de plazos, legitimación, decisión sobre firmeza o no del acto, calificación de recursos, existencia o no de legitimación en el administrado, la oportunidad de presentación de documentos, idoneidad del destinatario de una petición, agotamiento o no de la vía administrativa, etc.) debe interpretarse con benignidad en favor del administrado y favoreciendo la viabilidad de su acto procesal”.* Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 74.





26. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
27. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente¹⁸.
28. El escrito de apelación presentado por el señor García cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia 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-OSINFOR¹⁹, así como en lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley de la Ley del Procedimiento Administrativo

¹⁸ **Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR.**

“Artículo 36°.- Plazo para interponer el recurso de apelación

Los plazos para la interposición del Recurso de apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son aquellos establecidos para el Recurso de reconsideración”.

“Artículo 34°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de reconsideración

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

¹⁹ **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:

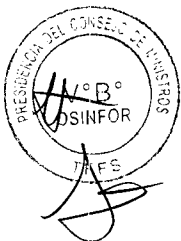
- Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
- Identificación del apelante, debiendo consignar su nombre y apellidos completos, domicilio real o procesal y número de documento nacional de identidad o carné de extranjería. En caso de actuación mediante representante, se acompañará el poder vigente respectivo con una antigüedad no mayor de 90 días, salvo que ya obre en el expediente.
- El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.
- Los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición.
- Las pruebas instrumentales, de ser el caso, debiendo enumerarlas correlativamente.
- Copias simples del escrito y sus recaudos para la autoridad recurrida.
- La firma del apelante o de su representante.
- La firma de abogado, debiendo consignarse el registro correspondiente.
- 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:

- 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.”

Em



General, Ley N° 27444 (en adelante, Ley N° 27444)²⁰, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

29. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444²¹, concordado con el artículo 38° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR²², 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.
30. 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,

²⁰ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

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

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

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

“Artículo 211°.- Requisitos del recurso

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

²¹ Ley N° 27444.

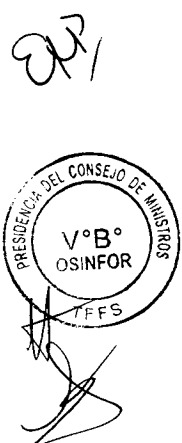
“Artículo 209°: Recurso de apelación

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”.

²² 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”.





*pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho*²³.

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

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

32. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- i) Si la Dirección de Supervisión al momento de emitir la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS evaluó los descargos presentados por la apelante.
 - ii) Si la supervisión de oficio llevada a cabo del 25 al 26 de agosto de 2010 fue realizada vulnerando las disposiciones legales que garantizan un debido procedimiento.
 - iii) Si la imposición de la multa ha sido determinada teniendo en cuenta los criterios recogidos en el artículo 367° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, referido a los antecedentes, reincidencia y reiterancia.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.I Si la Dirección de Supervisión al momento de emitir la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS evaluó los descargos presentados por el apelante

33. El administrado manifestó que "(...) Como puede decirse que la sanción se fundamentó dentro de los parámetros de la veracidad de los hechos, es más en ningún momento se tomó en cuenta lo manifestado por la defensa en el descargo (sic) (...) ²⁴".
34. Al respecto, de acuerdo con el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, respetando la Constitución, la Ley y el derecho. A su vez, el principio del debido procedimiento regulado en el numeral 1.2 del artículo IV del mismo cuerpo normativo²⁵, reconoce el



²³ MORON URBINA, Juan Carlos – Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica Novena edición mayo 2011. Página 623.

²⁴ Foja 486.

²⁵ Ley N° 27444.
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho²⁶.

35. En ese sentido, el numeral 5.4 del artículo 5° de la norma referida en el considerando anterior, dispone que "(...) *el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados (...) siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor*"²⁷.
36. Con relación al derecho de defensa el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente²⁸:

"24. El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...)

25. El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la

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

- 1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
- 1.2. 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 sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.
(...)"

²⁶ En ese sentido, Juan Carlos Morón Urbina sostiene: "...el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio, a exigir que la administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado. Igualmente, sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por ellos, en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso, precisando que la administración queda obligada a considerar en sus decisiones los argumentos de los administrados cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse".

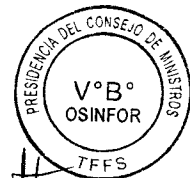
Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2011. Pág. 67.

²⁷ **Ley N° 27444.**
"Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo
(...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que otorgue posibilidad de exponer su posición al administrado y, en su caso, aporten las pruebas a su favor".

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

EMP/





administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado”.

37. Teniendo en cuenta el marco normativo expuesto, corresponde a este Órgano Colegiado analizar si, en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, se cumplió con lo dispuesto en el numeral 5.4 del artículo 5° de la Ley N° 27444.
38. De la revisión del expediente se observa que a través de la Resolución Directoral N° 118-2011-OSINFOR-DSCFFS²⁹, la Dirección de Supervisión comunicó al señor García el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por la presunta comisión de las causales de caducidad establecidas en los literales a) y c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con los literales b) y e) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; así como por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG. Asimismo, se le remitió copia del Informe de Supervisión y otorgó un plazo de quince (15) días hábiles para que presente los descargos correspondientes.
39. En respuesta a la imputación de cargos efectuada a través de la referida resolución directoral, mediante escrito con registro N° S/N, presentado el 7 de julio de 2011, el señor García presentó sus descargos³⁰ contra la Resolución Directoral N° 118-2011-OSINFOR-DSCFFS.
40. En ese sentido, corresponde señalar que a efectos de no vulnerar el debido procedimiento del presente procedimiento administrativo único, la Dirección de Supervisión al momento de emitir la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS, materia de apelación, señaló lo siguiente³¹:

Considerando 6:

“Mediante Informe Técnico N° 329-2011-OSINFOR-DSCFFS/SDCFFS, de fecha 28 de noviembre de 2011 (fs. 382), se evaluó el descargo presentado por el concesionario Manuel Merardo García Linares, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 532 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-049-04, llegando a las siguientes conclusiones:



²⁹ Foja 164.

³⁰ Foja 176.

³¹ Foja 473.

- i. **El descargo presentado por el señor Manuel Merardo García Linares, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 532 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-049-04, no presenta información técnica (documentos u otros elementos de juicio) que justifique los actos atribuidos.**
- ii. **El concesionario no desvirtúa las imputaciones realizadas en la Resolución Directoral N° 118-2011-OSINFOR-DSCFFS”.**

Considerando 7:

“Mediante Informe Técnico N° 029-2011-OSINFOR-DSCFFS/SDCFFS, de fecha 23 de febrero de 2012 (fs. 426), la Subdirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, adecúa el Informe Técnico N° 329-2011-OSINFOR-DSCFFS/SDCFFS, acorde a lo establecido en el artículo 12.3° del Reglamento del PAU de OSINFOR, concluyéndose en que el descargo presentado por el señor Manuel Merardo García Linares, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 532 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-049-04, no presenta información técnica que desvirtúen los hechos que motivaron la Resolución Directoral N° 118-2011-OSINFOR-DSCFFS”

(Énfasis agregado).

41. De lo antes expuesto, se desprende que la Dirección de Supervisión en aplicación de los principios de informalismo y eficacia contemplados en el numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444³² evaluó los descargos presentados por el administrado a las imputaciones formuladas en la Resolución Directoral N° 118-2011-OSINFOR-DSCFFS.

³²

Ley N° 27444.

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

(...)

1.10. Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

(...)”.





42. Aunado a lo anterior, se precisa que en los considerandos 12 al 29 de la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS³³, se han desvirtuado detalladamente los descargos presentados por el señor García, con lo que se confirma que los argumentos del concesionario fueron debidamente evaluados.
43. En consecuencia y, contrariamente a lo señalado por el recurrente, la Dirección de Supervisión sí analizó el escrito presentado el 7 de julio de 2011. Por consiguiente, la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS fue expedida conforme a los principios de legalidad y debido procedimiento establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444, por lo que corresponde desestimar las alegaciones formuladas por el señor García en este extremo del recurso de apelación.

VI.II Si la supervisión de oficio llevada a cabo del 25 al 26 de agosto de 2010 fue realizada vulnerando las disposiciones legales que garantizan un debido procedimiento.

44. El administrado señala que se ha violado el debido proceso y el derecho de defensa del concesionario ya que "(...) se realizó la inspección sin presencia del interesado (...) hecho que invalida cualquier acto de fiscalización (...) "³⁴".
45. Al respecto, corresponde precisar que la supervisión fue llevada a cabo en el mes de agosto de 2010, razón por la cual la actividad supervisora del funcionario a cargo de dicha labor se encontraba regulada por el Manual de Supervisión de Concesiones Forestal Maderable, aprobado por Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS³⁵ (en adelante, Manual de Supervisión), el cual dispone que se debe informar al titular del permiso que se llevará a cabo una supervisión a su POA a fin de que coordine su participación durante dicha actividad³⁶.

Em

33 Fojas 474 al 476 reverso.

34 Foja 487.

35 Corresponde señalar que la mencionada Resolución Directoral fue emitida el 20 de agosto de 2009.

Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS.

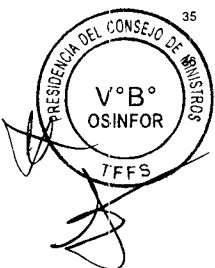
"6.1. Etapa de gabinete

6.1.3. Otras diligencias

b) Reunión con el titular de la concesión

Previo al trabajo de campo, el supervisor, de ser el caso, efectuará una reunión de coordinación con el titular o su representante, con la finalidad de:

- Exponer detalladamente la diligencia de campo.
- Solicitar información complementaria por parte del concesionario como libreta de campo u otros.
- Informar al concesionario la hora y lugar de salida para la diligencia de campo.
- Firmar el Acta de Coordinación. (**Anexo 03:** 3.1 Acta de coordinación (...)).



46. En virtud de dicha disposición, con fecha 19 de agosto de 2010, se notificó al señor García la Carta N° 600-2010-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPM del 18 de agosto del mismo año (fs. 31), en donde se precisó lo siguiente:

"(...) convoco a reunión de coordinación para realizar inspección ocular al área de su concesión forestal, cuya diligencia estará a cargo del personal de la Dirección Forestal y Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura (Lima), la reunión se llevará a cabo en la oficina de esta Sub Dirección Provincial de Maynas para el día viernes 20 de agosto a horas 10:00 a.m., (...) le invocamos asistencia y puntualidad".

47. De la revisión del expediente, se aprecia que dicha comunicación fue recibida por la señora Cecilia Carola Díaz esposa del señor García, siendo que en el cargo de dicho documento consta su nombre, la relación con el concesionario, su firma, la fecha y la hora de recepción³⁷. Por lo que, se acredita que el administrado tenía conocimiento de la supervisión que se realizaría en su concesión.
48. Para mayor abundamiento, figura en el expediente administrativo, el acta de coordinación de la supervisión llevada a cabo el 21 de agosto de 2010, en donde se advierte la presencia del administrado titular de la concesión, pero el mismo se negó a firmar dicha acta (fs. 33). Concluyendo que, lo alegado por el administrado en este punto no es correcto, por cuanto se acredita que tuvo conocimiento de la actividad supervisora que se llevaría a cabo en su POA, sin embargo, no tuvo ninguna intención de participar de la misma; Acreditándose con ello, que en ningún momento se atentó contra el derecho de defensa del señor García y menos aún en contra del debido procedimiento.
49. Cabe precisar que de acuerdo con el Manual de Supervisión la ausencia del administrado durante la supervisión forestal no impide que se ejecute el trabajo de campo programado³⁸, toda vez que la actividad supervisora se realiza de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Supervisión, el cual determina los criterios mínimos a tener en consideración durante una supervisión, siendo que los resultados obtenidos son recogidos de manera objetiva; por lo tanto, el Informe de Supervisión, así como lo consignado en las Actas de dicha diligencia, tienen un valor probatorio dentro del procedimiento sancionador. Por lo que, lo argumentado por el administrado en su recurso de apelación carecen de fundamento, correspondiendo desestimar las

EMP

³⁷ Foja 31.

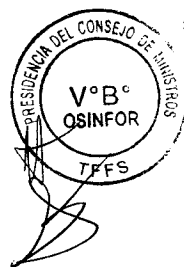
³⁸ Resolución Directoral N° 001-A-2009-OSINFOR-DSCFFS.

"6.1. Etapa de gabinete

6.1.3. Otras diligencias

b) Notificación de la supervisión

(...) En caso el concesionario no designe a su representante o no asista a la diligencia, ello no impedirá la ejecución del trabajo de campo".





alegaciones formuladas por el señor García en este extremo del recurso de apelación.

50. En contexto, resulta pertinente indicar que las conductas infractoras imputadas al administrado se encuentran sustentadas en el Informe de Supervisión que recoge los hechos constatados por el supervisor durante la diligencia realizada el 25 y 26 de agosto de 2010, tal como se observa a continuación:

"V. ANÁLISIS"³⁹

(...)

5.5. (...) se muestran los resultados de la verificación de los árboles de cedro, en la PCA 05 contrastada en lo declarado en el POA aprobado. En ella se observa lo siguiente:

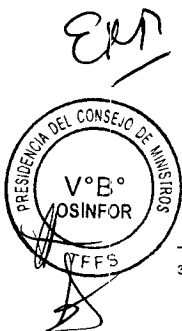
5.5.1. De los 36 árboles aprovechables (100%) declarados en le POA 05 y aprobado con Resolución Administrativa N° 474-2009-AG-DGFFS-ATFFS-IQUITOS, se encontraron a 5 Tocones de la siguiente manera:

- ✓ Individuo de la especie *Cedrela odorata* "cedro" en estado de tocón, ubicado a una distancia de 77 metros del código F10-10 (faja 10-árbol 10), se encontró una troza aproximadamente de 0,90 metros de diámetro y 2.40 metros de longitud con hueco diametral.
- ✓ Individuo de la especie *Cedrela odorata* "cedro" en estado de tocón, ubicado a una distancia de 185 metros del código F17-45 (faja 17-árbol 45), se encontró madera tabloneada con motosierra.
- ✓ Individuo de la especie *Cedrela odorata* "cedro" en estado de tocón, ubicado a una distancia de 86 metros del código F18-8 (faja 18-árbol 8), se encontró solo el tocón.
- ✓ Individuo de la especie *Cedrela odorata* "cedro" en estado de tocón, ubicado a una distancia de 61 metros del código F18-15 (faja 18-árbol 15), se encontró madera tabloneada con motosierra.
- ✓ Individuo de la especie *Cedrela odorata* "cedro" en estado de tocón, ubicado a una distancia de 56 metros del código F19-26 (faja 19-árbol 26), se encontró madera tabloneada con motosierra.

(...)

5.5.3. (...) muestra los resultados de los 4 árboles considerados como semilleros (F4-9; F10-35; F17-70; F20-29) como puede leerse NO EXISTEN en la PCA 05.

5.6. Según el balance de extracción la concesión forestal del señor García ha movilizado madera de la especie *Cedrela odorata* "cedro" en un volumen de 238.394 m³ rollizos de lo autorizado (238.755 m³ rollizos) correspondiente a la zafra 2009-2010, lo cual, de acuerdo a lo verificado en campo, se indica que la madera de cedro movilizado no es de procedencia legal.



39

Fojas 10 a 11.

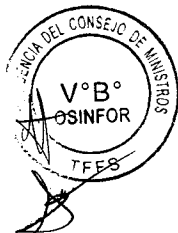
VIII. CONCLUSIONES⁴⁰

- 6.1. El POA 05 de la zafra 2009-2010 (...) contiene información no veraz.
 - 6.2. De los 40 árboles declarados en el POA 05, zafra 2009-2010, 31 son INEXISTENTES, sólo se encontró 05 tocones, 03 de ellas estaban en condición de tablonos (cortados con motosierra).
 - 6.3. Según balance de extracción, la concesión forestal ha movilizado 238.394 m³ rollizo de "cedro" (representa un 99.85% del volumen autorizado), por lo que se presume que la madera movilizada es de procedencia ilegal".
51. De lo señalado, se desprende que durante la supervisión forestal realizada el 25 y 26 de agosto de 2010, el supervisor constató que el administrado incumplió el plan de manejo forestal, 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. Dichas conductas se encuentran tipificadas en el literal a) del artículo 18º de la Ley N° 27308, concordante con el literal b) del artículo 91º-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, como en los literales i) y w) del artículo 363º del mismo Decreto Supremo.
52. Ahora bien, teniendo en cuenta que las infracciones imputadas al señor García se han realizado sobre la base del contenido del Informe de Supervisión, corresponde precisar 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 habilitante⁴¹.
53. Sobre el particular, 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 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

⁴⁰ Foja 11.

⁴¹ 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.
(...)"





*delictiva*⁴²; 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.

54. Asimismo, de conformidad con los artículos 43° y 165° de la Ley N° 27444⁴³, 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 (...)*"⁴⁴.
55. 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 mismos⁴⁵, quien debe demostrar que los datos son imprecisos o falsos no bastando su mera observación para poder considerar dicha afirmación; situación que no ha sucedido en el presente caso, ya que el administrado no adjuntó ningún medio de prueba que pueda acreditar la existencia de algún agravio a los informes técnicos.
56. Aunado a ello, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁶, en concordancia con el artículo 5° del Reglamento

⁴² CAFFERATA NORES José. La Prueba en el Derecho Penal. Ed. Depalma. Buenos Aires 1998. Pág. 16.

⁴³ 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".

⁴⁴ DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Aranzadi. Madrid 2005 Vol. I. Pág. 390.

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".

⁴⁶ Ley N° 27444.



del PAU⁴⁷, la responsabilidad administrativa debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, lo que ha sido debidamente acreditado en el presente PAU al haberse detectado el incumplimiento del plan de manejo forestal, la realizó de extracción forestal sin la correspondiente autorización y la facilitación del transporte de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en su recurso de apelación en este extremo.

VI.III Si la imposición de la multa ha sido determinada teniendo en cuenta los criterios recogidos en el artículo 367° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, referido a los antecedentes, reincidencia y reiterancia.

57. El administrado señaló en su recurso de apelación que no se habría tomado en cuenta el artículo 367° del Reglamento de la Ley Forestal, respecto a los siguientes criterios: “ Antecedentes del infractor, reincidencia y reiterancia (...)”⁴⁸
58. Al respecto, de acuerdo con la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, norma aplicable al presente procedimiento, la etapa de instrucción comprende la emisión del informe legal de calificación de pruebas actuadas que, además, debía incluir la propuesta de sanción, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia⁴⁹.

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

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

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
(...)”.

⁴⁷ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.**

“Artículo 5°.- Principios

El PAU se rige por los principios generales del procedimiento administrativo señalados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; Ley General del Ambiente N° 28611; Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG, o las normas que las modifiquen o sustituyan”.

⁴⁸ Foja 487.

⁴⁹ **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





59. En ese sentido, a través del documento denominado: "Formato de Multa N° 155-2013-OSINFOR/06.1.2"⁵⁰, anexo del Informe Legal N° 466-2013-OSINFOR/06.1.2, 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.
60. Por otro lado, corresponde señalar que el referido documento denominado "Formato de Multa", así como la totalidad del expediente se encontraba a disposición del señor García para que proceda a su revisión⁵¹, por lo que no se afectó derecho alguno del administrado quien podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa.
61. 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.
62. De la revisión del expediente, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta al señor García 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) como por el artículo 367° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁵², tal como se expone a continuación⁵³:

Considerando 40:

es pagada íntegramente dentro de los veinte (20) días hábiles de notificada la Resolución Directoral que impone la sanción". (Énfasis agregado).

50 Foja 470.

51 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.

(...)"

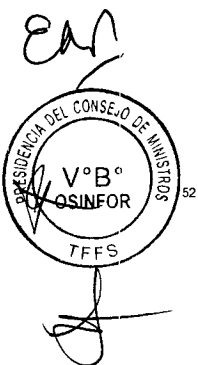
Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

"Artículo 367.- Criterios para la determinación del monto de las multas y sanciones accesorias

Las sanciones establecidas en el presente Capítulo, son impuestas en base a los siguientes criterios:

- Gravedad y/o riesgo generado por la infracción;
- Daños y perjuicios producidos;
- Antecedentes del infractor;
- Reincidencia; y,
- Reiterancia.

53 Fojas 479 y reverso.



“Con referencia a la reincidencia o reticencia y antecedentes del infractor, conforme a la revisión de la base de datos de las concesiones forestales supervisadas y procedimientos administrativos únicos de la DSCFFS, en la cual se registran las concesiones forestales que han sido supervisadas y a las cuales el OSINFOR en ejercicio de sus funciones ha iniciado procedimientos administrativos únicos, el señor García titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 532 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-049-04, no registra haber incurrido en reiterancia o reincidencia de la comisión de infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, tampoco tiene antecedentes por la comisión de infracciones a la legislación forestal o de fauna silvestre”.
 (Énfasis agregado)
 (...)

Considerando 46:

“(…) en aplicación de la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, de fecha 8 de abril de 2013, que aprueba la “Metodología del Cálculo de la Multa del Monto de las Multas a imponer por el OSINFOR, se ha emitido el Anexo-Formato de multa N° 155-2013-OSINFOR/06.1.2 anexo al Informe Legal N° 466-2013-OSINFOR/06.1.2, que determina el monto de la multa a imponer al concesionario señor García titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 532 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-049-04, la misma que asciende a 6.72 UIT (...).”
 (Énfasis agregado)

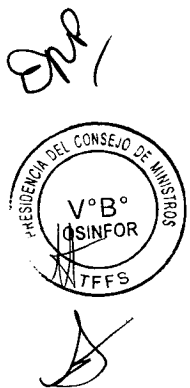
63. Respecto a las infracciones tipificadas en los en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, corresponde precisar que estas fueron calculadas en función a la siguiente fórmula:

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

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.

64. 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	

65. De lo expuesto, se concluye que la multa impuesta fue determinada observando los criterios recogidos en la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, así mismos se tomaron en cuenta los criterios para la determinación del monto de las multas y sanciones detallados en el artículo 367° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por lo que corresponde desestimar lo señalado por el administrado en este extremo.
66. Finalmente, cabe precisar que de acuerdo con el principio de razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁴, 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 y por lo dispuesto por artículo 367° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, como se ha señalado en los párrafos precedentes, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el señor García en su recurso de apelación.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

54

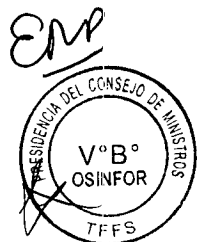
Ley N° 27444.

"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:

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



67. 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 gestión³⁰ 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 N° 27444³¹, estableciendo que 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.
68. A su vez, el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444³², 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 norma³³, 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”,

³⁰ 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.

³¹ **Ley N° 27444.**
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

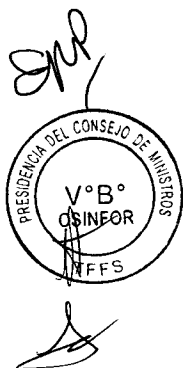
5) Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
(...)”.

³² **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.
(...)”.

³³ **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.
(...)”.





garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

69. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora del concesionario, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS.
70. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
 - Ley N° 27308 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
 - Decreto Supremo N°014-2001-AG "Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
71. 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 el administrado.
72. Para dicho análisis corresponderá comparar, la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
Artículo 365° ³⁴ Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientos (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.	Artículo 209.1° La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT , vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma. Artículo 209.2° La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:

34

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



	a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación. b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave. c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.
--	--

73. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable al administrado es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime la conducta supuestamente desarrollada por el concesionario, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI³⁵; por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por el presunto infractor 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° 062-2016-OSINFOR; y, 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 Manuel Merardo García Linares, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 532 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-049-04, contra la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el concesionario Manuel Merardo García Linares, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 532 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-049-04, contra la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

³⁵

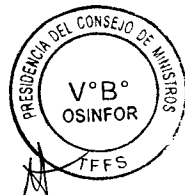
Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

"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.

(...)"





Artículo 3°.- CONFIRMAR en todos sus extremos la Resolución Directoral N° 345-2013-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó al concesionario Manuel Merardo García Linares, con una multa ascendente a 6.72 UIT, vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por la causal de establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en el literal b) del artículo 91°A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

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 concesionario Manuel Merardo García Linares y a la Dirección Ejecutiva del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 040-2011-OSINFOR-DSCFFS-M 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