



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

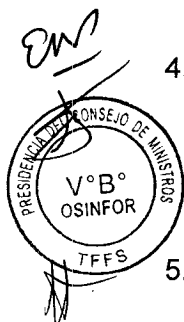
RESOLUCIÓN N° 162 -2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 067-2014-OSINFOR-DSCFFS-NM-OPB
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : JUAN MORENO AGUIRRE
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 596-2014-OSINFOR- DSCFFS

Lima, 19 de setiembre de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. El 29 de setiembre del 2003, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el señor Juan Moreno Aguirre (en adelante, señor Moreno), 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-037-03 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 128).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 122-2011-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA del 17 de enero de 2011, se aprobó el Plan General de Manejo Forestal del Contrato de Concesión presentado por el señor Moreno (en adelante, PGMF) (fs.113).
3. Mediante Resolución Administrativa N° 2434-2011-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA del 13 de diciembre de 2011, se aprobó el Plan de Manejo Complementario Anual N° 3 presentado por el señor Moreno, sobre una superficie de 97.47 hectáreas (en adelante, PMCA) (fs. 82).
4. Mediante Resolución Directoral Regional N° 320-2013-GOREMAD-GRRNYGMA-DRFFS del 07 de febrero de 2013 se aprobó el Plan Operativo Anual presentado por el señor Moreno, correspondiente a la zafra 2012 -2013 en el periodo comprendido del 01 de noviembre de 2012 al 31 de octubre de 2013 sobre una superficie de 974.78 hectáreas (en adelante, POA) (fs. 62).
5. Del 18 al 19 de marzo de 2013, 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, así como al PMCA, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 014-2013-OSINFOR/06.1.1 del 08 de mayo de 2013 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

6. Con la Resolución Directoral N° 266-2014-OSINFOR-DSCFFS del 03 de junio de 2014 (fs. 147), notificada el 02 de julio de 2014 (fs. 151), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Moreno, titular del Contrato de Concesión, 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° 3959, recibido el 24 de julio de 2014 (fs. 154), el señor Moreno presentó sus descargos contra las imputaciones señaladas en la resolución que dio inicio al presente PAU.
8. Mediante Resolución Directoral N° 430-2014-OSINFOR-DSCFFS del 22 de agosto de 2014 (fs. 173), notificada el 25 de setiembre de 2014 (fs. 169), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar al señor Moreno 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 modificatorias, e imponer una multa ascendente a 2.88 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

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:

(...)

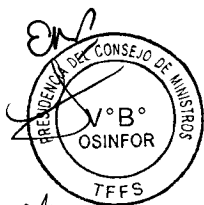
i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.

(...)

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".





9. Mediante escrito con registro N° 5932 (fs. 177), recibido el 21 de octubre de 2015, el señor Moreno interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 430-2014-OSINFOR-DSCFFS.
10. Mediante Resolución N° 596-2014-OSINFOR-DSCFFS del 27 de noviembre de 2014 (fs. 183), notificada el 07 de enero de 2015 (fs. 188), la Dirección de Supervisión resolvió declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por el señor Moreno.
11. Mediante escrito con registro 0370 (fs. 189), recibido el 26 de enero de 2015, el señor Moreno interpuso recurso de apelación, argumentando lo siguiente:
- a) El administrado argumentó que: *"(...) conforme se ha inspeccionado MI TRABAJO NO SE HA CENIDO A UNA DETERMINADA AREA POR RAZONES PROPIAS DEL PERSONAL A CARGO DE REALIZAR EL PROVECHAMIENTO DE LA MADERA, pues el contratista (cortador) ha procedido a cortar árboles maderables que por tiempo, economía, fisiografía de la zona (zonas inundables y no inundables, accesibles e inaccesibles, etc.) y condiciones climáticas le permitieron cortar en una determinada zona sin respetar el inventario de árboles que inicialmente acordamos (...)"*³. Por lo tanto, la responsabilidad no le sería atribuible.
 - b) Asimismo, debe considerarse que la *"(...) extracción forestal maderable se ha llevado a cabo dentro de los límites del área autorizada de mi concesión castañera, NUNCA FUERA DE ELLA (...)"*⁴.
 - c) De otro lado, señaló que no se han considerado los criterios de gravedad y/o riesgo generado, daños y perjuicios producidos, antecedentes del infractor, reincidencia y reiterancia. Además, debió tenerse en cuenta que *"(...) los pagos por el aprovechamiento forestal maderable se han realizado oportunamente en cada descargue (...) menos se ha incurrido en falta grave que cause severo perjuicio al ambiente y la biodiversidad (...)"*⁵.

EW

II. MARCO LEGAL GENERAL



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

³ Foja 189

⁴ Foja 190

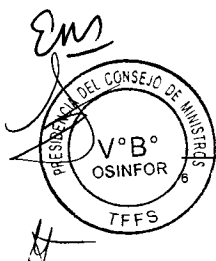
⁵ Foja 189

W

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 aprobó 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-PCM⁶, 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.



Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, 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".



IV. ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO

24. De la revisión del expediente, se aprecia que con fecha 26 de enero de 2015 mediante escrito con registro N° 0370 (fs. 189) el señor Moreno interpuso recurso de apelación. 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 alguno⁷.
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), el cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria entró en vigencia el 3 de agosto de 2016⁸ y dispuso en su artículo 35° que corresponde a las Direcciones de Línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación⁹.
26. En ese sentido, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria¹⁰ de la norma en mención se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por el principio del

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

⁸ 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. (...).

⁹ 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.

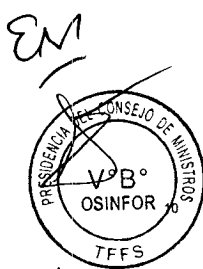
Corresponde a las direcciones de línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.

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".

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



debido procedimiento regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444), a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Procesal Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.

27. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹¹ 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 celeridad¹², eficacia¹³ e informalismo¹⁴ 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

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

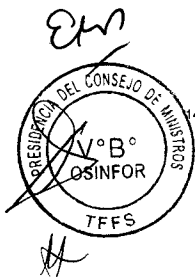
¹¹ **Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS**
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

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".

¹² "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.

¹³ "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 se 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.

"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.





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 expediente¹⁵.

30. El escrito de apelación presentado por el señor Moreno 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-OSINFOR¹⁶ (en adelante, Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444¹⁷, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

¹⁵ **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. (...)"

¹⁶ **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"

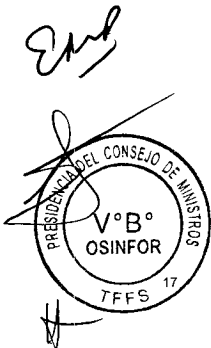
El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

- 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".

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° 27444¹⁸, 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”¹⁹.

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

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”.

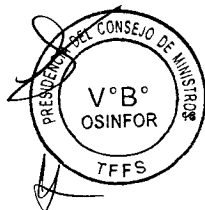
Ley N° 27444

“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”.

¹⁹

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





V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

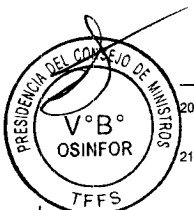
- i) Si el señor Moreno es responsable administrativamente por las conductas infractoras tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias.
- ii) Si al momento de determinarse la multa se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si el señor Moreno es responsable administrativamente por las conductas infractoras tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias

35. El administrado argumentó que: *"(...) conforme se ha inspeccionado MI TRABAJO NO SE HA CEÑIDO A UNA DETERMINADA AREA POR RAZONES PROPIAS DEL PERSONAL A CARGO DE REALIZAR EL PROVECHAMIENTO DE LA MADERA, pues el contratista (cortador) ha procedido a cortar árboles maderables que por tiempo, economía, fisiografía de la zona (zonas inundables y no inundables, accesibles e inaccesibles, etc.) y condiciones climáticas le permitieron cortar en una determinada zona sin respetar el inventario de árboles que inicialmente acordamos (...)"*²⁰. Por lo tanto, la responsabilidad no le sería atribuible.
36. Sobre el particular, cabe mencionar que el principio de causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, señala que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros²¹.
37. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente²²:

"La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente



Foja 189

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 634.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 21.

infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.

(...)

Por tanto, el Tribunal Constitucional considera, prima facie, que si la sanción se impuso al recurrente porque terceros cometieron delitos, entonces ella resulta desproporcionada, puesto que se ha impuesto una sanción por la presunta comisión de actos ilícitos cuya autoría es de terceros”²³.

38. En este contexto, considerando además que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que acreditada su comisión se impongan las sanciones legalmente establecidas; la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente con aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
39. En virtud a lo expuesto, este Órgano Colegiado considera necesario analizar si lo alegado por el señor Moreno referido a que la responsabilidad por los hechos es atribuible al personal a cargo de realizar el aprovechamiento de la madera, puede ser considerado como un supuesto que lo exima de responsabilidad.
40. Al respecto, corresponde precisar que el señor Moreno es el titular del contrato de concesión; por lo que, de conformidad con la cláusula octava de dicho documento él es responsable de la implementación y ejecución del PGMF y del POA²⁴. Por ello, el señor Moreno debe de actuar dentro de la esfera del deber de diligencia.

Emo

23

Sobre los alcances de la citada sentencia, cabe citar a GUZMÁN NAPURÍ, quien al explicar el principio de causalidad, señala lo siguiente:

“(…) Pero además lo que el Tribunal denomina erróneamente principio de culpabilidad es precisamente el principio que venimos tratando, que es el de causalidad, puesto que este es precisamente el que impide que una persona sea sancionada por una infracción que no ha cometido. Como ya lo hemos señalado, en materia del derecho administrativo sancionador el concepto de culpabilidad - que además es erróneo- posee una definición distinta que la que se emplea en el derecho penal”.

Ver: GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Ediciones Caballero Bustamante. Lima. 2011.

24

Contrato de Concesión

(...)

**“CLAUSULA OCTAVA
DERECHOS DEL CONCESIONARIO**

Por el presente Contrato el concesionario tiene derecho:

8.1 Al aprovechamiento de los recursos forestales diferentes a la madera del Área de la Concesión, de acuerdo a lo establecido en el Plan General de Manejo Forestal y a los Planes Operativos Anuales correspondientes.
(...)





41. Sobre el particular, respecto al deber de diligencia la doctrina señala lo siguiente²⁵:

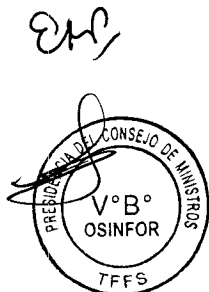
*"Nuestro ordenamiento exige diligencia ordinaria en el cumplimiento de las obligaciones. En caso contrario el deudor incurre en responsabilidad.
(...)"*

*La diligencia ordinaria importa una conducta o comportamiento –pudiendo ser esta actividad negativa- que el deudor debe desplegar para satisfacer el interés del acreedor, es decir, el deber del deudor consiste en la ejecución de la prestación debida.
(...)"*

*Para Cabanellas el término "diligencia" ostenta múltiples y trascendentes significados jurídicos: cuidado, solicitud, celo, esmero, desvelo en la ejecución de alguna cosa, en el desempeño de una función, en la relación con otra persona, etc. Los demás significados apuntan más a su acepción del trámite, siendo la acepción general la que nos atañe. Al respecto, Cabanellas amplía: "la diligencia se erige en la clave de la observancia de las obligaciones legales y aun voluntarias; y determina, en su declinación o falta, la calibración de la culpa, desde el rigor de la grave a la eventual exigencia de las resultas de la levísima. Como desempeño de funciones a cargo, el eclipse de esta diligencia –en el parcial de la negligencia o en el total de la omisión- origina además eventuales sanciones punitivas, con la pérdida de los puestos desempeñados y resarcimiento económico pertinente. Así, pues, se está en el antídoto más eficaz frente a las responsabilidades de carácter civil, penal o profesional".
(...)"*

En Derecho de Obligaciones es explícito el deber de obrar con diligencia.

Quien actúa con diligencia es alguien diligente. Según la Real Academia Española, diligente es "Cuidadoso, exacto y activo. Pronto presto, ligero en el obrar". En tanto para Cabanellas significa "Cuidadoso, activo, solícito, esmerado. Pronto rápido, ágil, ligero, presto en la ejecución. Por contrapuesto al negligente, quien procede con diligencia está relevado en principio de culpa en el discernimiento de la conducta y en lo contractual y extracontractual, siempre que la valoración del proceder sea positiva. (...)"



42. De lo señalado, se desprende que el sujeto de derecho obligado a dar cumplimiento a una obligación será relevado de responsabilidad si es que ejecuta la acción con la diligencia ordinaria. Cabe precisar que, la diligencia ordinaria es aquella entendida como la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto; es decir, es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.

²⁵

OSTERLING PARODI, Felipe. "Artículo 1314.- "Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso". Lima, agosto del 2012. Ver: <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/articulos/Art%C3%ADculo%201314.pdf>

43. En el presente caso, si bien el recurrente puede contratar los servicios de terceros para realizar las actividades correspondientes al aprovechamiento del recurso forestal, ello no exime o limita su responsabilidad ante la autoridad administrativa por el cumplimiento de las obligaciones asumidas correspondientes a la implementación y ejecución del PGMF y el POA conforme a lo señalado en su Contrato de Concesión.
44. Asimismo, el administrado ha señalado que la "(...) *extracción forestal maderable se ha llevado a cabo dentro de los límites del área autorizada de mi concesión castañera, NUNCA FUERA DE ELLA (...)*"²⁶. Sobre dicha afirmación, debe señalarse que tanto la implementación y ejecución del PGMF, como la del POA debe ceñirse a lo aprobado en cada uno de dichos documento de gestión, debido a que el desarrollo de las operaciones del PGMF se efectúa a través del POA, el cual obligatoriamente incluye el inventario de aprovechamiento²⁷, la ubicación en mapa de los arboles a extraerse identificados por especie, a través de sistemas de alta precisión. Por ello, los individuos extraídos únicamente deben ser aquellos que figuran dentro del POA, siendo que toda extracción realizada fuera de dicha área (incluso aquellos ubicados dentro del área de la concesión) devienen en contrarios a la normatividad.
45. Por lo tanto, lo alegado por el señor Moreno no lo exime de responsabilidad administrativa referida a la extracción de recursos forestales sin autorización, así como haber facilitado -a través de su Contrato de Concesión Forestal- el transporte de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada y adicionalmente, no haber realizado la regeneración natural de castaña de acuerdo al cronograma de actividades a desarrollarse para la implementación del POA, conductas tipificadas en los literales i), w) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

Sobre la acreditación de la conducta infractora tipificada en el literal i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

46. De la revisión de la Resolución Directoral N° 430-2014-OSINFOR-DSCFFS, se ha podido verificar que la Dirección de Supervisión analizó los hechos materia de imputación sobre la base de lo descrito en el Informe de Supervisión, conforme al siguiente detalle:



²⁶ Foja 190

²⁷ De acuerdo con lo establecido en el artículo 3.48 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre el Inventario de aprovechamiento es definido como Inventario para la planificación anual del aprovechamiento forestal, consistente en la identificación y ubicación en un plano de todos los árboles de valor comercial actual y futuro existentes en el área de corta anual.



VIII. ANALISIS

(...)

8.2. Respecto a la evaluación del Plan Operativo Anual (castaña):²⁸

(...)

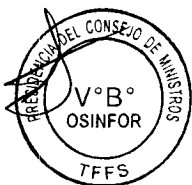
8.2.4. Se evidenció solo poda de liana como implementación de las actividades silviculturales, además de las actividades de mitigación no se realiza reforestación ni manejo de regeneración natural con castaña, del monitoreo solo existe el inventario digitalizado en POA y en campo falta actualizar debido que los arboles no están marcados.

8.3. Respecto a la evaluación del Plan de Manejo Complementario 2011 – 2012 (madera):²⁹

8.3.6. Con respecto al cuadro N° 17, de las especies aprovechables, el balance de extracción reporta movilización de 374.669 m³ que representa el 99.99% de lo autorizado (374.70 m³); correspondiente a 38 individuos aprovechables declarados en el PMCA, en campo se evidenció indicios de aprovechamiento solo de 03 árboles con un volumen de 30.160 m³, no concordante a lo movilizado según el balance de extracción. Las especies movilizadas confrontadas en campo se describen a continuación:

- Con relación a la especie achihua, el balance de extracción reporta movilización de 34.509 m³ que representa el 100% de lo autorizado (34.510 m³) correspondiente a 6 individuos declarados en el PMCA; en campo se evidenció que no hubo aprovechamiento al encontrarse los individuos en pie (05 especie achihua, 01 otra especie), por lo tanto dicho volumen movilizado de 34.509 m³ no está justificado, el cual proviene de individuos no autorizados.
- Con relación a la especie cumala, el balance de extracción reporta movilización de 50.196 m³ que representa el 99.99 % del volumen total de lo autorizado (50.200 m³) correspondiente a 06 individuos declarado en el PMCA, en campo se evidenció el aprovechamiento de 01 individuo con un volumen de 8.825 m³, asimismo de la diferencia entre lo movilizado y aprovechado en campo se tiene 41.37 m³ no justificado el cual proviene de individuos no autorizados.
- Con relación a la especie lupuna, el balance de extracción reporta movilización de 18.250 m³ que representa el 100 % de lo autorizado (18.250 m³) correspondiente a 01 individuo declarado en el PMCA; en campo se evidenció que no hubo aprovechamiento al encontrarse en pie, lo cual dicho volumen movilizado de 18.250 m³ no está justificado, el cual proviene de individuos no autorizados.
- Con relación a la especie moena, el balance de extracción reporta movilización de 106.604 m³ que representa el 99.99% del volumen total de lo autorizado (106.610 m³) correspondiente a 13 individuos declarado

EM



H

²⁸ Foja 11, reverso.

²⁹ Foja 12

en el PMCA, en campo se evidenció el aprovechamiento de 01 individuos con un volumen de 7.66 m³, asimismo de la diferencia entre lo movilizado y aprovechado en campo se tiene 98.944 m³ no justificado, el cual proviene de individuos no autorizados.

- Con relación a la especie pashaco, el balance de extracción reporta movilización de 22.359 m³ que representa el 100% de lo autorizado (22.360 m³), correspondiente a 02 individuos declarados en PMCA; en campo se evidenció que no hubo aprovechamiento al encontrarse en pie, por lo tanto dicho volumen movilizado de 6.182 m³ no está justificado, el cual proviene de individuos no autorizados.
- Con relación a la especie pumaquiro, el balance de extracción reporta movilización de 6.182 m³ que representa el 99.71% de lo autorizado (6.200 m³), correspondiente a 01 individuo declarado en el PMCA; en campo se evidenció que no hubo aprovechamiento al encontrarse en pie, por lo tanto dicho volumen movilizado de 6.182 m³ no está justificado, el cual proviene de individuos no autorizados.
- Con relación a la especie tornillo, el balance de extracción reporta movilización de 136.569 m³ que representa el 100% del volumen total de lo autorizado (136.570 m³) correspondiente a 09 individuos declarados en el PMCA, en campo se evidenció el aprovechamiento de 01 individuo con un volumen de 13.68 m³, asimismo de la diferencia entre lo movilizado y aprovechado en campo se tiene 122.889 m³ no justificado, el cual proviene de individuos no autorizados.

IX. CONCLUSIONES³⁰

(...)

9.9. Se evidenció solo poda de liana como implementación de las actividades silviculturales, además de las actividades de mitigación no se realiza reforestación ni manejo de regeneración natural con castaña; del monitoreo solo existe el inventario digitalizado en POA y en campo falta actualizar.

(...)

9.15. No se justifica el volumen movilizado de 344.504 m³, que pertenecen a las especies de: achihua 34.509 m³, cumala 41.371 m³, lupuna 18.250 m³, moena 98.944 m³, pashaco 22.359 m³, pumaquiro 6.182 m³ y tornillo 122.889 m³.

47.

Sobre la base de lo antes mencionado, la Dirección de Supervisión acreditó que - durante la supervisión forestal realizada del 18 al 19 de marzo de 2013- el administrado: realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización; y, no realizó la regeneración natural de castaña de acuerdo al cronograma de actividades a desarrollarse para la implementación del POA. Cabe señalar que las referidas conductas se encuentran tipificadas en los literales i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.



48. Teniendo en cuenta que las infracciones imputadas al administrado 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 habilitante³¹.
49. 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 delictiva*"³²; 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.
50. Asimismo, de conformidad con los artículos 43° y 165° de la Ley N° 27444³³, 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*

³¹ 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.

(...)"

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

Ley N° 27444

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

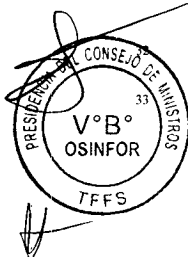
43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

(...)"

"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".

Elm



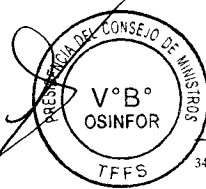
asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...)"³⁴.

51. 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 mismos³⁵, quien debe demostrar que los datos son imprecisos o falsos no bastando su mera observación para poder considerar dicha afirmación. En ese sentido, si el recurrente consideraba que las pruebas aportadas por la Administración, habrían incurrido en algún vicio que conlleve a su invalidez o no lograban acreditar la comisión de las infracciones imputadas le correspondía presentar medios de prueba y/o documentos que así lo demuestren; situación que no ha sucedido en el presente caso.
52. Teniendo en consideración a lo expuesto, este Órgano Colegiado es de la opinión que los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen. Asimismo, los hechos plasmados en el correspondiente Informe de Supervisión, el cual tiene veracidad y fuerza probatoria, responden a una realidad de hecho apreciada directamente por los supervisores en ejercicio de sus funciones, siendo que todas sus labores son realizadas conforme a dispositivos legales pertinentes.
53. Por las consideraciones expuestas, corresponde señalar que se ha acreditado la comisión de los tipos infractores previstos en los literales i) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-201-AG y sus modificatorias; razón por la cual, lo señalado por el señor Moreno carece de sentido, por cuanto se ha aplicado la norma pertinente.

Sobre la acreditación de la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

54. Al respecto, se debe señalar que sobre la base de los hechos verificados (extracción forestal sin la correspondiente autorización) durante la supervisión forestal realizada del 18 al 19 de marzo de 2013 y el Informe de Supervisión N° 014-2013-OSINFOR/06.1.1, la Dirección de Supervisión mediante Resolución Directoral N° 430-2014-OSINFOR-DSCFFS realizó el correspondiente análisis, siendo que respecto a la conducta tipificada en el literal w) se señaló lo siguiente:

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

³⁴  ³⁵ 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.
(...)"



"Que, en efecto, respecto a la existencia de movilización que proviene de individuos no autorizados para su aprovechamiento, este es un hecho señalado en el informe de supervisión del PMCA 2011 – 2012 con lo que se entiende que es una conducta indubitable (...)."36

Que, en lo referente al literal w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se tiene la certeza de que el concesionario ha utilizado su Plan Operativo Anual y sus Guías de Transporte Forestal para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provienen de individuos sobre los cuales no tenía autorización para extraer al haberse determinado que 344.504 m³ de madera han sido movilizados utilizando dichos documentos emitidos al amparo de su contrato de concesión, de las especies achihua (34.509 m³), cumala (41.371 m³), lupuna (18.250 m³), moena (98.944 m³), pashaco (22.359 m³), pumaquiro (6.182 m³) y tomillo (122.889 m³)."37

55. Frente a lo expuesto, resulta razonable deducir que el señor Moreno es responsable de haber amparado el transporte de producto forestal equivalente al volumen de 344.504 m³, el cual fue transportado mediante la emisión y la utilización de las Guías de Transporte Forestal que originalmente debieron posibilitar la movilización de los individuos autorizados, pero que facilitaron o permitieron la movilización de recursos forestales provenientes de un aprovechamiento no autorizado.
56. Asimismo, se debe hacer la precisión que la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG únicamente tiene como sujeto activo a quien es titular del contrato. Ello, debido a que la conducta infractora en mención, sanciona la simulación de extracción, transporte, transformación o comercialización de recursos como si fueran propios del área autorizada, cuando en realidad corresponden a un área distinta.
57. Ahora bien, debe tenerse en cuenta lo regulado en el numeral 8) del artículo 230° de la Ley N° 27444³⁸ y el artículo 5° del Reglamento del PAU³⁹, normas en las que se

³⁶ Foja 174

³⁷ Foja 175, reverso.

³⁸ LEY N° 27444

"Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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

(...)"

Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"Artículo 5°.- Principios

El PAU se rige por los principios generales del procedimiento administrativo señalados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y sus reglamentos."

EM

V°B³⁹
OSINFOR
TFFS

establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, lo que ha sido debidamente acreditado en el presente PAU. En consecuencia, el señor Moreno en su condición de titular del contrato de concesión, es responsable de la implementación del POA, así como, de la ejecución indebida de las actividades ahí descritas; por lo que, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.

VI.II Si al momento de determinarse la multa se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

58. El administrado, manifestó que para la determinación de la multa no se han considerado los criterios de gravedad y/o riesgo generado, daños y perjuicios producidos, antecedentes del infractor, reincidencia y reiterancia. Asimismo, se debió tener en cuenta que "(...) los pagos por el aprovechamiento forestal maderable se han realizado oportunamente en cada descargue (...) menos se ha incurrido en falta grave que cause severo perjuicio al ambiente y la biodiversidad (...)">⁴⁰.

59. Al respecto, cabe señalar que el principio de razonabilidad establece lo siguiente:

"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:

(...)

Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, calificquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido".

(Subrayado agregado)

60. Asimismo, debe señalarse que los literales i), w) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, prevé las siguientes conductas infractoras:

"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal

Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"Artículo 5°.- Principios

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



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".

61. Sobre la base de lo anterior, este Órgano Colegiado procederá a verificar si la multa impuesta a la recurrente se ha determinado conforme a las exigencias acordes a garantizar el principio de razonabilidad.
62. En este punto, corresponde señalar que de acuerdo con los artículos 264° y 362° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, la violación de las normas que contiene la Ley, su reglamento y demás disposiciones que emanan de ellos, constituyen infracciones administrativas y son sancionadas⁴¹. En ese sentido, al haberse determinado la comisión de las infracciones administrativas tipificadas en los literales i), l) y w) del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, corresponde determinar la multa a imponer por dichas infracciones.
63. Al respecto, de acuerdo con la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, norma aplicable a la fecha de inicio del presente procedimiento⁴², la etapa de

⁴¹ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 264°.- Sanciones

Las infracciones a lo dispuesto en los artículos precedentes, son sancionadas conforme a lo establecido en el Título XII del presente Reglamento, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar".

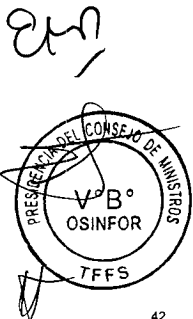
"Artículo 362°.- Infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre

La violación de las normas que contiene la Ley, su reglamento y demás disposiciones que emanan de ellos, constituyen infracciones administrativas y son sancionadas por el INRENA, salvo en los casos de los contratos de concesiones forestales con fines maderables, en los que el OSINFOR sanciona las infracciones derivadas del contrato de concesión y planes de manejo respectivos.

Las sanciones administrativas previstas en este Reglamento se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

Las infracciones a las que se refiere el presente artículo son sancionadas con arreglo a lo dispuesto en este Título".

⁴² Corresponde señalar que el presente procedimiento inició con la notificación de la Resolución Directoral N° 030-2014-OSINFOR-DSCFFS.



instrucción comprende la emisión del informe legal de calificación de pruebas actuadas, el cual -además- debe incluir la propuesta de sanción, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia⁴³. En ese sentido, a través del documento denominado "Calculo de Multa"⁴⁴, anexo del Informe Legal N° 510-2014-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.

64. Por otro lado, corresponde señalar que el referido documento denominado "Cálculo de Multa", así como la totalidad del expediente se encontraba a disposición de la recurrente para que proceda a su revisión⁴⁵, por lo que no se afectó derecho alguno del administrado, toda vez que podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa.
65. 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.
66. De la revisión del expediente, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta al señor Moreno han sido determinados por la Resolución

⁴³ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR**
"Artículo 23°.- Instrucción del PAU

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

23.6.- Evaluación de los actuados

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

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

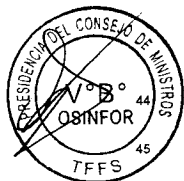
Foja 166.

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.
(...)"





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 continuación⁴⁶:

“Que en aplicación de la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, publicada con fecha 08 de abril de 2013, que aprueba la “Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a imponer por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR” y el Formato de Multa N° 177-2014-OSINFOR/06.1.2 anexo al Informe Legal N° 510-2014-OSINFOR/06.1.2 de fecha 08 de agosto de 2014, se determinó que el monto de la multa que corresponde imponer al concesionario Juan Moreno Aguirre, 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-037-03, asciende a 2.88 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha en que el concesionario cumpla con el pago de la misma, por la comisión de las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, tipificada en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus modificatorias;”

67. Asimismo, las infracciones tipificadas en los en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, 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 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.

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

69. De lo expuesto, se concluye que la multa impuesta a la recurrente fue determinada observando los criterios recogidos en la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR.

70. Asimismo, con relación a la vulneración del principio de razonabilidad y proporcionalidad alegados por el señor Moreno, cabe precisar que el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁷,

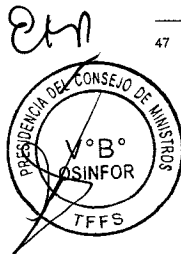
Ley N° 27444

"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





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 teniendo en cuenta lo dispuesto en 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 recurrente en este extremo de su recurso de apelación.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

71. 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 gestión⁴⁸ 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° 27444⁴⁹, 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.

72. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁰, establece que "las entidades aplicarán sanciones

f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Ley N° 27444

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

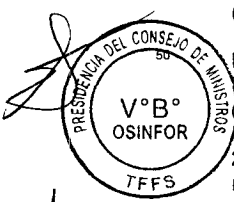
5) Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación. (...)

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. (...)

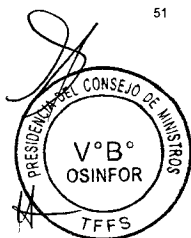
EM



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 norma⁵¹, 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.

73. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora de la administrada, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 430-2014-OSINFOR-DSCFFS.
74. 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”.
75. 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 N° 27444, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para el administrado.

emp



51

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.
(...)

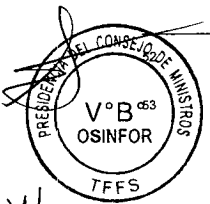


76. Para dicho análisis corresponderá comparar la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

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 365⁵².-</p> <p>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°.-</p> <p>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°.-</p> <p>La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <p>a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.</p> <p>b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave.</p> <p>c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</p>

77. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime la conducta supuestamente desarrollada por la administrada, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁵³; 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.

EM



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

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° 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:

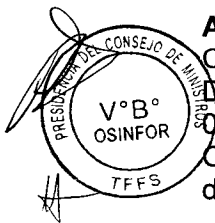
Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Juan Moreno Aguirre, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de Productos Forestales Diferentes a la Madera en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-037-03, contra la Resolución Directoral N° 596-2014-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Juan Moreno Aguirre, 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-037-03, contra la Resolución Directoral N° 596-2014-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° 596-2014-OSINFOR-DSCFFS que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 430-2014-OSINFOR-DSCFFS, que sancionó al señor Juan Moreno Aguirre 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 2.88 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.

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

Artículo 5°.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor Juan Moreno Aguirre, 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-037-03, 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° 067-2014-OSINFOR-DSCFFS-NM-OPB a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,


Jenny Fano Sáenz
Presidenta

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR


Silvana Paola Baldovino Beas
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR


Luis Eduardo Ramírez Patrón
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR