



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

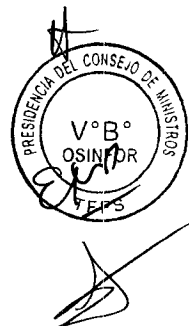
RESOLUCIÓN N° 170-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 058-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : ANTONIETA QUISPE LOAIZA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 321-2013-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 28 de setiembre de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. El 20 de junio de 2006, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y la señora Antonieta Quispe Loaiza (en adelante, señora Quispe), suscribieron el Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-090-06 (en adelante, Contrato de Concesión Forestal) (fs. 39).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 120-2010-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANÚ del 3 de febrero de 2010, se aprobó el Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal presentado por la señora Quispe, sobre una superficie de 353.35 hectáreas (en adelante, PGEMF) (fs. 86).
3. Mediante Resolución Administrativa N° 246-2010-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU del 5 de marzo de 2010, se aprobó el Plan Operativo Anual II presentado por la señora Quispe correspondiente a la zafra 2010-2011, sobre una superficie de 353.35 hectáreas (en adelante, POA II) (fs. 123).
4. Del 16 al 17 de noviembre 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



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:
(...)"

(en adelante, PCA) correspondiente al POA II de la administrada, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 202-2012-OSINFOR/06.1.1 del 27 de diciembre de 2012 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

5. Con Resolución Directoral N° 177-2013-OSINFOR-DSCFFS del 09 de mayo de 2013 (fs. 197), notificada el 7 de junio de 2013 (fs. 205), la Dirección de Supervisión revolió, entre otros:

- a) Dar inicio al presente Procedimiento Administrativo Único contra la señora Quispe, 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.
- b) Dictar como medida de carácter provisional la suspensión de los efectos del PGMF, como documento aprobado para todo el periodo de la concesión; así como, la suspensión del POA II y los que se hayan aprobado o se aprueben posteriormente en el extremo que autoricen el aprovechamiento de madera.
- c) Dictar como medida provisional la suspensión de los efectos de las Guías de Transporte Forestal al Estado Natural y las Guías de Transporte Forestal registrados por la concesionaria ante la autoridad forestal competente; requiriendo a la concesionaria que se abstenga de utilizar las mismas para la movilización de volúmenes de madera.

6. Mediante escrito con registro N° 748 (fs. 207), recibido el 21 de junio de 2013, la señora Quispe presentó sus descargos respectivos contra las imputaciones realizadas en la Resolución Directoral N° 177-2013-OSINFOR-DSCFFS, a través de la cual se dio inicio al presente PAU.

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”.

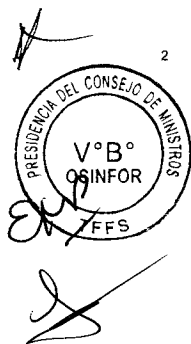
Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

“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”.





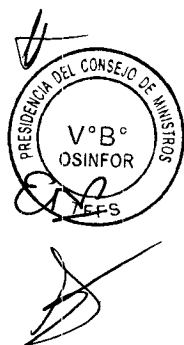
7. Mediante Resolución Directoral N° 321-2013-OSINFOR-DSCFFS del 20 de agosto de 2013 (fs. 222), notificada el 19 de setiembre de 2013 (fs. 228), la Dirección de Supervisión resolvió entre otros:
- a) Sancionar a la señora Quispe por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, e imponer una multa ascendente a 2.29 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)³.
 - b) Caducar de pleno derecho las medidas cautelares contenidas en la Resolución N° 177-2013-OSINFOR-DSCFFS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146° de la Ley N° 27444.
8. Mediante escrito con registro N° 1197 (fs. 232), recibido el 11 de octubre de 2013, la señora Quispe interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 321-2013-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:
- a) La administrada argumentó que, la extracción forestal realizada de forma “desordenada” se debió al descuido en su labor de control y supervisión de las personas que contrató para realizar las actividades de aprovechamiento forestal. Asimismo, precisó que si bien el lugar donde se encuentra ubicada el área de su concesión se encuentra “ (...) **ABSOLUTAMENTE CONVULSIONADA POR MINEROS ILEGALES (...) QUE EL ESTADO NO HA PODIDO EVITAR, SU AREA NO SE VIO AFECTADA POR ESA DEPREDADORA ACTIVIDAD DEBIDO AL PERMANENTE CUIDADO QUE SE REALIZÓ**”⁴.
 - b) En ese contexto, la situación descrita debería ser interpretada como un supuesto de “(...) **CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 135° DEL CÓDIGO CIVIL, QUE EN NUESTRO**

³ Cabe precisar que, si bien el presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra la señora Quispe también se inició por incurrir en una conducta que habría configurado la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, la Dirección de Supervisión determinó que dicha imputación quedó desacreditada, por los siguientes argumentos:

Considerando 6:

“Que, considerando lo señalado por la concesionaria y la evaluación realizada, así como los diferentes informes levantados en el presente caso, se considera que ha quedado desacreditada la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus modificatorias, toda vez que técnicamente se ha determinado que si bien el POA menciona que la concesionaria tenía proyectado construir un vivero volante para abastecer de plántulas, también señala que la reposición se realizará principalmente por abastecimiento de plántulas provenientes de la generación natural, actividad que la concesionaria sí cumplió, puesto que se encontraron evidencias de haberse reforestado con las especies Achihua, Pashaco y Tornillo, por lo que la imputación en este extremo carece de sustento.” (fs. 223, reverso).

⁴ Foja 233

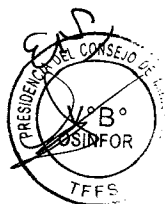


ORDENAMIENTO ES JUSTIFICANTE DE LA INEJECUCIÓN DE OBLIGACIONES⁵.

- c) De otro lado, manifestó que la determinación de la multa no ha sido la adecuada ya que no se ha considerado que "(...) *no se trata de un empresario ni de un maderero de gran escala (...)*"⁶. Por ello, el importe correspondiente a la multa "*resulta ser un exceso (...) sin considerar, (...) el esfuerzo realizado para evitar el cambio de uso, que se viene dando, sin que se pueda hacer nada por evitarlo*"⁷.

II. MARCO LEGAL GENERAL

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



-
- 5 Foja 232
6 Foja 233
7 Foja 233

A



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

III. COMPETENCIA

19. 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.
20. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM⁸, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

21. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 1197 (fs. 232) la señora Quispe interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 321-2013-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 alguno⁹.
22. 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

⁸ Decreto Supremo N° 065-2009-PCM

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

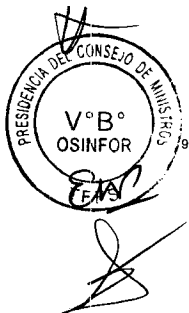
El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano constituido como la máxima autoridad jurisdiccional del OSINFOR, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación y nulidades interpuestas contra las resoluciones emitidas por las Direcciones de Línea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

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”.



entró en vigencia el 3 de agosto de 2016¹⁰ y dispuso en su artículo 35° que corresponde a las Direcciones de Línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹¹.

23. En ese sentido, de conformidad con la Primera Disposición Complementaria de la norma mencionada¹² se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por la Ley N° 27444, ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
24. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹³ 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,

¹⁰ 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. (...)"

¹¹ 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

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

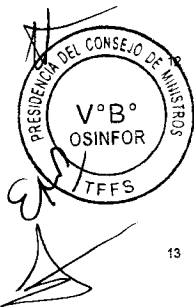
PRIMERA: Supletoriedad

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

¹³ 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".





complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad¹⁴, eficacia¹⁵ e informalismo¹⁶ recogidos en la Ley N° 27444. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.

25. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente¹⁷.
26. El escrito de apelación presentado por la señora Quispe 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-OSINFOR¹⁸ (en adelante, Resolución

¹⁴ "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.

¹⁵ "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.

¹⁶ "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.

¹⁷ Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR

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

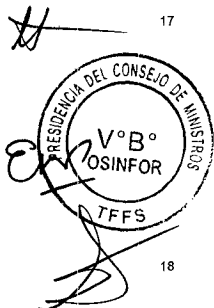
Los plazos para la interposición del Recurso de apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son aquellos establecidos para el Recurso de reconsideración".

"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. (...)"

¹⁸ 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".



Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444¹⁹, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

27. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444²⁰, concordado con el artículo 35° de la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR antes

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

El recurso de apelación deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- a. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
- b. Identificación del apelante, debiendo consignar su nombre y apellidos completos, domicilio real o procesal y número de documento nacional de identidad o carné de extranjería. En caso de actuación mediante representante, se acompañará el poder vigente respectivo con una antigüedad no mayor de 90 días, salvo que ya obre en el expediente.
- c. El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.
- d. Los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición.
- e. Las pruebas instrumentales, de ser el caso, debiendo enumerarlas correlativamente.
- f. Copias simples del escrito y sus recaudos para la autoridad recurrida.
- g. La firma del apelante o de su representante.
- h. La firma de abogado, debiendo consignarse el registro correspondiente.
- i. De preferencia se señalará un domicilio procedimental en la ciudad sede del Tribunal, pudiendo consignar adicionalmente, para los efectos de la notificación de los proveídos, una dirección electrónica propia".

"Artículo 28°.- Improcedencia del recurso de apelación"

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

- a. El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el presente Reglamento.
- b. Sea interpuesto fuera del plazo.
- c. El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d. El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.
- e. Se impugne el acto que dispone del inicio del procedimiento administrativo único".

19

Ley N° 27444

"Artículo 113°.- Requisitos de los escritos"

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

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

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

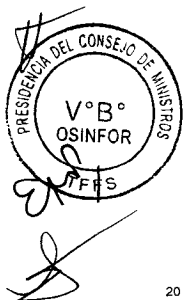
"Artículo 211°.- Requisitos del recurso"

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".

20

Ley N° 27444

"Artículo 209°.- Recurso de apelación"





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.

28. 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”²¹.

29. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por la señora Quispe.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- i) Si la señora Quispe es responsable administrativamente por las conductas infractoras tipificadas en los literales i) 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.

[Handwritten mark]



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”.

²¹

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

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

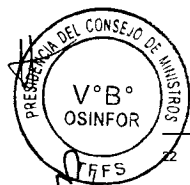
VI.1. Si la señora Quispe es responsable administrativamente por las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias.

31. La administrada argumentó que, la extracción forestal realizada de forma “desordenada” se debió al descuido en su labor de control y supervisión de las personas que contrató para realizar las actividades de aprovechamiento forestal. Asimismo, precisó que si bien el lugar donde se encuentra ubicada el área de su concesión se encuentra “ (...) *ABSOLUTAMENTE CONVULSIONADA POR MINEROS ILEGALES (...) QUE EL ESTADO NO HA PODIDO EVITAR, SU AREA NO SE VIO AFECTADA POR ESA DEPREDADORA ACTIVIDAD DEBIDO AL PERMANENTE CUIDADO QUE SE REALIZÓ*”²².
32. En ese contexto, la situación descrita debería ser interpretada como un supuesto de “(...) *CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 135° DEL CÓDIGO CIVIL, QUE EN NUESTRO ORDENAMIENTO ES JUSTIFICANTE DE LA INEJECUCIÓN DE OBLIGACIONES*”²³.
33. Sobre el particular, 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 otros²⁴.
34. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente²⁵:

“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 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



Foja 233

Foja 232

²⁴ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 634.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 21.



*desproporcionada, puesto que se ha impuesto una sanción por la presunta comisión de actos ilícitos cuya autoría es de terceros*²⁶.

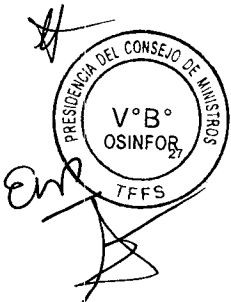
35. En este contexto, considerando además que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que acreditada su comisión se impongan las sanciones legalmente establecidas; la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente con aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
36. Cabe mencionar que, la administrada no desconoce el incumplimiento de las obligaciones materia de análisis en el presente PAU sino que sus argumentos versan sobre encontrarse inmersa en un supuesto eximente de responsabilidad.
37. En virtud de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera necesario analizar si lo alegado por la señora Quispe respecto a no haber realizado una correcta labor de supervisión del personal contratado para realizar la extracción del producto forestal debido a haberse encontrado resguardando el área de su concesión de los invasores mineros, configura como un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor que debe ser considerado como eximente o ruptura del nexo causal de responsabilidad.
38. Al respecto, se debe considerar que el caso fortuito o fuerza mayor es, de acuerdo con lo consignado en el artículo 1315° del Código Civil²⁷, *“la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”*. En ese contexto, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, en segundo lugar, que esta revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.

²⁶ 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.

DECRETO LEGISLATIVO N° 295 - Código Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.
“Artículo 1315°.- Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”.



39. De lo señalado, se entiende que para calificar un evento como extraordinario éste debe corresponder a aquel riesgo atípico de la actividad²⁸, notorio o público y de magnitud²⁹; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. De ahí que, lo extraordinario, imprevisible e irresistible implique que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistirse a él.
40. Con relación a ello, Felipe Osterling Parodi y Mario Castillo Freyre han señalado lo siguiente:
“El incumplimiento de la obligación puede tener origen en causas independientes de la voluntad del deudor, extraordinarias, imprevisibles e irresistibles, dando lugar a lo que en el Derecho se llama caso fortuito o fuerza mayor. En otras palabras, el incumplimiento le es impuesto al deudor por un hecho ajeno a él, por lo que ya no es el autor moral de dicha inejecución; se configura de esta forma un supuesto de inimputabilidad, merced a la cual el deudor no será responsable por tal incumplimiento ni por sus consecuencias. Es pues, un motivo más de la ruptura del nexo causal de la responsabilidad (...)”³⁰.
41. Cabe precisar que, según lo estipulado en la cláusula 22.4 del Contrato de Concesión Forestal se excluye de la calificación de caso fortuito o fuerza mayor, aquellos eventos o circunstancias, cuyos efectos pudieron haber sido evitados mediante el ejercicio diligente de actividades que hubieran tenido por finalidad evitar tales eventos o circunstancias. Asimismo, la ejecución de las actividades de previsión se considerarán obligatorias siempre que no excedan el límite de lo razonable, en función de la magnitud de los eventos o circunstancias que se pretendan evitar³¹.

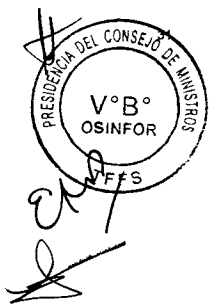
²⁸ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 336 – 341.

²⁹ Siguiendo al autor: *“para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario”*. *Ibid.* p. 339.

³⁰ OSTERLING PARODI, Felipe y CASTILLO FREYRE, Mario. *Tratado de las Obligaciones*. Vol. XVI. Cuarta Parte. Tomo XI. Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima. p. 604.

Contrato de Concesión Forestal
“CLÁUSULA VIGÉSIMO SEGUNDA
CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR
 (...)

22.4 Se excluye la calificación de caso fortuito o fuerza mayor, aquellos eventos o circunstancias, o la combinación de ambos, cuyos efectos pudieron haber sido previstos por la Parte afectada mediante el ejercicio diligente de actividades que hubieran tenido por finalidad evitar tales eventos o circunstancias. La ejecución de las actividades de previsión se considerarán obligatorias siempre que las mismas no excedieran el límite razonable, en función con la magnitud de los eventos o circunstancias que se pretendan evitar”.





42. Sobre el particular, respecto al deber de diligencia, la doctrina señala lo siguiente³²:

"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 levisima.** 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. (...)".

(El énfasis es agregado)

43. 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; es decir, con la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto. La diligencia es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.

44. En el presente caso, si bien la señora Quispe manifiesta que el área de su concesión se ha encontrado expuesta a ser invadida, dicha situación debió ser puesta en conocimiento a la autoridad pertinente de forma inmediata, toda vez que de acuerdo

³² OSTERLING PARODI, Felipe. "Artículo 1314.- "Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inexecución 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>

con el artículo 10° de la Ley N° 27308, en concordancia con el literal c) del artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, los titulares de las concesiones forestales deben adoptar medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales dentro de los límites de su concesión³³, ello a fin de asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas³⁴.

45. En esa misma línea, la cláusula 11.8 del Contrato de Concesión Forestal otorgado a la señora Quispe señala como parte de sus obligaciones -entre otras- vigilar y asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites³⁵.
46. En tal sentido, a criterio de este Órgano colegiado no puede ser considerada como una conducta diligente ampararse en haberse encontrado cuidando el área de su concesión, toda vez que vigilar el área de la concesión constituye uno de los deberes previamente asumidos mediante el contrato de concesión.
47. Asimismo, la señora Quispe no ha señalado en qué radicó lo extraordinario, imprevisible e irresistible de su labor de vigilancia; es decir, no ha señalado ni brindado medio probatorio alguno mediante el cual acredite los hechos puntuales que le atribuirían dicha condición, toda vez que, de la revisión documental del expediente,

³³ **Ley N° 27308**
"Artículo 10°.- Modalidades de aprovechamiento
El aprovechamiento y manejo de los recursos forestales en bosques naturales primarios se realiza en las siguientes modalidades:
(...)

1. Concesiones forestales con fines maderables

(...)

Los concesionarios son los responsables directos en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, debiendo adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales, dentro del límite de su concesión".

³⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 88°.- Obligaciones del concesionario
En el contrato de las concesiones forestales se consigna, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario:
(...)

c. Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas".

³⁵ **Contrato de Concesión Forestal**
"CLÁUSULA UNDÉCIMA
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO
(...)

11.8. Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el Área, y no permitir alteraciones en sus límites. El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.

Para este efecto y de conformidad con el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, precisado por el artículo 6° del Decreto Supremo N° 06-2003-AG se reconoce al titular de la concesión o a cada uno de los socios en caso de ser personas jurídicas, como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional".



no se evidencia diligencia alguna realizada por los presuntos actos de invasión, tampoco se observa alguna denuncia que se hubiera formulado comunicando tales hechos, ni ningún tipo de documentación que acredite que el deber de cuidado mediante la vigilancia del área de la concesión excedió el límite de lo razonable o que el haber dejado de cumplir las demás obligaciones referidas a lo establecido en el POA o PGEMF constituye parte de la diligencia ordinaria requerida por el ordenamiento jurídico, a fin de evitar los supuestos actos de invasión.

48. Adicionalmente, cabe mencionar que de conformidad con lo establecido en las cláusulas 22.6 y 23.2 del Contrato de Concesión Forestal no basta con que se invoque el caso fortuito o fuerza mayor para la suspensión de las obligaciones del concesionario ya que la calificación de dicho hecho, le corresponde a la Autoridad Forestal concedente quien deberá pronunciarse al respecto en un plazo máximo de 60 días calendario³⁶.
49. Ello, de conformidad con las normas antes mencionadas, así como lo dispuesto en el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el cual dispone que las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del patrimonio forestal nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional³⁷.

³⁶

Contrato de Concesión Forestal
"CLÁUSULA VIGESIMO SEGUNDA
CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR
(...)

22.6. Cuando EL CONCESIONARIO invoque el caso fortuito o fuerza mayor, debe informar dentro de un plazo de treinta (30) días calendario de producido al CONCEDENTE sobre:

22.6.1. Los hechos que constituyen dicho evento.

22.6.2. El periodo estimado de restricción parcial o total de sus actividades y el grado de impacto previsto.
Adicionalmente, debe mantener informado al CONCEDENTE acerca del desarrollo de dichos eventos.

Contrato de Concesión Forestal
"CLÁUSULA VIGESIMO TERCERA
SUSPENSION DE OBLIGACIONES
(...)

23.2. Procedimiento

En caso de producirse un evento calificado como causal de suspensión de la concesión, EL CONCESIONARIO deberá comunicar dicho evento a EL CONCEDENTE, informándole de la situación, del plazo estimado de la ocurrencia del evento y proponiéndole un plazo en el cual las obligaciones quedarán suspendidas. EL CONCEDENTE tendrá un plazo de (60) días calendario para acceder a la solicitud que le formule EL CONCESIONARIO.

Transcurrido dicho plazo sin que EL CONCEDENTE se pronuncie sobre la solicitud formulada, ésta se entenderá desaprobada.

³⁷

Decreto Supremo N° 014-2001-AG
"Artículo 360°.- Custodia del Patrimonio Forestal Nacional

Las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional, la misma que puede, a su vez, recurrir a la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, según corresponda.



50. De otro lado, se debe señalar que si bien la 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.
51. En ese sentido, lo alegado por la administrada no la exime de responsabilidad administrativa referida a la extracción de recursos forestales sin autorización y haber facilitado -a través de su Contrato de Concesión Forestal- el transporte de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada. Ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley N° 27308, el literal c) del artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como lo señalado en la cláusulas 11.8, 22.6 y 23.2 de su Contrato de Concesión Forestal.

Sobre la acreditación de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

52. Ahora bien, habiéndose determinado que realizar la vigilancia del área de la concesión a fin de evitar la invasión de la misma, no califica per se como un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor que la exima de responsabilidad, resulta pertinente indicar que las conductas infractoras imputadas a la señora Quispe se encuentran sustentadas en el Informe de Supervisión que recoge los hechos constatados por el supervisor durante la diligencia realizada del 16 al 17 de noviembre de 2012, tal como se observa a continuación:

“VII. ANALISIS”³⁸

(...)

DE LAS ACTIVIDADES DE APROVECHAMIENTO DE MADERA

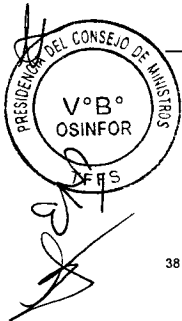
(...)

- 7.12. *El balance de extracción emitido por la DGFFS – Nodo Madre de Dios, de fecha 29 de noviembre de 2012, indica que la concesión para Forestación y/o Reforestación cuya titular es la señora Antonieta Quispe Loaiza, ha extraído el 76.82% (380.456 m³) del volumen de madera aprobada del*

En su calidad de custodios oficialmente designados y acreditados por el Estado para la tutela del patrimonio Forestal Nacional, los concesionarios ejercen autoridad preventiva para disponer en el sitio la suspensión inmediata de cualquier afectación ocasionada por terceros y el mantenimiento del status quo hasta la intervención de la instancia llamada por Ley. A tal efecto, se requerirá pacíficamente a la cesación de las actividades y se levantará un acta circunstanciada sobre la ubicación, naturaleza y magnitud de la afectación, instrumento que, de evidenciar en su momento caso omiso por parte del intimado, tendrá carácter de prueba preconstituida para acreditar la comisión del delito de desobediencia a la autoridad tipificado en el Código Penal, sin perjuicio de las responsabilidades propias de la afectación”.

Foja 11 a 12, reverso.

38





área del POA (495.240 m³) correspondiente al POA N° 2, ver cuadro N° 20. Dicho volumen movilizado se contradice con lo verificado en campo siendo aprovechados solamente el 2.19% del total de individuos sobre maduros.

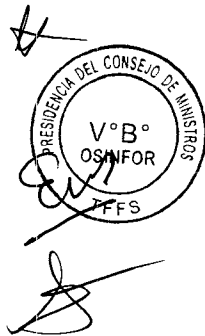
Con respecto a la especie moena (*Aniba sp*); de acuerdo al balance de extracción la titular ha movilizado el 99.78 % (9.000 m³) del volumen total aprobado 9.020 m³, sin embargo durante la supervisión en campo se constató que los 3 individuos de esta especie se encuentran en pie, en ese sentido, el volumen extraído y movilizado en el balance de extracción no se encuentra justificado, lo que evidencia que dicha concesionaria a extraído madera de individuos no autorizados.

Con respecto a la especie lagarto caspi (*Calophyllum*); de acuerdo al balance de extracción la titular ha movilizado el 427.35% (10.000 m³) del volumen total aprobado 2.340 m³, sin embargo durante la supervisión en campo se constató que los 3 individuos de esta especie se encuentran en pie, en ese sentido el volumen extraído y movilizado en el balance de extracción no se encuentran justificados, lo que evidencia que en dicha concesionaria ha extraído madera de individuos no autorizados.

Con respecto a la especie tornillo (*Cedrelinga catenaeformis*); de acuerdo al balance de extracción la titular ha movilizado el 18.68 % (25.364 m³) del volumen aprobado 135.780 m, sin embargo durante la supervisión en campo se encontró que 07 individuos se encuentran tumbados los mismos que presentan hueco en el corazón por el cual no fueron movilizados, 07 individuos en pie, 01 caído naturalmente y 01 individuo en estado de tocón que en campo se determinó que no corresponde a la especie tornillo, sino que esta corresponde a un individuo de Misa con un volumen de 7.320 m³, en ese sentido la concesionaria no justifica la movilización de 25.364 m³.

Con respecto a la especie copal (*protium sp*) de acuerdo al balance de extracción la titular ha movilizado el 99.86 % (25.164 m³) del volumen aprobado 25.200 m³, sin embargo, durante la supervisión en campo se constató que 4 individuos de esta especie se encuentran en pie y 1 en estado de tocón con un volumen de 6.270 m³, en ese sentido la concesionaria no justifica la extracción y movilización de 18.894 m³ para esta especie.

Con respecto a la especie pashaco (*schizolobium sp.*); de acuerdo al balance de extracción la titular ha movilizado el 99.91 % (78.083 m³) del volumen total aprobado 78.150 m³, sin embargo durante la supervisión en campo se constató que de los 19 individuos de esta especie en campo se encontró 17 individuos en pie; 1 caído naturalmente y 1 se encuentra seco en pie, en ese sentido dicho volumen extraído y movilizado en el balance de extracción no se encuentra justificado, lo que pone en evidencia que la concesionaria extrajo madera de individuos no autorizados.



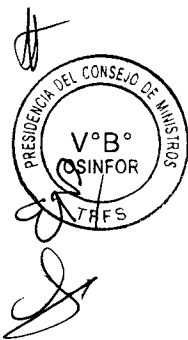
Con respecto a la especie *inca paca* (*Vismia sp*), de acuerdo al balance de extracción la titular ha movilizado el 60.93 % (14.318 m³) del volumen aprobado 23.500 m³, sin embargo durante la supervisión en campo se constató que de los 6 individuos de esta especie en campo se encuentran en pie, de los cuales uno se encuentra seco, en ese sentido dicho volumen extraído y movilizado en el balance de extracción no se encuentra justificado, lo que pone en evidencia que la concesionaria extrajo madera de individuos no autorizados.

Con respecto a la especie *misa* (*couratari guianensis*) de acuerdo al balance extracción la titular ha movilizado el 101.240 % (116.042 m³) del volumen aprobado 114.620 m³, sin embargo, durante la supervisión en campo se constató que de los 21 individuos de esta especie en campo se encontraron de la manera siguiente: 19 individuos se encuentran en pie (1 con identificación incorrecta) 1 se encontró caído naturalmente y 1 tumbado con hueco, en ese sentido dichos volúmenes extraídos y movilizados en el balance de extracción no se encuentra justificado, lo que pone en evidencia que la concesionaria extrajo madera de individuos no autorizados.

Con respecto a la especie *aleton* (NN); de acuerdo al balance de extracción, la titular ha movilizado el 99.60 % (57.708 m³) del volumen total aprobado 57.940 m³ sin embargo durante la supervisión en campo se constató que los 8 individuos de esta especie en campo se encuentran en pie, en ese sentido dicho volumen extraído y movilizado en el balance de extracción no se encuentra justificado, lo que pone en evidencia que la concesionaria extrajo madera de individuos no autorizados.

Con respecto a la especie *ishpinguillo* (*Ocotea jelskii*); de acuerdo al balance de extracción la titular ha movilizado el 95.40 % (42.770 m³) del volumen total aprobado 40.841 m³, sin embargo durante la supervisión en campo se constató que los 9 individuos de esta especie en campo se encuentran en pie, en ese sentido, dicho volumen extraído y movilizado en el balance de extracción no se encuentra justificado, lo que pone en evidencia que la concesionaria extrajo madera de los individuos no autorizados.

Con respecto a la especie *Nogalillo* (*Cedrela dugessii*); de acuerdo al balance de extracción la titular ha movilizado el 95.40% (3.936 m³) del volumen total aprobado 5.920 m³, sin embargo durante la supervisión en campo se constató que los 2 individuos de esta especie se encuentran en pie, en ese sentido dicho volumen extraído y movilizado en el balance de extracción no se encuentra justificado, lo que pone en evidencia que la concesionaria extrajo madera de individuos no autorizados.



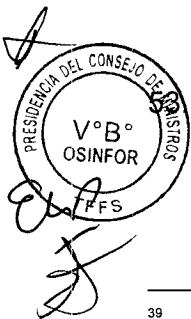


IX. CONCLUSIONES³⁹

(...)

- 8.21. Según el balance de extracción la concesionaria ha extraído y movilizado el 76.82% (380.456 m³) del volumen total autorizado, sin embargo, en campo se ha verificado el aprovechamiento de 2 individuos.
- 8.22. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 9.000 m³ de la especie moena (*Aniba* sp).
- 8.23. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 10.000 m³ de la especie lagarto caspi (*Calophyllum brasiliense*)
- 8.24. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 25.364 m³ de la especie tornillo (*Cedrelinga catenaeformis*).
- 8.25. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 25.164 m³ de la especie copal (*Protium* sp.)
- 8.26. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 78.083 m³ de la especie pashaco (*Schizolobium* sp.).
- 8.27. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 14.318 m³ de la especie inca paca (*Vismia* sp.).
- 8.28. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 116.042 m³ de la especie misa (*Couratari guianensis*).
- 8.29. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 57.708 m³ de la especie aleton (NN).
- 8.30. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 42.770 m³ de la especie ishpinguillo (*Ocotea jelskii*).
- 8.31. La concesionaria no justifica la extracción y movilización de 3.936 m³ de la especie nogalillo (*Cedrela dugessii*).
- 8.32. Según Resolución Administrativa N° 246-2010-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA-MANU, que aprueba el POA 2, solo aprueba 91 individuos excluyendo a la especie de Copaiba de los individuos sobre maduros.
- 8.33. La concesionaria ha sido sancionada mediante Resolución Administrativa N° 951-2011-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA por un exceso de volumen que asciende a 7.660 m³ de la especie *Calophyllum brasiliense* (lagarto caspi), 1.422 m³ de la especie *Couratari guianensis* (misa), haciendo un total de 9.082 m³ de volumen en exceso, correspondiente al POA 2.
- 8.34. La concesionaria ha realizado el aprovechamiento sin autorización de 25.218 m³, correspondiente a las especies de tornillo (4.503 m³), ishpinguillo (16.988 m³), lagarto caspi (1.532 m³) y copaiba (2.205 m³), cabe mencionar que estos individuos no se encontraban autorizados para su aprovechamiento, ni en el POA ni en el POA II (...).

Sobre la base de los hechos verificados por el supervisor, la Dirección de Supervisión acreditó que -durante la supervisión forestal realizada del 16 al 17 de noviembre de 2012- la recurrente realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización y facilitó -a través de su permiso- el transporte de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada. Dichas conductas se encuentran tipificadas en los



literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias.

54. Teniendo en cuenta que las infracciones imputadas a la recurrente 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 habilitante⁴⁰.
55. 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*"⁴¹; 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.
56. Asimismo, de conformidad con los artículos 43° y 165° de la Ley N° 27444⁴², 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*

40 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.

(...)"

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

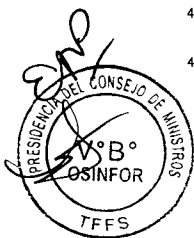
42 Ley N° 27444

"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.

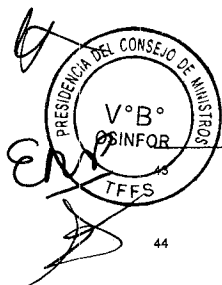
No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización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





*actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...)*⁴³.

57. 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 mismos⁴⁴, quien debe demostrar que los datos son imprecisos o falsos no bastando su mera observación para poder considerar dicha afirmación. En ese sentido, si la recurrente consideraba que las pruebas aportadas por la Administración, no desvirtuaban la presunción de licitud, le correspondía presentar medios de prueba y/o documentos que así lo demuestren; situación que no ha sucedido en el presente caso.
58. Sobre la base de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera que a partir de los medios probatorios aportados por la autoridad de primera instancia -recogidos en el Informe de Supervisión- las conductas infractoras imputadas a la señora Quispe se encuentran debidamente acreditadas, siendo que realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización y facilitó -a través de su Contrato de Concesión Forestal- el transporte de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada, siendo que, a mayor abundamiento, contra dichas conclusiones la recurrente no aportó medio probatorio alguno que contradiga las afirmaciones de la autoridad supervisora.
59. De lo expuesto, se colige que las conductas imputadas a la recurrente han sido acreditadas sobre la base del Informe de Supervisión, documento que ha sido elaborado de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Supervisión, razón por la cual resulta ser un medio probatorio idóneo para declarar su responsabilidad administrativa; en consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.



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

⁴⁴ 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".

VI.I 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.

60. La administrada, manifestó que la determinación de la multa no ha sido la adecuada ya que no se ha considerado que "(...) *no se trata de un empresario ni de un maderero de gran escala (...)*"⁴⁵. Por ello, el importe correspondiente a la multa "*resulta ser un exceso (...) sin considerar, (...) el esfuerzo realizado para evitar el cambio de uso, que se viene dando, sin que se pueda hacer nada por evitarlo*"⁴⁶.

61. 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, califiquen 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)

62. 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

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

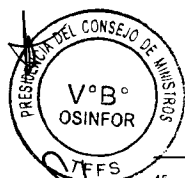
(...)

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.*

(...)



45 Foja 233

46 Foja 233



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*".

63. 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.
64. 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 sancionadas⁴⁷. En ese sentido, al haberse determinado la comisión de las infracciones administrativas tipificadas en los literales i) y w) del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, corresponde determinar la multa a imponer por dichas infracciones.
65. Al respecto, de acuerdo con la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, norma aplicable a la fecha de inicio del presente procedimiento⁴⁸, la etapa de 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 materia⁴⁹. En ese sentido,

⁴⁷ **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".

⁴⁸ Corresponde señalar que el presente procedimiento inició con la notificación de la Resolución Directoral N° 177-2013-OSINFOR-DSCFFS.

⁴⁹ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR**
"Artículo 23°.- Instrucción del PAU

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

(...)

23.6.- Evaluación de los actuados

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

(...)

f) Recomendar la sanción aplicable, en atención a lo establecido en el artículo 12° del presente Reglamento, incluyendo la determinación de la multa a imponer o archivamiento del procedimiento, según corresponda. **El cálculo**



a través del documento denominado "Calculo de Multa"⁵⁰, anexo del Informe Legal N° 451-2013-OSINFOR/06.1.2, se emitió la opinión especializada respecto a la multa que se debía imponer en el presente caso, cumpliendo así con lo requerido en la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR la cual no exige la notificación de dicha opinión especializada respecto a la multa.

66. 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 revisión⁵¹, por lo que no se afectó derecho alguno de la administrada, toda vez que podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa.
67. 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.
68. De la revisión del expediente, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta a la señora Quispe han sido determinados por la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR que aprobó la "Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR" (en adelante, Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR), tal como se expone a continuación⁵²:

"Que, consecuentemente, se ha acreditado la responsabilidad administrativa por parte de la concesionaria respecto de las infracciones descritas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, por lo que, en aplicación de la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, de fecha 19 de abril de 2010, que aprueba la "Escala para la imposición de Multas del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre- OSINFOR, en Materia Forestal" y de la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, de fecha 19 de mayo de 2010, que aprueba los "Valores para la Categorización de las especies a

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).

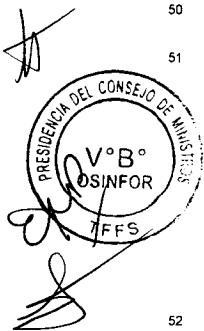
50 Foja 220.

51 **Ley N° 27444**
"Artículo 55°.- Derechos de los administrados

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

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

52 Foja 224.





efectos de aplicar la Escala para la imposición de Multas”, obra el Anexo N° 01-Formato de Multa N° 151-2013-OSINFOR/06.1.2 del Informe Legal N° 451-2013-OSINFOR/06.1.2, en la cual se determina el monto de la multa a imponer a la concesionaria Antonieta Quispe Loaiza, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-090-06, la misma que asciende a 2.29 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha en que la concesionaria cumpla con el pago de la misma por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, tipificada en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus modificatorias;”

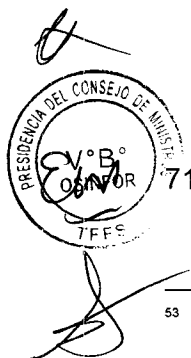
69. Asimismo, las infracciones tipificadas en los en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, fueron calculadas en función a la siguiente fórmula:

$$M = \text{Vol (Pt.)} * \text{VCF (S/.)} * C$$

Donde:

- M: Multa.
- Vol: Volumen injustificado al estado natural expresado en pie tablar.
- VCF: Valor Comercial Forestal
- C: Categorización de especies
 - (25% del VCF para especies incluidas en la CITES)
 - (20% del VCF para especies incluidas en Decreto Supremo N° 043-2006-AG)
 - (10% del VCF para especies no incluidas en la CITES y D.S. N° 043-2006-AG)

70. De lo expuesto, se concluye que la multa impuesta al recurrente fue determinada observando los criterios de gradualidad recogidos en la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR. Cabe precisar que la referida resolución presidencial, estuvo vigente a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 321-2013-OSINFOR-DSCFFS, a través de la cual se determinó la sanción objeto de este procedimiento⁵³.



71. 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° 27444⁵⁴, establece que las sanciones

⁵³ Corresponde señalar que la Resolución Directoral N° 321-2013-OSINFOR-DSCFFS fue emitida el 20 de agosto de 2013.

Asimismo, la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR se encontraba vigente desde su publicación en el diario oficial “El Peruano”, el 23 de abril de 2010.

⁵⁴ Ley N° 27444

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° 080-2010-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 la señora Quispe en su recurso de apelación.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

72. 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 gestión⁵⁵ 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° 27444⁵⁶, 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.

"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".

55

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.

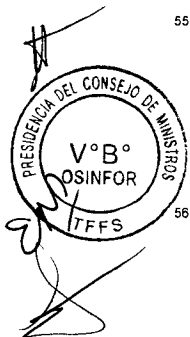
Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.

Ley N° 27444

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

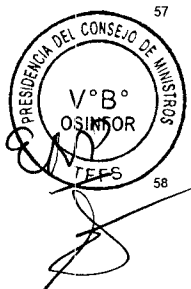
(...)

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. (...)"





73. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁷, 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 norma⁵⁸, 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.
74. 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° 538-2013-OSINFOR-DSCFFS.
75. 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”.
76. 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



⁵⁷
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. (...)”.

⁵⁸
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. (...)”.

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.

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

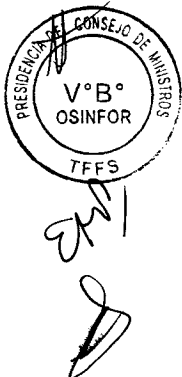
Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
<p>Artículo 365⁵⁹.- Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientos (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>

78. 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-MINAGRI⁶⁰; por lo que corresponde resolver la presente causa,

⁵⁹ Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

⁶⁰ **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.
(...)"





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.

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:

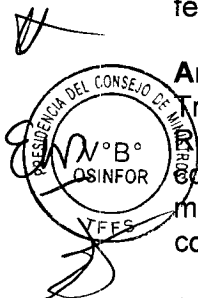
Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por la señora Antonieta Quispe Loaiza, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-090-06, contra la Resolución Directoral N° 321-2013-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por la señora Antonieta Quispe Loaiza, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-090-06, contra la Resolución Directoral N° 321-2013-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° 321-2013-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó a la señora Antonieta Quispe Loaiza por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 2.29 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 a la señora Antonieta Quispe Loaiza, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-090-06, 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° 058-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,



Jenny Fano Saenz
Presidenta

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR



Silvana Paola Baldovino Beas
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR



Luis Eduardo Ramirez Patron
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR