



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

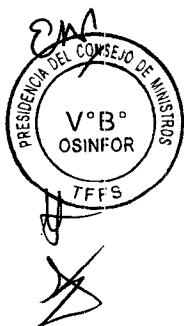
RESOLUCIÓN N° 151-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 031-2012-OSINFOR-DSCFFS-NM-OPB
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES
FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE**
ADMINISTRADO : NICOLAI MINAYA CÁRDENAS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 153-2013-OSINFOR- DSCFFS

Lima, 9 de setiembre de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. El 12 de diciembre de 2003, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y el señor Nicolai Minaya Cárdenas (en adelante, señor Minaya), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales diferentes a la Madera en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-300-03 (en adelante, Contrato de Concesión Forestal) (fs. 93).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 435-2010-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA del 8 de noviembre de 2010, se aprobó el Plan de Manejo Complementario Anual N° 3 presentado por el señor Minaya correspondiente a la zafra 2010-2011, sobre una superficie de 50.00 hectáreas (en adelante, PMCA) (fs. 46).
3. Mediante Resolución Administrativa N° 527-2011-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA del mes de febrero de 2011, se aprobó el Plan Operativo Anual para el aprovechamiento de castaña presentado por el señor Minaya correspondiente a la zafra 2010-2011, sobre una superficie de 1000.44 hectáreas (en adelante, POA) (fs. 58).
4. Mediante Resolución Administrativa N° 2260-2011-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA del 5 de diciembre de 2011, se autorizó la ampliación de fecha para la movilización de saldos del PMCA, aprobado mediante Resolución Administrativa N° 435-2010-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA del 8 de noviembre de 2010, esta ampliación de fecha para



movilización de saldos tendrá vigencia 120 días a partir de la aprobación de la presente resolución (fs. 42).

5. Del 22 al 24 de mayo de 2012, la Dirección de Supervisión de Concesiones 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 (en adelante, PCA) correspondiente al POA del administrado, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 074-2012-OSINFOR-DSCFFS del 17 de julio de 2012 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).
6. Con Resolución Directoral N° 161-2012-OSINFOR-DSCFFS del 15 de octubre de 2012 (fs. 106), notificada el 20 de noviembre de 2012 (fs. 111), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único contra el señor Minaya, titular del Contrato de Concesión Forestal, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre², aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificaciones.
7. Mediante escrito con registro N° 1545 (fs. 118), recibido el 3 de diciembre de 2012, el señor Minaya presentó sus descargos, contra las imputaciones señaladas en la Resolución Directoral N° 161-2012-OSINFOR-DSCFFS que dio inicio al presente procedimiento administrativo único.
8. Mediante Resolución Directoral N° 017-2013-OSINFOR-DSCFFS del 24 de enero de 2013 (fs. 129), notificada el 7 de febrero de 2013 (fs. 131 y 132), la Dirección de

¹ 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".

² Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"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.
- l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.
- w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".





Supervisión amplió las imputaciones de cargo contenidas en la Resolución Directoral N° 161-2012-OSINFOR-DSCFFS, resolviendo que también corresponde iniciar el presente procedimiento administrativo único contra el señor Minaya por haber incurrido en la presunta causal de caducidad prevista en el literal c) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308).

9. Mediante escrito con registro N° 1981 (fs. 138), recibido el 18 de marzo de 2013, el señor Minaya presentó sus descargos, contra las imputaciones señaladas en la Resolución Directoral N° 017-2013-OSINFOR-DSCFFS.
10. Mediante Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSCFFS del 22 de abril de 2013⁴ (fs. 174), notificada el 2 de mayo de 2013 (fs. 180), la Dirección de Supervisión resolvió sancionar al señor Minaya por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus

³ **Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**
"Artículo 18°.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento
El incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización.
(...)"

c. Extracción fuera de los límites de la concesión".

⁴ Cabe precisar que si bien el presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra el señor Gonzáles también se inició por incurrir en una conducta que habría configurado la presunta causal de caducidad prevista en el literal c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, la Dirección de Supervisión determinó que no correspondía pronunciarse respecto a la referida causal de caducidad por los siguientes argumentos:

Considerando 5:
(...)

IV. Con relación a la imputación de la causal de caducidad en el literal c), el descargo del concesionario señala que la causa que motiva el inicio del PAU por parte del OSINFOR, se debe a un error a la información consignada y señalada en el PMCA, aprobado por la DRFFS quien comprobó la existencia de árboles de la especie tomillo, pero dicha ubicación fue determinada erróneamente por el consultor forestal quien consignó datos inexactos a los árboles que ya habían sido identificados e inventariados para su aprovechamiento. Esto llevó al supervisor a una confusión dado que utilizó el PMCA con los datos de ubicación errados que generó la inexistencia de la totalidad de árboles supervisados de la especie tomillo. Asimismo, cabe señalar que no está en discusión que los árboles de la especie tomillo conforme a las coordenadas de ubicación del PMCA no existen por un trabajo deficiente del consultor, pero afirma que todos los árboles se ubicaban dentro de los límites de la concesión, adjuntando fotografías de tocones con GPS, donde se consigna las coordenadas de cada árbol en calidad de tocón y el mapa de ubicación de dichos árboles aprovechados.

Al respecto es preciso señalar que en la supervisión de oficio, se observó que las coordenadas declaradas por el concesionario y aprobadas por el concesionario y aprobados por el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre de Madre de Dios con respecto a los árboles de la especie tomillo señalados en el PMCA no existen, por lo que existe responsabilidad del titular de la concesión, del ingeniero consultor quien lo suscribió y de la autoridad quien aprobó dicho documento. Asimismo, la causal de caducidad se fundamenta en la extracción de árboles fuera de los límites de la concesión, previsto en el literal c) del artículo 18° de la Ley N° 27308, (...) sin embargo de acuerdo a los descargos presentados por el concesionario mediante las fotografías a los árboles en estado de tocón (fs. 145 al 160) y el mapa de ubicación de los referidos árboles (fs. 161), indicarían que los 06 árboles de la especie tomillo no estarían ubicados fuera de los límites de la concesión, desvirtuando la imputación realizada en la Resolución Directoral N° 017-2013-OSINFOR-DSCFFS. (...)"



modificatorias, e imponer una multa ascendente a 4.51 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

11. Mediante escrito con registro N° 603 (fs. 183), recibido el 22 de mayo de 2013, el señor Minaya interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:

a) El administrado manifestó que durante el presente procedimiento administrativo sancionador se habrían vulnerado los principios de concurso de infracciones y razonabilidad, razón por la cual la resolución materia de impugnación habría incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444⁵, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444).

b) Preciso que se habría vulnerado el principio del concurso de infracciones, establecido en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁶ -en concordancia con lo dispuesto en el artículo 7° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR⁷, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR)- debido a que "(...) *ante la comisión de infracciones, por el mismo sujeto, concurrentes en el tiempo, deberá aplicarse la sanción que corresponda a la infracción que resulte más grave, de tal forma que una sola persona no sea sancionada acumulativamente por dos o más infracciones, prefiriéndose en tal caso, aquella infracción que resulte más grave*"⁸.

⁵ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 10°.- Causales de nulidad"

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias".

⁶ 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".

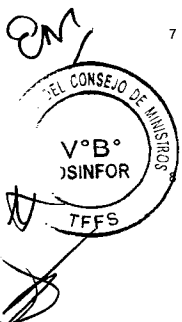
⁷ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"Artículo 7°.- Concurso de Infracciones"

Son aplicables en el PAU las reglas sobre concurso de infracciones previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444".

Foja 184.

El administrado precisó que "*no puede existir acumulación en la sanción o una sumatoria de sanciones, es decir, no debe haber una acumulación ni tácita ni expresa de sanciones y consecuentemente infracciones, sino por el contrario debe sancionarse por sólo una de ellas. Esta proscrito por tanto que ante la concurrencia o concurso de varias infracciones imputadas a un solo individuo, se sancione por todas las infracciones en la misma oportunidad; pues lo*





- c) En ese sentido, debe tenerse en cuenta que en el presente caso "a mi persona se le imputa la comisión de tres infracciones concurrentes en el tiempo y producto de esta imputación, conforme al tenor de la resolución que sanciona, es que se me sanciona con 4.51 UIT, tal y conforme queda señalado en el artículo 1° de la citada resolución que dispone sancionarme por la comisión de las infracciones contempladas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre"⁹.
- d) De otro lado, precisó que se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444¹⁰, concordante con el artículo 12° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR¹¹, toda vez que la Dirección de Supervisión le ha "(...) impuesto una sanción desproporcionada a la supuesta comisión de infracciones, así como no se han observado elementos y criterios importantes para imponer la infracción como son la reiterancia, gravedad y daño, entre otros aspectos"¹². En ese sentido, "(...) la

que la ley exige es que sea sólo una de las infracciones concurrentes o concursantes la que sea sancionada, con la condición que sea la más grave". (fs. 185).

⁹ Foja 185.

¹⁰ **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".

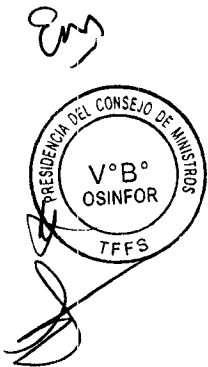
¹¹ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR**
"Artículo 12°.- Gradualidad en la aplicación de las sanciones

La sanción se determina teniendo en cuenta la clasificación de infracciones señaladas en la legislación forestal y de fauna silvestre.

La Dirección de Línea, para determinar las sanciones pertinentes considera, cuando corresponda, los siguientes criterios de gradualidad:

- La gravedad del daño y/o riesgo causado al interés público y/o bien jurídico protegido. Para evaluar este criterio se evalúa el grado de protección o amenaza de las especies de flora y fauna silvestre que hayan sido afectadas por la conducta infractora.
- La repetición y/o continuidad de la comisión de la infracción.
- Las circunstancias de la comisión de la infracción.
- El beneficio ilegalmente obtenido.
- Conducta procesal del investigado. Se tomará en cuenta la colaboración, diligencia o entorpecimiento en las investigaciones realizadas.
- Subsanación voluntaria por parte del investigado del acto u omisión considerado como infracción, antes que se hayan notificados los cargos en la Resolución de Inicio de PAU".

¹² Foja 187.



sanción es severa y por lo mismo no razonada, pues, en primer lugar, no hay un daño ni riesgo grave causado al interés público, con mi accionar al momento de cometerse la infracción. Es decir, no existe una sola prueba material en donde se asegure que el interés público ha sido severamente sancionado (sic) para sancionarme con 4.51 UIT, más cuando el rango mínimo de imposición de multa según la norma forestal es de 0.1 UIT a la multa más leve¹³.

- e) Asimismo, precisó que debe considerarse que “nunca hubo intención de afectar o dañar los intereses públicos con mi conducta, lo encontrado en campo por OSINFOR y que motivó la sanción posterior, es producto de un trabajo mal hecho de parte del asesor forestal y de una aprobación de plan de manejo efectuada por el propio Programa Regional Forestal y de Fauna Silvestre por lo que en este extremo señalo que al no haber intención, no puede sancionárseme con la infracción más severa”¹⁴.

II. MARCO LEGAL GENERAL

12. Constitución Política del Perú.
13. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.

¹³ Foja 189.

Sobre el principio de razonabilidad, el administrado precisó que:

“(…) el Estado no puede sancionar arbitrariamente a los administrados y que en dicho proceso de sanción debe tenderse a una gradualidad necesaria, que implica sancionar levemente las conductas que no repercuten en graves daños al interés público y perjuicios económicos grandes causados, y contrario sensu, sancionarse con mayor severidad cuando el interés público ha sido agraviado y dañado significativamente.

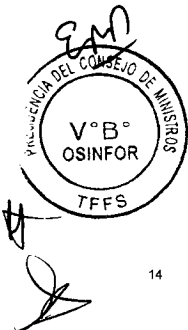
Así mismo, la razonabilidad impone la mayor severidad de la sanción cuando hay reiterancia por parte del sancionado; de tal forma que a mayor reiteración, mayor severidad en la sanción. Del mismo modo la norma prevé la gradualidad de la sanción para los casos de la circunstancia del hecho infractor, como también la intención del infractor, suponiéndose que a menor intención la sanción será más leve.

Visto así, es evidente que para el caso de autos, la razonabilidad como principio de la potestad sancionadora del Estado, no ha sido tomada en cuenta, aun cuando en la citada resolución apelada se hace mención a ella. Y decimos que no ha sido tomada en cuenta, pues la sanción que se me impone en esencia es severa y arbitraria y ha sido dictada sin tomar en cuenta la razón de gradualidad que la norma exige. (...)

En tanto la apelada no mencione la gravedad del daño que supuestamente pude haber producido con las infracciones debe considerarse que el daño ha sido mínimo y por lo tanto la sanción también debió ser mínima, sin embargo la multa impuesta es muy superior al mínimo. Así mismo, no se ha comprobado un gran perjuicio causado al Estado, por lo que en orden de gradualidad no debió imponérseme una multa tan elevada.

En cuanto a la repetición o continuidad de la infracción, mi persona no es infractor recurrente, por el contrario, es la primera vez que soy incluido en un procedimiento sancionador, por lo que debió sancionárseme con la sanción más leve. (...).” (fs. 188 y 189).

¹⁴ Foja 189.





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

III. COMPETENCIA

22. 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.
23. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM¹⁵, 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.



¹⁵ 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”.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

24. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 603 (fs. 183) el señor Minaya interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSCFFS. 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 dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹⁶.
25. 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 2016¹⁷ y dispuso en su artículo 35° que corresponde a las Direcciones de Línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹⁸.
26. En ese sentido, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria de la norma mencionada¹⁹ se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por la Ley N° 27444,

¹⁶ **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".

¹⁷ **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. (...)".

¹⁸ **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.
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".

¹⁹ **Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR**
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
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





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.

27. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil²⁰ 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 celeridad²¹, eficacia²² e informalismo²³ recogidos en la Ley N° 27444.
28. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
29. 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

en el presente reglamento se entenderán por días hábiles, más el término de la distancia, aprobado por el OSINFOR mediante Resolución Presidencial"

²⁰ 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".*

²¹ "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.

²² "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.

²³ "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.

EM



(quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente²⁴.

30. El escrito de apelación presentado por el señor Minaya 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-OSINFOR²⁵ (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444²⁶, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

²⁴ **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. (...)"

²⁵ **Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del 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:

- 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".

²⁶ **Ley N° 27444**

"Artículo 113°.- Requisitos de los escritos"

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





31. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444²⁷, concordado con el artículo 35° de la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR antes mencionado, 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.
32. 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”²⁸.*
33. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Minaya.

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”.

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”.

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



28

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

34. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- i) 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.
 - ii) 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.I 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

35. En su recurso de apelación el administrado señaló que se habría vulnerado el principio del concurso de infracciones, establecido en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444²⁹ -en concordancia con lo dispuesto en el artículo 7° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR³⁰- debido a que "(...) *ante la comisión de infracciones, por el mismo sujeto, concurrentes en el tiempo, deberá aplicarse la sanción que corresponda a la infracción que resulte más grave, de tal forma que una sola persona no sea sancionada acumulativamente por dos o más infracciones, prefiriéndose en tal caso, aquella infracción que resulte más grave*"³¹.
36. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que en el presente caso "a mi persona se le imputa la comisión de tres infracciones concurrentes en el tiempo y producto de esta

²⁹ 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".

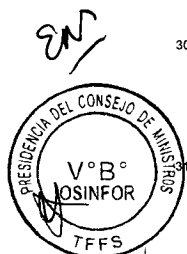
³⁰ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR

"Artículo 7°.- Concurso de Infracciones

Son aplicables en el PAU las reglas sobre concurso de infracciones previstas en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444".

Foja 184.

El administrado precisó que "no puede existir acumulación en la sanción o una sumatoria de sanciones, es decir, no debe haber una acumulación ni tácita ni expresa de sanciones y consecuentemente infracciones, sino por el contrario debe sancionarse por sólo una de ellas. Esta proscrito por tanto que ante la concurrencia o concurso de varias infracciones imputadas a un solo individuo, se sancione por todas las infracciones en la misma oportunidad; pues lo que la ley exige es que sea sólo una de las infracciones concurrentes o concursantes la que sea sancionada, con la condición que sea la más grave". (fs. 185).





imputación, conforme al tenor de la resolución que sanciona, es que se me sanciona con 4.51 UIT, tal y conforme queda señalado en el artículo 1° de la citada resolución que dispone sancionarme por la comisión de las infracciones contempladas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³².

37. Al respecto, corresponde señalar que de acuerdo con el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444 que recoge el principio de concurso de infracciones, cuando una misma conducta califique como más de una infracción, se deberá aplicar únicamente la infracción de mayor gravedad³³.
38. 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.
39. De la revisión del expediente, se observa que en el presente caso, la primera instancia determinó la existencia de tres (3) infracciones vinculadas a las siguientes conductas:

Cuadro N° 1: Infracciones impuestas al señor Minaya

Conducta	Infracción
No justificó la movilización de 3 663.68 kg. de castaña, correspondiente a la diferencia del volumen movilizado (14 000.00 kg.) y el volumen de los árboles no supervisados (10 336.32 kg.), ello conforme al Formato de Campo.	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG
Incumplió con realizar las actividades silviculturales consignadas en su POA.	Literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG
Facilitó a través de su Contrato de Concesión Forestal el transporte, transformación y/o comercialización de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada, toda vez que utilizó sus documentos (Guías de Transporte Forestal al Estado Natural y	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG



³² Foja 185.

³³ **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".

Conducta	Infracción
las Guías de Transporte Forestal de productos transformados registrados ante la Autoridad Forestal competente) para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provienen de individuos que no tenían autorización para extraer.	

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

40. Del Cuadro N° 1 se aprecia que el presente procedimiento administrativo sancionador versa sobre tres (3) conductas claramente diferenciadas siendo que (i) la primera de ellas hace referencia a la extracción de especies sin contar con la autorización respectiva; (ii) la segunda, respecto al incumplimiento del POA como consecuencia de la falta de implementación de actividades silviculturales; y, (iii) la tercera respecto a la utilización de la Contrato de Concesión Forestal para movilizar especies extraídas ilícitamente.
41. 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 tres (3) conductas infractoras distintas. Por lo tanto, corresponde desestimar lo señalado por el señor Minaya en este extremo de recurso de apelación.

VI.II 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

42. El señor Minaya manifestó que se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444³⁴, concordante con el artículo 12° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR³⁵, toda vez que la

³⁴ 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. (...)"

³⁵ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR

"Artículo 12°.- Gradualidad en la aplicación de las sanciones

La sanción se determina teniendo en cuenta la clasificación de infracciones señaladas en la legislación forestal y de fauna silvestre.





Dirección de Supervisión le ha "(...) impuesto una sanción desproporcionada a la supuesta comisión de infracciones, así como no se han observado elementos y criterios importantes para imponer la infracción como son la reiterancia, gravedad y daño, entre otros aspectos"³⁶. En ese sentido, "(...) la sanción es severa y por lo mismo no razonada, pues, en primer lugar, no hay un daño ni riesgo grave causado al interés público, con mi accionar al momento de cometerse la infracción. Es decir, no existe una sola prueba material en donde se asegure que el interés público ha sido severamente sancionado (sic) para sancionarme con 4.51 UIT, más cuando el rango mínimo de imposición de multa según la norma forestal es de 0.1 UIT a la multa más leve"³⁷.

La Dirección de Línea, para determinar las sanciones pertinentes considera, cuando corresponda, los siguientes criterios de gradualidad:

- La gravedad del daño y/o riesgo causado al interés público y/o bien jurídico protegido. Para evaluar este criterio se evalúa el grado de protección o amenaza de las especies de flora y fauna silvestre que hayan sido afectadas por la conducta infractora.
 - La repetición y/o continuidad de la comisión de la infracción.
 - Las circunstancias de la comisión de la infracción.
 - El beneficio ilegalmente obtenido.
 - Conducta procesal del investigado. Se tomará en cuenta la colaboración, diligencia o entorpecimiento en las investigaciones realizadas.
 - Subsanación voluntaria por parte del investigado del acto u omisión considerado como infracción, antes que se hayan notificados los cargos en la Resolución de Inicio de PAU.
- (...)"

³⁶ Foja 187.

³⁷ Foja 189.

Sobre el principio de razonabilidad, el administrado precisó que:

"(...) el Estado no puede sancionar arbitrariamente a los administrados y que en dicho proceso de sanción debe tenderse a una gradualidad necesaria, que implica sancionar levemente las conductas que no repercuten en graves daños al interés público y perjuicios económicos grandes causado, y contrario sensu, sancionarse con mayor severidad cuando el interés público ha sido agraviado y dañado significativamente.

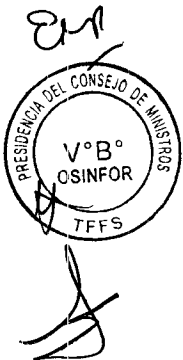
Así mismo, la razonabilidad impone la mayor severidad de la sanción cuando hay reiterancia por parte del sancionado; de tal forma que a mayor reiteración, mayor severidad en la sanción. Del mismo modo la norma prevé la gradualidad de la sanción para los casos de la circunstancia del hecho infractor, como también la intención del infractor, suponiéndose que a menor intención la sanción será más leve.

Visto así, es evidente que para el caso de autos, la razonabilidad como principio de la potestad sancionadora del Estado, no ha sido tomada en cuenta, aun cuando en la citada resolución apelada se hace mención a ella. Y decimos que no ha sido tomada en cuenta, pues la sanción que se me impone en esencia es severa y arbitraria y ha sido dictada sin tomar en cuenta la razón de gradualidad que la norma exige.

(...)

En tanto la apelada no mencione la gravedad del daño que supuestamente pude haber producido con las infracciones debe considerarse que el daño ha sido mínimo y por lo tanto la sanción también debió ser mínima, sin embargo la multa impuesta es muy superior al mínimo. Así mismo, no se ha comprobado un gran perjuicio causado al Estado, por lo que en orden de gradualidad no debió imponerse una multa tan elevada.

En cuanto a la repetición o continuidad de la infracción, mi persona no es infractor recurrente, por el contrario, es la primera vez que soy incluido en un procedimiento sancionador, por lo que debió sancionarse con la sanción más leve. (...)" (fs. 188 y 189).



43. Asimismo, precisó que debe considerarse que *“nunca hubo intención de afectar o dañar los intereses públicos con mi conducta, lo encontrado en campo por OSINFOR y que motivó la sanción posterior, es producto de un trabajo mal hecho de parte del asesor forestal y de una aprobación de plan de manejo efectuada por el propio Programa Regional Forestal y de Fauna Silvestre por lo que en este extremo señalo que al no haber intención, no puede sancionárseme con la infracción más severa”*³⁸.
44. Al respecto, de la revisión del expediente se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta al señor Minaya 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 continuación³⁹:

Considerando 23:

“(…) en aplicación de la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR (...) y del principio de retroactividad benigna de la potestad sancionadora administrativa, se ha emitido el Formato de Multa del Informe Legal N° 169-2013-OSINFOR/06.1.2, de fecha 08 de abril de 2013 (fs. 165), que determina que el monto de la multa que correspondería imponer al concesionario (...) asciende a 4.51 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha que el concesionario cumpla con el pago de la misma, por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (...)”.

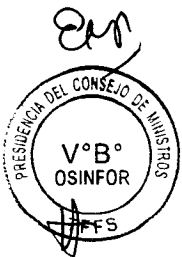
45. Cabe precisar que la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, estuvo vigente a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSCFFS a través de la cual se determinó la sanción objeto de este procedimiento⁴⁰.
46. Ahora bien, respecto a las infracciones tipificadas en los en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, corresponde precisar que estas fueron calculadas en función a la siguiente fórmula:

³⁸ Foja 189.

³⁹ Foja 152 (reverso).

⁴⁰ Corresponde señalar que la Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSPAFFS fue emitida el 22 de abril de 2013.

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.





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

Donde:

- M : Multa disuasiva
- β : Es el beneficio ilícito, el costo evitado o el costo postergado.
- $P(e)$: Es la probabilidad de detención.
- k : Es 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.

47. 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	
F2. Compensación y/o reparación del daño		
Reparó el daño cometido por la infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre	-5	
F3. Conducta procesal del investigado		
Reconoció la infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre/Demostró colaboración, diligencia en las investigaciones realizadas	-5	
Total Agravantes-Atenuantes		
Factor Agravantes - Atenuantes FA		

Donde: $F = (F1 + F2 + F3)/100$



48. De lo expuesto, se concluye que la multa impuesta al recurrente 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.
49. De otro lado, corresponde precisar que el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 ha previsto criterios o circunstancias a efectos de graduar la sanción, de manera tal que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados; es decir, que sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa⁴¹. Dichas circunstancias, en caso lleguen a configurarse "(...) **no afectan la comisión de la infracción administrativa misma** (...) *solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse*"⁴².
50. En consecuencia, establecida la responsabilidad por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas de aprovechamiento de recursos forestales de competencia del OSINFOR, como es el caso del señor Minaya, la autoridad administrativa aplicará los mencionados criterios a fin graduar la multa que se le impondrá al administrado⁴³.

⁴¹ Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

⁴² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

⁴³ En efecto, el artículo 12° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR establece lo siguiente:

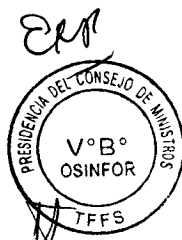
Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR

"Artículo 12°.- Gradualidad en la aplicación de las sanciones

La sanción se determina teniendo en cuenta la clasificación de infracciones señaladas en la legislación forestal y de fauna silvestre.

La Dirección de Línea, para determinar las sanciones pertinentes considera, cuando corresponda, los siguientes criterios de gradualidad:

- a) La gravedad del daño y/o riesgo causado al interés público y/o bien jurídico protegido. Para evaluar este criterio se evalúa el grado de protección o amenaza de las especies de flora y fauna silvestre que hayan sido afectadas por la conducta infractora.
- b) La repetición y/o continuidad de la comisión de la infracción.
- c) Las circunstancias de la comisión de la infracción.
- d) El beneficio ilegalmente obtenido.
- e) Conducta procesal del investigado. Se tomará en cuenta la colaboración, diligencia o entorpecimiento en las investigaciones realizadas.





51. Asimismo, con relación a la vulneración del principio de razonabilidad alegado por el administrado, corresponde cabe precisar que el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁴, 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 Minaya en su recurso de apelación.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

52. 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 gestión⁴⁵ 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° 27444⁴⁶, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras

f) Subsanación voluntaria por parte del investigado del acto u omisión considerado como infracción, antes que se hayan notificados los cargos en la Resolución de Inicio de PAU”.

44

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”.

45

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.

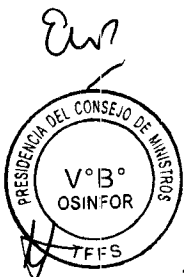
46

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. (...).”



vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

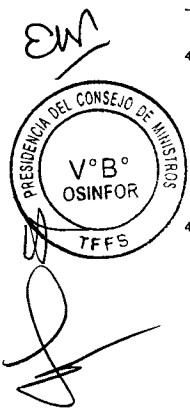
53. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁷, establece que “las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso” y el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la precitada norma⁴⁸, 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.
54. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora del administrado, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSCFFS.
55. 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”.
56. 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

⁴⁷ 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. (...)”.

⁴⁸ 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. (...)”.

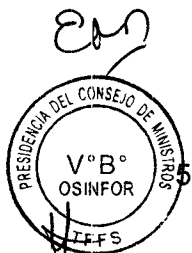




Silvestre”, publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015; por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la retroactividad benigna, establecida como excepción al principio de irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley N° 27444, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para el administrado.

57. 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
<p>Artículo 365⁴⁹.- 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: 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>



58. 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 administrado, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁵⁰; 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 la presunta infractora se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

⁴⁹ Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

⁵⁰ **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.
(...)"

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; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

SE RESUELVE:

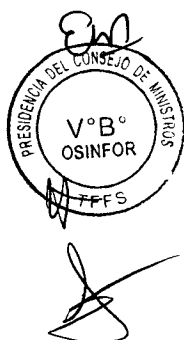
Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Nicolai Minaya Cárdenas, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales diferentes a la Madera en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-300-03, contra la Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Nicolai Minaya Cárdenas, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales diferentes a la Madera en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-300-03, contra la Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 153-2013-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó al señor Nicolai Minaya Cárdenas por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) 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 4.51 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 Nicolai Minaya Cárdenas, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales diferentes a la Madera en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-300-03, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.





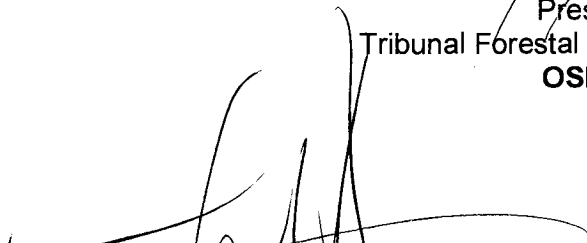
Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 031-2012-OSINFOR-DSCFFS-NM-OPB a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

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