



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 197-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 025-2016-02-01-OSINFOR/06.1

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

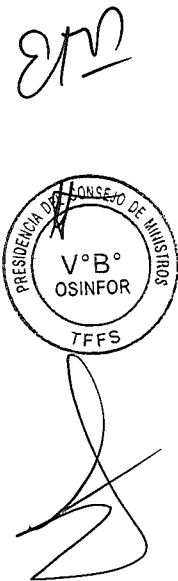
ADMINISTRADO : CÉSAR LUIS VELA ROJAS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 9 de noviembre de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. El 23 de julio de 2004, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y el señor César Luis Vela Rojas (en adelante, señor Vela) suscribieron el Contrato de Concesión para manejo y aprovechamiento forestal con fines maderables en la unidad de aprovechamiento N° 665 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-175-04 (fs. 248) (en adelante, Contrato de Concesión).
2. Mediante Resolución Sub Directoral N° 494-2012-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPM del 8 de noviembre de 2012, se aprobó el Plan Operativo Anual VII correspondiente a la Parcela de Corta Anual¹ 07 (en adelante, PCA) de la zafra 2011-2012, sobre una superficie de 285.35 hectáreas (en adelante, POA VII) (fs. 66).
3. Del 1 al 2 de mayo de 2016, 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 PCA del POA VII, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 00015-2016-OSINFOR/06.1.1 del 10 de mayo de 2016 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).
4. Con Resolución Directoral N° 177-2016-OSINFOR-DSCFFS del 20 de mayo de 2016 (fs. 296), notificada el 31 de mayo de 2016 (fs. 310), se da inicio al presente



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".

Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Vela, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre², aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificaciones, así como por haber incurrido en presuntas conductas que configurarían causales de caducidad previstas en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308), concordadas con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 91° A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁴ y los numerales 31.1 y 31.2 de la Cláusula Trigésima Primera del Contrato de Concesión⁵.

5. Mediante escrito con registro N° 201604009 (fs. 311), recibido el 21 de junio de 2016, el concesionario presentó sus descargos respectivos contra las imputaciones

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.
- k) La tala de árboles en estado de regeneración, los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación y comercialización.
- w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".

³ Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"Artículo 18°.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento"

El incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización.

- a. El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal.
- b. El no pago del derecho de aprovechamiento o desbosque".

⁴ Decreto Supremo N° 014-2001-AG

"Artículo 91-A.- Causales de caducidad de la concesión"

La concesión forestal con fines maderables caduca en los siguientes casos:

- b. Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente;
- d. Por el no pago del derecho de aprovechamiento dentro de los plazos establecidos".

⁵ Contrato de Concesión para manejo y aprovechamiento forestal con fines maderables en la unidad de aprovechamiento N° 665 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-175-04.

"CLÁUSULA TRIGÉSIMO PRIMERA"

CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN

El concedente podrá dar por terminado anticipadamente el Plazo de Vigencia de la Concesión, mediante simple aviso cursado por escrito al Concesionario, en cualquiera de los siguientes casos:

- 31.1. El incumplimiento del Plan General de Manejo Forestal y de los Planes Operativos, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Contrato.
- 31.2. El no pago del Derecho de Aprovechamiento".



A handwritten signature in black ink.



realizadas por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 177-2016-OSINFOR-DSCFFS.

6. Mediante Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS del 31 de agosto de 2016 (fs. 339), notificada el 6 de setiembre de 2016 (fs. 349), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar al señor Vela con multa ascendente a 7.939 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorios, conforme se observa a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Hecho	Norma incumplida
1	Realizó la extracción de 972.31 m ³ de madera correspondiente a: 160.99 m ³ de <i>Cedrela odorata</i> "cedro", 389.971 m ³ de <i>Virola sp.</i> "cumala", 246.049 m ³ de <i>Cedrelinga catenaeformis</i> "tomillo", 51.930 m ³ de <i>Ocotea acyphylla</i> "canela moena", 60.938 m ³ de <i>Ocotea sp.</i> "moena" y 62.432 m ³ de <i>Simarouba amara</i> "marupa" procedente de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento.	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG
2	Taló 01 (un) árbol semillero de la especie <i>Cedrela odorata</i> "cedro" con un volumen de 3.558 m ³ .	Literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG
3	Facilitó a través de su concesión para que se transporte 975.868 m ³ de madera proveniente de una extracción no autorizada.	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

Fuente: Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS
Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

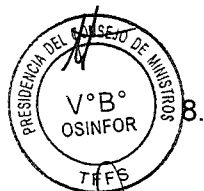
7. Asimismo, a través de la mencionada resolución directoral la Dirección de Supervisión resolvió declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado al concesionario, por incurrir en las causales de caducidad establecidas en los literal a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 91° A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, así como lo establecido en los numerales 31.1 y 31.2 de la Cláusula Trigésima Primera del Contrato de Concesión Forestal.

Mediante escrito con registro N° 201606423 (fs. 356), recibido el 27 de setiembre de 2016, el concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:

- a) El administrado manifestó que la resolución directoral habría sido emitida sin ser debidamente motivada⁶, lo cual "constituye una garantía constitucional

⁶ Con relación a ello precisó que el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, señalando lo siguiente:

ETM



(...) que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos (...)”⁷, de conformidad con el numeral 5 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, concordante con el numeral 3.4 del artículo 3° y los numerales 6.1 y 6.3 del artículo 6° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁸ (en adelante, Ley N° 27444), así como el principio del debido procedimiento⁹.

“[...] [E]l derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. [...]

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional; El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico – administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo” (STC 00091-2005-PA/TC, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA/TC, STC 5514-2005-PA/TC, entre otras)”. (fs. 357).

Adicionalmente, mencionó que a través de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 8495-2006-PA/TC se estableció que:

“un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino fundamentalmente, exponer en forma sucinta -pero suficiente- las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada”. (fs. 357).

7 Fojas 630, 631 y 632.

8 **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador**

“Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

“Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto (...).”

9 **Ley N° 27444**

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

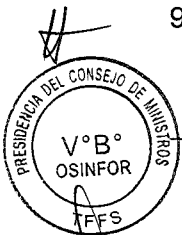
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:



- b) Al respecto, con relación a la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG señaló que *“la madera extraída son de los POAS I, II, III, V y VI, respectivamente en la cual pertenecía al Plan General de Manejo I, II, la cual estaban autorizados en su debido momento (sic) (...)”*¹⁰; de forma tal *“en ningún momento hice extracción sin autorización, (...) o efectuar fuera de la zona autorizada (...)”*¹¹. En ese sentido, precisó que la comisión de dicha falta se debió al desconocimiento en la materia del personal que trabaja con él¹².
- c) De otro lado, respecto a la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG manifestó que *“(...) en ningún momento he facilitado a terceros con mis documentos de transportes que viene hacer (sic) guía de transporte forestal y lista de trozas (...)”*¹³.
- d) Finalmente, con relación a la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, argumentó que *“en el punto 50 de la ficha de evaluación del supervisor en su descriptiva hace mención de taladores ilegales en la zona de extracción en la cual en su presencia se identificó a los taladores ilegales y el ni siquiera hizo un alto a dichas personas, y lo hace mención en su informe en la cual indico el número de ficha de evaluación, entonces siendo mi persona el responsable de la concesión sugerí reemplazar dicho árbol semillero con otro similar que contengan las características apropiadas para ser semillero y ni con ese concepto me están dando la viabilidad para ejecutar, por lo que vuelvo a repetir en líneas arriba el supervisor siendo la autoridad de supervisión y fiscalización ni siquiera dijo algo al infractor se quedó callado por lo tanto no sabe qué decir a los infractores de tala ilegal, y no se hizo la denuncia en su debido momento pensando que el supervisor va hacer algo al respecto”*¹⁴.

EM

9. Mediante proveído de fecha 3 de octubre de 2016 (fs. 376), la Dirección de Supervisión resolvió conceder el referido recurso de apelación interpuesto por el señor Vela y elevar dicho recurso de apelación al Tribunal Forestal y de Fauna



1.2 Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo⁹.

- 10 Foja 359.
11 Foja 359.
12 Foja 359.
13 Foja 360.
14 Foja 359.

Silvestre del OSINFOR, de conformidad con lo establecido en el artículo 35° de la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR¹⁵ (en adelante, Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR).

II. MARCO LEGAL GENERAL

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

¹⁵ Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del 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".



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-PCM¹⁶, 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.

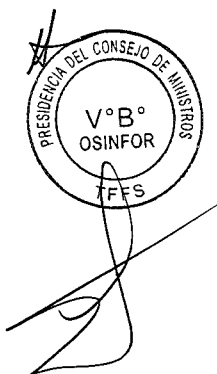
IV. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

21. Si bien el administrado no cuestionó la vulneración de los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, en particular el principio de retroactividad benigna, este Tribunal considera pertinente evaluar dicho aspecto, a fin de determinar si la Dirección de Supervisión emitió un pronunciamiento de conformidad con los principios que delimitan el ejercicio de su potestad sancionadora. Una vez esclarecida dicha cuestión, este Tribunal se pronunciará, de ser oportuno, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- i) Si el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa se ha enmarcado dentro de los principios que rigen su ejercicio, particularmente la aplicación del principio de retroactividad benigna respecto a la determinación de responsabilidad por la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
- ii) Si la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS ha sido debidamente motivada, respecto a las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como la presunta causal de caducidad establecida en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308.



¹⁶

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".

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.I Si el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa se ha enmarcado dentro de los principios que rigen su ejercicio, particularmente la aplicación del principio de retroactividad benigna respecto a la determinación de responsabilidad por la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

23. El poder punitivo o *ius puniendi* es aquella potestad que tiene la Administración Pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo como consecuencia de la comisión de una conducta ilícita (infracción) y tiene una finalidad represora. Aquel poder emana de la Constitución, y a la vez de otorgarle la potestad de crear y aplicar las normas, también limita su ejercicio.

24. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente¹⁷:

“La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Como toda potestad en el contexto de un Estado de Derecho, está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y en particular a la observancia de los derechos fundamentales”.

25. En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que¹⁸:

“los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el ámbito del derecho administrativo sancionador (...)”.

26. De lo señalado, se desprende que la limitación al ejercicio de la potestad sancionadora se concretiza en la aplicación de los principios que delimitan el mencionado ejercicio, los mismos que se encuentran recogidos en tanto en la propia Constitución como en la Ley N° 27444.

Sobre el principio de retroactividad benigna

27. Resulta pertinente indicar que uno de los principios que rige el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública es el principio de retroactividad benigna, previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444¹⁹, del cual se desprende

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC.

¹⁹ 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:



que en el supuesto que una nueva norma establezca de manera integral una consecuencia más beneficiosa (entiéndase la destipificación o el establecimiento de una sanción inferior) para el presunto responsable, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma por ser más beneficiosa, pese a que ella no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.

28. Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna, el jurista Morón Urbina ha precisado lo siguiente:

- "La aplicación de las normas sancionadoras posteriores a la comisión del ilícito siempre que beneficien al administrado (retroactividad benigna).

*El principio enunciado contiene una excepción valiosa: **si hubiere una norma posterior, que, integralmente considerada, fuere más favorable al administrado, debe serle aplicada.** En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serie más favorable o benigna, **pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo.** Pero, la apreciación de favorabilidad de la norma debe efectuarse de manera integral, sin fraccionamientos, de modo que en aquellos casos en que el nuevo régimen legislativo contenga partes favorables y partes desfavorables (por ejemplo, disminuir la sanción, pero incrementar una medida correctiva), lo correcto será determinar si, en bloque, se trata realmente de una regulación más benigna.*

*El fundamento de esta regla es que **si luego de la comisión de la falta, el legislador considera suficiente una menor intervención gravosa sobre los bienes jurídicos de quien comete el ilícito, carece de sentido que el Estado siga sosteniendo la regla anterior en aras de la seguridad jurídica cuando lo considera innecesario ya. No parece ser justo que se aplique la ley más severa vigente al momento de la comisión, cuando es el propio legislador quien ya ha reconocido a través de una nueva norma, lo innecesario que era sacrificar en determinada intensidad los bienes jurídicos de los ciudadanos.***

*La clave para la determinación de la norma posterior de manera retroactiva o mantener la aplicación de la norma previa a su comisión, la encontramos en el juicio de favorabilidad o de benignidad que la autoridad debe realizar respecto al efecto que la norma posterior tendrá en la esfera subjetiva del infractor. **Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos, o si establece plazos inferiores de prescripción será de aplicación al caso concreto***

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".

Handwritten initials




Handwritten signature

*la norma posterior de manera retroactiva. En todo caso, para adoptar la decisión la autoridad debe plantearse hipotéticamente la decisión sancionadora que adoptaría con uno y otro marco legal y decidirse por la que en definitiva y de manera integral arroje los resultados más convenientes o beneficiosos para el infractor*⁴⁵.

(Énfasis agregado)

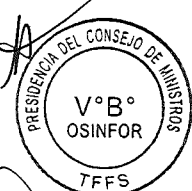
29. De lo señalado, se desprende que la aplicación de la retroactividad benignidad debe contener todos los aspectos que incidan en la decisión de la autoridad administrativa, para lo cual deberá realizarse un análisis integral de la normatividad, a fin de determinar el eventual beneficio del administrado, no solo en cuanto a la reducción de la multa, sino también la posible destipificación de una conducta antes calificada como infracción administrativa.
30. Así también, resulta pertinente el juicio de favorabilidad o de benignidad de las normas administrativas realizado por la autoridad administrativa solo deben alcanzar a los hechos sobre los que todavía no se ha realizado un pronunciamiento firme de parte del órgano u organismo competente para la aplicación de la sanción²⁰.
31. Habiéndose determinado lo alcances del principio de retroactividad, este Órgano Colegiado considera pertinente evaluar si la Dirección de Supervisión aplicó correctamente dicho principio al presente procedimiento.

Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna, en cuanto a la determinación de responsabilidad administrativa por la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

- 
32. De la revisión de la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS (que sancionó al señor Vela) se observa que respecto a la aplicación de la retroactividad benigna, la Dirección de Supervisión precisó lo siguiente²¹:

Considerando 10:

“Se debe precisar que los hechos que merituaron el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador fueron ejecutados mientras se encontraba vigente la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, normas en la que las sanciones podrían ser desde 0.1 (Décimo) hasta 600 UIT; no obstante es necesario señalar que a la fecha se encuentra vigente la Ley



⁴⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pp. 716-717.

²⁰ NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos, Madrid, 4ta edición, 2005. pp. 244-245.

²¹ Foja 342.

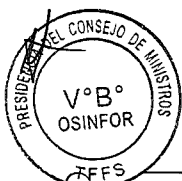


N° 29763 y entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que sustituyen al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, norma en la los hechos materia de investigación son considerados como infracciones muy graves que son sancionados con más de 10 UIT hasta con 5000 UIT; en este entender, en aplicación del principio de Retroactividad Benigna establecida como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables, ya sea porque la sanción produce un menor efecto dañino para el infractor o por que el hecho cometido deja de ser sancionable, en este orden de ideas, en los extremos antes mencionados del presente PAU será culminado bajo la Ley N° 27308 y su Reglamento antes citado”.

(Énfasis agregado)

33. De lo expuesto, se desprende que en razón al principio de retroactividad benigna la Dirección de Supervisión determinó tramitar el presente PAU bajo lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG (norma derogada por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI) debido a que la aplicación del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI agravaría los hechos imputados al recurrente, al calificarlos como infracciones muy graves e imponiéndoles una sanción más gravosa que la prevista en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
34. Cabe precisar en relación al considerando precedente, que si bien la mención a la aplicación de la retroactividad benigna por parte de la primera instancia administrativa no es idónea debido a que en el momento de la emisión de la resolución directoral impugnada (31 de agosto de 2016) se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (desde el 1 de octubre de 2015) que derogó al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, razón por la cual lo correcto hubiera sido indicar que aplicaron el referido decreto supremo derogado de manera ultraactiva²², ello no generaría la invalidez o nulidad de la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-

[Manuscrito]



22

En efecto, de acuerdo a lo señalado por el tratadista Marcial Rubio Correa, las normas pueden aplicarse en el tiempo, además, de manera ultraactiva o retroactiva, entendiéndose dichos conceptos de la siguiente forma:

“Aplicación ultraactiva de una norma es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren luego de que ha sido derogada o modificada de manera expresa o tácita, es decir, una vez finalizada su aplicación inmediata.

Aplicación retroactiva de una norma es aquella que se hace para regir hechos, situaciones o relaciones que tuvieron lugar antes del momento en que esta entra en vigencia, es decir, antes de su aplicación inmediata”.

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. Aplicación de la Norma Jurídica en el Tiempo. Primera Edición. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2010, pp. 23 y 26.

DSCFFS en la medida que dicha situación no es trascendente y no hubiese variado el sentido de la decisión adoptada²³ de aplicar el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

35. Ahora bien, corresponde precisar que si bien las conductas infractoras referidas a (i) la extracción forestal sin autorización y (ii) el transporte de recursos forestales extraídos sin autorización han sido correctamente sancionadas sobre la base de los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG por cuanto dichas conductas son calificadas como infracciones muy graves en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI²⁴, la Dirección de Supervisión no ha tenido en

²³ Ley N° 27444
"Artículo 14°.- Conservación del acto

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio".

²⁴ Al respecto, corresponde precisar que los hechos que configuraron las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG (norma derogada), son conductas que continúan configurando infracciones en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (norma vigente), tal como se aprecia a continuación:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
<p>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:</p> <p>i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 207°.- Infracciones vinculadas a la gestión del patrimonio regulado en el Reglamento</p> <p>207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:</p> <p>e) Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales, sin autorización, a excepción de los aprovechados por subsistencia.</p> <p>l) Utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento comercialización de los recursos o productos forestales, extraídos sin autorización.</p>

Sin embargo, se observa que el nuevo régimen jurídico previsto en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI establece sanciones más gravosas por las mencionadas conductas infractoras objeto del presente procedimiento administrativo sancionador, conforme se aprecia a continuación:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
<p>Aplicación de multa</p> <p>Artículo 365°.- Multas 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>Aplicación de multa</p> <p>Artículo 209.2 La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207° es: (...)</p> <p>c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</p>





cuenta que la conducta referida a “la tala de árboles semilleros” no ha sido tipificada expresamente en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI como una infracción administrativa, tal como si lo fue en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

36. En ese sentido, la Dirección de Supervisión debió tener en cuenta que para imponer una sanción por la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG (norma derogada), la referida conducta típica no solo debió estar contemplada y sancionada por la norma vigente al momento de su comisión (Decreto Supremo N° 014-2001-AG), sino que también al momento de la imposición de sanción (Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI), de forma tal que, la ilicitud y sanción administrativa para el caso no solo deben anteceder al ilícito, sino que deben continuar existiendo con respecto a los hechos al momento en que la autoridad administrativa pretenda aplicarla.
37. Teniendo en cuenta lo referido, corresponde precisar que a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (1 de octubre de 2015) no es posible imponer una sanción administrativa por la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por cuanto la conducta que configuraba dicha infracción no ha sido expresamente tipificada en dicho dispositivo legal.
38. Cabe precisar que el fundamento de ello radica en que si luego de la comisión de la referida falta, el legislador considera suficiente una menor intervención gravosa sobre los bienes jurídicos protegidos, carece de sentido que el Estado siga sosteniendo la regla anterior en aras de la seguridad jurídica, cuando actualmente lo considera innecesario al no mantener dicha infracción en el ordenamiento jurídico.
39. En ese contexto, si bien mediante Resolución Directoral N° 117-2016-OSINFOR-DSCFFS se dio inicio al presente procedimiento administrativo contra el recurrente por presuntamente haber incurrido en la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como por los literales i) y w) del mencionado artículo, la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS que sancionó al señor Vela por la mencionada conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG (entre otras) fue emitida el 31 de agosto de 2016, es decir, de forma posterior a la publicación del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que destipificó la referida conducta infractora. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS fue emitida sin tener en cuenta el principio de retroactividad benigna, recogida en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.



40. En ese escenario, al haberse determinado que en el presente caso la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG ha sido destipificada por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, este Tribunal considera que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 266-2016-

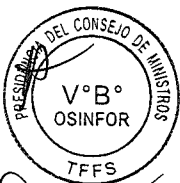
OSINFOR-DSCFFS emitida el 31 de agosto de 2016; y, en consecuencia, se dispone el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el señor Vela en el extremo de la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

41. Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que si bien la "tala de árboles semilleros" no ha sido - expresamente - tipificada en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI como si lo fue en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, ello no implica que dicha conducta sea permitida o pueda ser autorizada, toda vez que los árboles semilleros garantizan la regeneración natural y aseguran la futura disponibilidad de especies maderables²⁵; en sentido, si se produjera la tala de árboles marcados como semilleros, luego de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, dicha conducta podría ser subsumida dentro del tipo legal previsto en el literal e) del numeral 207.3 del artículo 207° del mencionado decreto supremo²⁶, referida a la tala de recursos forestales sin autorización.
42. Por las consideraciones expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos señalados por el recurrente contra la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS destinados a desvirtuar la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

Respecto al cálculo de la multa impuesta

43. Considerando lo antes señalado, corresponde reducir a la multa total fijada en la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS el monto determinado por la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG que ascendió a 0.051 UIT.

VI.II Si la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS ha sido debidamente motivada, respecto a las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como la presunta causal de caducidad establecida en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308



²⁵ Cabe precisar que de las definiciones contenidas en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, un árbol semillero es aquel identificado botánicamente, de valor económico y ecológico deseable, seleccionado en base a sus características fenotípicas y/o genotípicas superiores, con ubicación referenciada dentro del bosque, plantación o en forma aislada, con fines de producción de semillas.

²⁶ **Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI**
"Artículo 207°.- Infracciones vinculadas a la gestión del patrimonio regulado en el Reglamento

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".



44. En su recurso de apelación, el administrado manifestó que la resolución directoral habría sido emitida sin ser debidamente motivada, lo cual *"constituye una garantía constitucional (...) que busca evitar la arbitrariedad de la Administración al emitir actos administrativos (...)"*, de conformidad con el numeral 5 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, concordante con el numeral 3.4 del artículo 3° y los numerales 6.1 y 6.3 del artículo 6° de la Ley N° 27444, así como el principio del debido procedimiento.
45. Sobre el particular, corresponde precisar que la exigencia de la debida motivación se encuentra vinculada con los principios jurídicos del debido procedimiento y veracidad, previstos en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, de los cuales se desprenden los alcances de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación de la Administración Pública. En primer lugar, la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública²⁷, conforme al principio del debido procedimiento; en segundo lugar, se dispone - como requisito previo a la motivación - la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material²⁸.

27

Ley N° 27444

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

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

1.2 Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo".

Con relación al debido proceso en sede administrativa sancionadora, a través de la sentencia recaída en el expediente N° 02098-2010-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

*"17. Con relación al derecho al debido proceso en el ámbito del proceso administrativo sancionador la jurisprudencia específica que entre los derechos fundamentales de naturaleza procesal, destaca el **derecho de defensa**, el mismo que **se proyecta como un principio de interdicción de ocasionarse indefensión y como un principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica** de algunas de las partes de un proceso o de un tercero con interés. Al respecto este Tribunal ha sostenido que "(...) el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra" (Exp. N° 0649-2002-AA/TC, fundamento 4)". (Énfasis agregado)*

28

Ley N° 27444

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

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

1.11 Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.



46. De acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444²⁹, la motivación constituye un requisito de validez de los actos administrativos. Sobre ello, del artículo 6° de la mencionada norma³⁰, se desprende la obligación de la Administración Pública de emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo. En ese sentido, la motivación deberá ser expresa, a través de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, pudiendo sustentarse los hechos en informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
47. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha señalado que³¹:

“16. (...) la motivación debida de las decisiones de las entidades públicas –sean o no de carácter jurisdiccional– es un derecho fundamental que forma parte del contenido esencial del derecho a la tutela procesal efectiva. El derecho a la motivación debida constituye una garantía fundamental en los supuestos en que con la decisión emitida se afecta de manera negativa la esfera o situación jurídica

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público”.

29

Ley N° 27444

“Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

30

Ley N° 27444

“Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”.

“Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

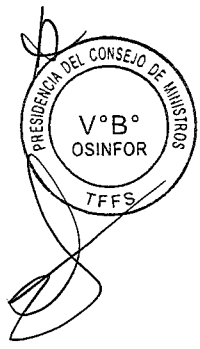
6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)”.

31

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03891-2011-PA/TC.

ETS





de las personas. Así, toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional.

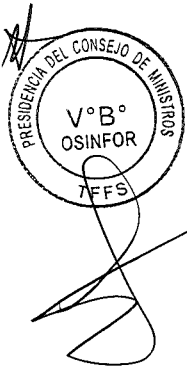
17. La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

18. En el mismo sentido, a nivel de doctrina se considera que la motivación supone la exteriorización obligatoria de las razones que sirven de sustento a una resolución de la Administración, siendo un mecanismo que permite apreciar su grado de legitimidad y limitar la arbitrariedad de su actuación. La motivación permite pues a la Administración poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes.

19. El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa pues que la administración exprese las razones o justificaciones objetivas que la lleva a tomar una determinada decisión. Esas razones, por lo demás, pueden y deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso.
(...)"

EM

48. De lo expuesto, se desprende que la motivación constituye un mecanismo que busca asegurar la eliminación de decisiones arbitrarias que puedan afectar los derechos de los administrados, toda vez que una "motivación precisa y clara constituye una garantía a favor del administrado, toda vez que sí conocerá cuáles son los motivos que justifican el acto administrativo y podrá contradecirlo si no se encuentra de acuerdo con el mismo"³², razón por la cual obliga a la autoridad administrativa justificar toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, la exposición de los hechos (debidamente probados) y, por otro, la relación de estos con la norma que describe la infracción administrativa que es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.



³²

VINCES ARBULÚ, Martín. Reflexiones sobre la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y su deformación en la Ley del Procedimiento Administrativo General peruana. En: Revista de Investigación Jurídica, Vol. II, p. 5.

49. Por lo expuesto, este Órgano Colegiado considera pertinente verificar si la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS fue debidamente motivada respecto a la determinación de responsabilidad administrativa por la comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

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

50. Sobre el particular, debe mencionarse que en el presente caso, de la revisión de la Resolución Directoral N° 266-2016-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 que recoge los hechos constatados por el supervisor durante la diligencia realizada del 1 al 2 de mayo de 2016, tal como se observa a continuación:

“8. ANÁLISIS

8.2 De la implementación del POA

(...)

d) Movilización de volúmenes de madera³³

➤ **Análisis del volumen movilizado en el POA 07, PCA 07, zafra 2011-2012**

(...)

Respecto al volumen movilizado en el balance de extracción se ha determinado que proceden de otras áreas, esto al constatar en campo los árboles encontrados (pie caído natural, tumbados, movilizados después de la zafra, no existentes dentro de los 50 m de radio), de las especies autorizados por la Resolución Sub Directoral N° 494-2012-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPM-Sede Iquitos/LMLR, de fecha 23 de Mayo del 2014, en ese sentido se advierte que el total del volumen movilizado en el balance de extracción (937.102 m³), fueron aprovechados en otras áreas no autorizadas.

Asimismo, cabe indicar que durante el recorrido de la supervisión se encontró 04 árboles en estado de tocón de la especie Cedrela odorata “cedro” cuyo volumen asciende a 35.208 m³, y un individuo semillero con un volumen de 3.558 m³, cuyas características de los tocones no corresponden a la zafra 2011-2012, ya que los cortes son recientes (ver Anexos – Fotos).

(...)



³³

Fojas 7 y 8.



- ✓ **Cedrela odorata (cedro);** La autoridad forestal aprobó un volumen de 125.861 m³ para su aprovechamiento que corresponde a 15 individuos, así como según el balance de extracción, dicha especie se movilizó al 99.94% (125.782 m³) del volumen autorizado, sin embargo de los 15 individuos supervisados se encontró, 06 individuos en pie (39.911 m³), 01 individuo Tumbado (5.492 m³), 04 individuos Movilizados fuera de la zafra (35.208 m³), 02 individuos caído natural (16.491 m³), 02 individuos no existentes dentro de los 50 m de rango. Por lo que queda demostrado que al no haber evidencias de aprovechamiento dentro del área de la PCA dentro de la zafra autorizada, no justifica el volumen movilizado en el balance de extracción 125.782 m³, el cual proviene de individuos no autorizados, adicionalmente el volumen de los 04 individuos aprovechados recientemente que dan un volumen de 35.208 m³, por lo tanto el volumen total injustificado para esta especie es de 160.990 m³.

- ✓ **Virola sp. (cumala);** la autoridad forestal aprobó un volumen de 390.909 m³ para su aprovechamiento que corresponde a 15 individuos según el POA, así mismo según el balance de extracción, dicha especie se movilizó al 99.76% (389.971 m³) del volumen autorizado, sin embargo los 86 individuos supervisados se encontraron 77 individuos en pie (274.782 m³), 04 individuos caído natural (13.288 m³), 05 individuos no existentes dentro de los 50 m de rango. Por lo que queda demostrado que al no haber evidencias de aprovechamiento dentro del área de la PCA, no justifica 389.971 m³ de volumen autorizado, el cual proviene de individuos no autorizados.

- ✓ **Cedrelinga catenaeformis. (tornillo);** la autoridad forestal aprobó un volumen de 246.926 m³ para su aprovechamiento que corresponde a 23 individuos según el POA, así mismo según el balance de extracción, dicha especie se movilizó al 99.64% (246.049 m³) del volumen autorizado, sin embargo los 23 individuos supervisados se encontraron 20 individuos en pie (196.075 m³), 03 individuos no existentes dentro de los 50 m de rango. Por lo que queda demostrado que al no haber evidencias de aprovechamiento dentro del área de la PCA, no justifica 246.049 m³ de volumen autorizado, el cual proviene de individuos no autorizados.

- ✓ Con respecto a las especies que no fueron parte de la muestra cómo, *Ocotea acyphylla* (canela moena), *Ocotea sp.* (moena), *Simarouba amara* (marupa), según el balance de extracción dichas especies se movilizaron. Sin embargo, se advierte que durante la supervisión no se encontró indicios o evidencias de aprovechamiento que corresponda a la zafra 2011-2012, tales como viales de arrastre, individuos en tocón, o claros generados por el aprovechamiento forestal por lo tanto se considera que dicho volumen de 175.30 m³, reportado en el balance de extracción no se encuentra justificado.

812



[Firma manuscrita]

Siendo para la especie *Ocotea acyphylla* (canela moena), 51.930 m³, *Ocotea sp.* (moena) 60.938 m³, *Simarouba amara* (marupa) 62.432 m³.

Los 04 individuos de *Cedrela odorata* (cedro) encontrados en estado de tocón (movilizados), corresponden a un aprovechamiento después de la zafra autorizada 2011-2012, dichos tocones se encuentran con características (fresco, recientemente), esto se sustenta al haber evidencia de madera en tablonas a lado de los individuos talados y cerca una quebrada (coordenadas 755137 – 9537131), además se evidenció la presencia de 05 maderos, causantes de este hecho de tala ilegal, así como también se evidenció un campamento (coordenadas 755127 – 9537107), y trochas (coordenadas 755909 – 9538907 y 756327 9537926) recientemente hechas que conlleva a estos tocones.

- ✓ En consecuencia, es preciso, indicar, según el balance de extracción y la forma 20 emitido en la fecha 27/04/2006 por el PRMRFFS – Iquitos, donde indica que el Titular ha movilizado un volumen de 937.102 m³, no siendo concordante con lo verificado en campo, ya que los individuos verificados se encontraron en las siguientes condiciones (103 individuos en pie, 01 individuo tumbados no movilizado, 06 individuos caído natural, 10 individuos no existentes, 04 individuos movilizados 35.208 m³, 01 semillero movilizado 3.558 m³ después de la zafra autorizada 211-2012), por lo que el total injustificado sería de 975.868 m³.
(...).

9. CONCLUSIONES³⁴

(...)

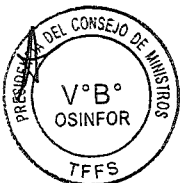
9.1 Con respecto al pago por derecho de aprovechamiento forestal, el señor César Luis Vela Rojas, presenta una deuda de US\$ 12,752.75 Dólares americanos.

(...)

9.7. En relación a la operación de corta en la PCA 07; no se evidenció movilización dentro de la zafra 2011-2012, sin embargo se encontró 05 individuos de la especie *Cedrela odorata* (04 aprovechables y 01 semillero) movilizados (extracción no autorizadas) después de la zafra 2011-2012.

9.8 El volumen movilizado en el balance de extracción de la PCA 07; POA 07, no se encuentra justificada el aprovechamiento de 164.548 m³ de la especie *Cedrela odorata* "cedro" (dentro de los cuales se encuentra incluido el volumen aprovechado del árbol semillero 3.558 m³ y de los 04 individuos encontrados en

ENS



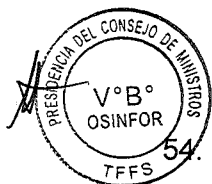
[Handwritten signature]



tocón 35.208 m³ cuyo aprovechamiento es reciente), 389.971 m³ de la especie *Virola sp* (cumala), 246.049 m³ de la especie *Cedrelinga catenaeformis* (tornillo), 51.930 m³ *Ocotea acyphylla* (canela moena), 60.938 m³ de *Ocotea sp.* (moena), 62.432 m³ *Simarouba amara* (marupa), de los cuales proceden de individuos no autorizados, ocasionando una vulnerabilidad en dichas especies y un impacto ambiental a nuestros bosques.

9.9. Los objetivos del Plan Operativo Anual 07, PCA 07 Zafra 2011-2012, no ha cumplido los objetivos de aprovechamiento de los individuos autorizados por la autoridad forestal, ya que los individuos autorizados por la autoridad forestal no han salido del área POA 07 estos al encontrarse en estado (pie, caído natural, tumbados no aprovechados), no hay evidencia de aprovechamiento a la zafra 2011-2012.
(...)"

51. Sobre la base de los hechos verificados durante la supervisión de oficio realizada del 1 al 2 de mayo de 2016, se desprende que el señor Vela extrajo individuos no autorizados, conducta que configuró la infracción tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
52. Cabe precisar que si bien la Dirección de Supervisión determinó en la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS que el señor Vela extrajo 975.868 m³ de madera proveniente de individuos no autorizados, este Órgano Colegiado considera que dicho volumen no es correcto, toda vez que dicho volumen total consideró los 3.558 m³ del árbol semillero talado, sin embargo, en atención a lo concluido en el ítem VI.I de la presente resolución, dicho volumen no debe formar parte del volumen total no autorizado.
53. En consecuencia, sobre la base de los hechos verificados durante la supervisión ha quedado acreditado que el recurrente extrajo 972.31 m³ de madera proveniente de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento, lo cual configuró la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.



Sobre el valor probatorio del Informe de Supervisión

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 habilitante³⁵.

³⁵ Directiva N° 02-2011-OSINFOR-DSPAFFS
"ANEXO 03
DEFINICIONES Y ABREVIATURAS

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"³⁶; 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° 27444³⁷, los documentos emitidos por los órganos de la entidad son considerados documentos públicos por lo que la información contenida en los informes de supervisión, se presume cierta ya que "(...) la valoración de los actos realizados por funcionarios públicos se realizan considerando la presunción de veracidad de los hechos constatados por estos funcionarios, la cual se justifica en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por los órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...) "³⁸.
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 mismos³⁹, quien debe

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".

³⁶ CAFFERATA NORES José. La Prueba en el Derecho Penal. Ed. Depalma. Buenos Aires 1998. Pág. 16.

³⁷ 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".

³⁸ DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Aranzadi. Madrid 2005 Vol. I. Pág. 390.

³⁹ 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".



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, 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.

58. Tomando en consideración 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.
59. Sobre la base de lo expuesto, y contrariamente a lo señalado por el administrado, este Órgano Colegiado considera que el medio probatorio aportado por la autoridad de primera instancia -recogido en el Informe de Supervisión- sí resulta ser un medio probatorio idóneo para acreditar la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, a partir del cual se acreditó que el concesionario realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización por cuanto los árboles movilizados no correspondían a los árboles aprovechables declarados en los POA VII, siendo que existe un volumen de 972.31 m³ de madera correspondiente a las siguientes especies: 160.99 m³ de *Cedrela odorata* "cedro", 389.971 m³ de *Virola sp.* "cumala", 246.049 m³ de *Cedrelinga catenaeformis* "tornillo", 51.930 m³ de *Ocotea acyphylla* "canela moena", 60.938 m³ de *Ocotea sp.* "moena" y 62.432 m³ de *Simarouba amara* "marupa" procedente de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento, siendo que, a mayor abundamiento, contra dichas conclusiones la recurrente no aportó medio probatorio alguno que contradiga las afirmaciones de la autoridad supervisora. Dicha conducta se encuentra tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.



60.

Sin perjuicio de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera importante pronunciarse sobre lo alegado por el señor Vela referido a que "*la madera extraída son de los POAS I, II, III, V y VI, respectivamente en la cual pertenecía al Plan General de Manejo I, II, la cual estaban autorizados en su debido momento (sic) (...)* "⁴⁰; de forma tal "*en ningún momento hice extracción sin autorización, (...) o efectuar fuera de la zona autorizada (...)* "⁴¹. En ese sentido, precisó que la comisión de dicha falta se debió al desconocimiento en la materia del personal que trabaja con él.

⁴⁰ Foja 359.

⁴¹ Foja 359.

61. Sobre el particular, el artículo 8° de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (en adelante, Ley N° 26821) precisa que el derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales debe realizarse en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en Ley⁴². En ese contexto, el artículo 23° de la precitada Ley dispone que la concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo, en particular, el contrato de concesión⁴³.
62. Ahora bien, debe mencionarse que el artículo 67° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, establece que el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales será efectuado únicamente mediante planes de manejo previamente aprobados⁴⁴.
63. Al respecto, el artículo 58° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG precisa que el Plan de Manejo es el documento que constituye la herramienta dinámica y flexible de gestión que permite controlar las operaciones de manejo forestal, toda vez que identifica con anticipación las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento⁴⁵.
64. Dicho dispositivo legal precisa que el Plan de Manejo Forestal comprende dos (2) niveles de planificación⁴⁶:

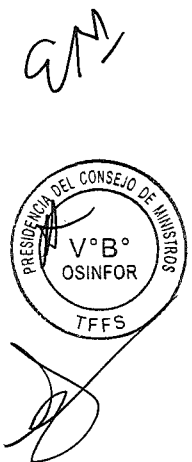
⁴² **Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.**
 "Artículo 8°.- El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia."

⁴³ **Ley N° 26821**
 "Artículo 23°.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo".

⁴⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 67°.- Generalidades
 El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en todo el territorio nacional con fines industriales y/o comerciales puede efectuarse únicamente mediante planes de manejo previamente aprobados por el INRENA, bajo las modalidades de concesiones, autorizaciones y permisos, conforme a las disposiciones de la Ley y el presente Reglamento".

⁴⁵ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 58°.- Instrumento de Gestión y Control
58.1.- El plan de manejo.
 El Plan de Manejo Forestal constituye la herramienta dinámica y flexible de gestión y control de las operaciones de manejo forestal. Su concepción y diseño deben permitir identificar con anticipación las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento. Tanto el plan de manejo como sus informes de ejecución constituyen documentos públicos de libre acceso.
 (...)"

⁴⁶ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 58°.- Instrumento de Gestión y Control





- a. El Plan General de Manejo Forestal: proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial a largo plazo, formulado como mínimo para todo el período de vigencia de la concesión.
 - b. El POA: instrumento para la planificación operativa a corto plazo, es decir el año operativo, el cual puede o no coincidir con el año calendario.
65. Del marco normativo expuesto, se desprende a través de un Contrato de Concesión se otorga a los administrados el derecho para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales⁴⁷; sin embargo, dicho contrato no basta para ejecutar las actividades de aprovechamiento forestal siendo necesario previamente contar con la aprobación del POA VII respectivo, documento que una vez aprobado resulta de obligatorio cumplimiento para los administrados a fin de realizar un aprovechamiento forestal de conformidad con lo previsto en el POA VII. Cabe mencionar que ello era de conocimiento del señor Vela por cuanto no solo estaba estipulado en su Contrato de Concesión sino también en la ley que regulaba sus actividades, es decir, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁴⁸.

58.3.- Niveles de planificación.

El Plan de Manejo Forestal comprende dos niveles:

- a. El Plan General de Manejo Forestal que proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial a largo plazo, formulado como mínimo para todo el período de vigencia de la concesión.
- b. El Plan Operativo Anual - POA, que es el instrumento para la planificación operativa a corto plazo, es decir el año operativo, el cual puede o no coincidir con el año calendario. (...)

47

Decreto Supremo N° 014-2001-AG

"Artículo 3°.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento se define como:

3.2 Aprovechamiento sostenible de recursos forestales maderables.- Conjunto de operaciones, incluyendo la planificación y las evaluaciones posteriores, relacionadas con la corta de árboles y la extracción de sus fustes u otras partes útiles, para su utilización, comercialización y/o procesamiento industrial, que se efectúan asegurando el rendimiento normal del bosque mediante la aplicación de técnicas apropiadas que permiten la estabilidad del ecosistema y la renovación y persistencia del recurso".

Contrato de Concesión

"CLÁUSULA OCTAVA

PLAN OPERATIVO ANUAL

8.1. El Concesionario deberá realizar el aprovechamiento forestal de conformidad con lo previsto en su Plan Operativo Anual (...)

8.2. Cada Plan Operativo Anual, será aprobado por el Concedente. Una vez aprobados, serán de observancia obligatoria formando parte integrante del presente Contrato.

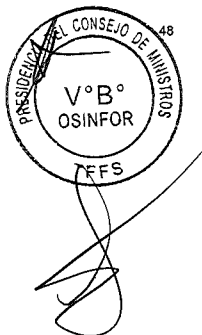
8.4. El Concesionario se encuentra impedido de iniciar el aprovechamiento forestal del bosque si no cuenta previamente con la aprobación de la Plan Operativo Anual respectivo (...).

"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:

- b. Cumplir con el plan operativo anual (POA), aprobado".

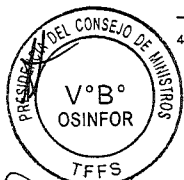


66. En ese contexto, el señor Vela debe tener en cuenta que la supervisión forestal llevada a cabo del 1 al 2 de mayo de 2016, tuvo como objetivo verificar el aprovechamiento forestal sostenible detallado en su POA VII⁴⁹, documento que describía las actividades a desarrollarse durante el año operativo, entre ellas: el inventario de aprovechamiento, ubicación en mapa de los árboles a extraerse identificados por especie, actividades que eran de su entera responsabilidad al ser el titular del Contrato de Concesión y por tanto responsable ante la autoridad administrativa por los compromisos u obligaciones asumidas⁵⁰.
67. Por las consideraciones expuestas, lo alegado por el señor Vela en este extremo de su recurso de apelación carece de sustento legal, por cuanto se verificó que realizó el aprovechamiento de individuos fuera del área autorizada sin considerar lo planificado en su documento de gestión (POA VII), de forma tal que su actuación no se ajusta a los principios básicos del manejo forestal sostenible, al no garantizar la disponibilidad del recurso forestal en el futuro.

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

68. En su recurso de apelación, el señor Vela precisó "(...) *en ningún momento he facilitado a terceros con mis documentos de transportes que viene hacer (sic) guía de transporte forestal y lista de trozas (...)*".
69. Al respecto, habiéndose acreditado que el señor Vela extrajo 972.31 m³ de madera proveniente de individuos que no se encontraban autorizados para su extracción, lo cual configuró la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, resulta evidente que utilizó sus Guías de Transporte Forestal para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provenían de individuos sobre los cuales no tenía autorización para extraer. Cabe precisar que la utilización de las referidas guías se desprende del Balance de Extracción⁵¹, documento recoge la información general contenida en las mencionadas Guías de Transporte Forestal.

Handwritten initials or signature.



Handwritten signature or initials.

⁴⁹ **INFORME DE SUPERVISIÓN**
"3. OBJETIVOS
 (...)

 3.2. Evaluar la implementación de actividades prescritas en el Plan Operativo Anual 07, PCA N° 07, correspondiente a la Zafra 2011-2012". (fs. 2)

⁵⁰ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 60°.- De los Planes Operativos Anuales
 El desarrollo de las operaciones del plan de manejo se efectúa a través de planes operativos anuales; estos planes operativos incluyen obligatoriamente el inventario de aprovechamiento.
 Los planes operativos anuales consideran la ubicación en mapa de los árboles a extraerse determinados a través de sistemas de alta precisión, identificados por especie".

⁵¹ Foja 18.



70. En este punto, cabe precisar que si bien ha quedado acreditado que **el recurrente extrajo 972.31 m³ de madera** correspondiente a 160.99 m³ de *Cedrela odorata* "cedro", 389.971 m³ de *Virola sp.* "cumala", 246.049 m³ de *Cedrelinga catenaeformis* "tornillo", 51.930 m³ de *Ocotea acyphylla* "canela moena", 60.938 m³ de *Ocotea sp.* "moena" y 62.432 m³ de *Simarouba amara* "marupa" procedente de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento según lo descrito en el POA VII, debe tenerse en cuenta que - para la especie *Cedrela odorata* "cedro" - durante la supervisión forestal se constató que 04 de los 15 individuos aprobados fueron extraídos posteriormente al periodo de zafra 2011- 2012⁵² (35.208 m³); siendo que, el volumen de los referidos individuos no fue movilizado utilizando las Guías de Transporte Forestal correspondiente al POA VII, puesto a la fecha de la supervisión (mayo de 2016) el referido POA no se encontraba vigente.
71. Cabe precisar que si bien durante la supervisión forestal se verificó que el administrado extrajo 160.99 m³ de madera correspondiente a la especie *Cedrela odorata* "cedro", de acuerdo con el Balance de Extracción correspondiente al POA VII únicamente movilizó 125.782 m³ de dicha especie.
72. Por lo expuesto, no corresponde imputar el volumen de 35.208 m³ de madera correspondiente a la especie *Cedrela odorata* "cedro" como madera movilizada dentro de la zafra 2011-2012 del POA VII, siendo **el señor Vela únicamente movilizó 937.102 m³ de madera** correspondiente a 125.782 m³ de *Cedrela odorata* "cedro", 389.971 m³ de *Virola sp.* "cumala", 246.049 m³ de *Cedrelinga catenaeformis* "tornillo", 51.930 m³ de *Ocotea acyphylla* "canela moena", 60.938 m³ de *Ocotea sp.* "moena" y 62.432 m³ de *Simarouba amara* "marupa", conducta que configuró la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, toda vez que durante la supervisión no se encontraron evidencias de aprovechamiento forestal en el área autorizada para el POA VII, lo cual evidencia que utilizó sus Guías de Transporte Forestal para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provenían de individuos sobre los cuales no tenía autorización para extraer.

EAP



Respecto al cálculo de la multa impuesta por las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

73. Cabe indicar que de acuerdo con el principio del debido procedimiento, regulado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el principio de legalidad contenido en el numeral 1.1 del mismo

52

INFORME DE SUPERVISIÓN

"8.4. De los objetivos del POA 07

(...) durante la supervisión se constató que no se viene realizando ninguna actividad de aprovechamiento forestal dentro del área autorizada; en cuanto a los 04 individuos movilizadas de *Cedrela odorata*, encontrados con características recientemente aprovechados, no pertenecen a la zafra 2011-2012, aprobada por la autoridad forestal". (fs. 9)

articulado, los administrados gozan del derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo que implica que los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente⁵³.

74. A su vez, de acuerdo con el principio de razonabilidad, reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones 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 cometido⁵⁴.
75. Por su parte, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 regula el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción⁵⁵.

53

Ley N° 27444

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

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

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo".

54

Ley N° 27444

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

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

1.4. 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".

55

Ley N° 27444

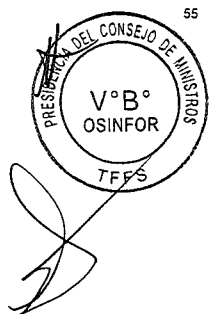
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa"

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

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

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

EM





76. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores y bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de las potestades discrecionales con que cuenta la Administración Pública, con el propósito de individualizar la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
77. En ese contexto, teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos 50, 51, 52, 70 y 71 de la presente resolución, este Tribunal procederá a realizar un nuevo cálculo de la multa correspondiente por las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, sobre la base de la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR⁵⁶, el cual se detalla a continuación:

Cuadro: Nueva determinación de multa por las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

N°	Infracción al artículo 363° del RLFFS	Descripción	Beneficio ilícito Total (β) (S/.)		P (e)	k (S/.)	α	R (S/./m ²)	M=(β/P(e))+k+αR	(1+F)	MULTA SUB TOTAL (S/.)	MULTA TOTAL (UIT)
			Volumen (m ³)	Beneficio ilícito unitario - β (S/./m ³)								
1	Inciso i) y w)	<i>Cedrela odorata (cedro)</i>	125.782	25.70	1		0.60	41.81	6387.96	0.95	6068.57	1.536
2	Inciso i) y w)	<i>Virola sp. (cumala)</i>	389.971	25.70	1	1239.90	0.60	5.57	12565.44	0.95	11937.17	3.022
3	Inciso i) y w)	<i>Cedrelina calenaeformis (tomillo)</i>	246.049	25.70	1		0.60	5.57	7145.76	0.95	6788.47	1.719
4	Inciso i) y w)	<i>Ocotea acyphilla (canela moena)</i>	51.930	25.70	1		0.60	1.39	1377.91	0.95	1309.02	0.331
5	Inciso i) y w)	<i>Ocotea sp. (moena)</i>	60.938	25.70	1		0.60	5.57	1769.76	0.95	1681.27	0.426
6	Inciso i) y w)	<i>Simarouba amara (marupa)</i>	62.432	25.70	1		0.60	1.39	1656.57	0.95	1573.74	0.398
7	Inciso i)	<i>Cedrela odorata (cedro)</i>	35.208	17.99	1		0.50	41.81	1369.42	0.95	1300.94	0.329
											TOTAL	7.762

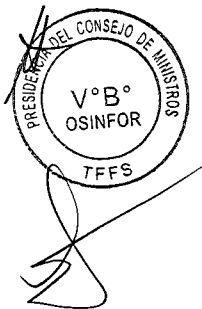
EM

⁵⁶

Cabe precisar que la determinación de dicha multa se ha realizado sobre la base de la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, toda vez que en la resolución materia de impugnación la Dirección de Supervisión determinó que, en razón al principio de retroactividad benigna, dicho dispositivo legal resultaba aplicable por ser más favorable, tal como se detalla a continuación:

Considerando 12:

"Es pertinente indicar que la acción desplegada por el concesionario, fue ejecutada mientras estaba vigente la Metodología para el cálculo del monto de la multa a imponer por la comisión de infracciones, aprobada mediante la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR con fecha 08 de abril de 2013; sin embargo, actualmente, se encuentra vigente la Metodología aprobada por Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR. Ahora bien, es trascendente señalar que, de acuerdo con el Principio de Irretroactividad desarrollado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables, de tal manera que, en el marco de lo dispuesto por el citado dispositivo legal, es imperativo optar por la aplicación de la metodología que constituya la consecuencia represiva más benigna para el imputado, siendo así, luego de la evaluación correspondiente, es pertinente optar por la aplicación de la metodología aprobada mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR". (fs. 342, reverso)



78. Del referido cuadro se desprende que en aplicación de la Metodología aprobada por la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, la multa total por las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG asciende a 7.762 UIT.

Sobre la causal de caducidad establecida en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308

79. Al respecto, con relación al incumplimiento del Plan de Manejo Forestal la Dirección de Supervisión señaló lo siguiente:

"(...) la correcta implementación de cada Plan Operativo Anual constituye una obligación fundamental del concesionario, puesto que este instrumento permite controlar y planificar el aprovechamiento racional de los recursos forestales que el Estado le ha otorgado en concesión, a efectos de procurar que dicho aprovechamiento sea sostenible, tal como lo contempla el artículo 28° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, que establece que el aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación.

(...)

En el presente caso se tiene que, efectivamente, los términos establecidos y referidos a la materia cómo es que el recurso maderable debía ser aprovechado, no se han cumplido en la medida que no se han aprovechado los individuos declarados y autorizados para ello, ergo el concesionario debió enmendar su actividad de acuerdo a lo especificado en cada uno de los rubros contemplados en el Plan Operativo Anual supervisado; por el contrario, ha realizado un aprovechamiento sin considerar los criterios de sostenibilidad, realizando extracciones sin autorización y dándole apariencia de legalidad a través de los documentos de gestión de su concesión, ya que no se ha logrado justificar el aprovechamiento de madera ascendente a 975.868 m³, en este sentido, está acreditado que el volumen provino de individuos no autorizados, lo que deviene un incumplimiento efectivo del plan de aprovechamiento establecido en el POA supervisado.

Asimismo, es necesario señalar que de acuerdo a los niveles de gravedad de daños por la comisión de infracciones en materia forestal establecido en el cuadro N° 1 de la Resolución Presidencial N° 051-2015-OSINFOR, mediante la cual se aprueba el documento denominado "Criterios Técnicos para determinar la gravedad del daño por la comisión de infracciones en materia forestal" el aprovechamiento ascendente a 975.868 m³, es considerado como "Muy Grave", asimismo, se debe tener en cuenta que para la extracción de dicho volumen de taló aproximadamente 216 árboles, haciendo un total de 214.690.96 pies tablares de madera aserrada y originando una afectación de 5.594 hectáreas, consecuentemente, este hecho que pone en riesgo la sostenibilidad de los





recurso forestales y del medio ambiente, por lo que se colige que existe proporción al adoptar la caducidad del derecho de aprovechamiento.

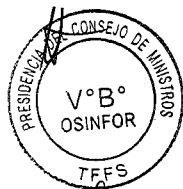
En ese orden de ideas, es pertinente precisar que el concesionario ha realizado el aprovechamiento de las especies *Cedrela odorata* "cedro" categorizada como "vulnerable" dichas especies se encuentran incluidas dentro de la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre del anexo III, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2006-AG⁵⁷.

80. Así también, respecto a la deuda que mantiene por el la falta de pago del derecho por aprovechamiento forestal, la Dirección de Supervisión manifestó lo siguiente:

*"(...) el concesionario César Luis Vela Rojas (...) mantiene una deuda por el concepto de derecho de aprovechamiento ascendente a US\$ 14,604.83 Dólares Americanos (Catorce Mil Seiscientos Cuatro con 83/100 Dólares Americanos), ahora bien, de la evaluación del expediente administrativo se desprende que no figura documento alguno que permita desvirtuar dicha causal de caducidad, como una resolución administrativa de refinanciamiento o suspensión de obligaciones contractuales en favor del concesionario emitida con posterioridad a la suspensión otorgada en el artículo 1° de la Resolución Sub Directoral N° 494-2012-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPM de fecha 08 de noviembre de 2012 (fs. 65), aunado al hecho que el administrado en su descargo señala que el retraso del pago del derecho de aprovechamiento se debe a que entre madera a una empresa, la misma que a la fecha no le ha cancelado motivo por el cual se le hace imposible pagar el monto adeudado, en razón a lo manifestado por el concesionario y al no existir prueba alguna que permita desestimar la causal de caducidad y coligiéndose que dicha deuda se mantiene la causal de caducidad materia de análisis, queda acreditada dicha causal de caducidad"*⁵⁸.

EM?

81. En ese contexto, al haber quedado acreditado graves afectaciones al bosque por la extracción de especies no autorizadas, categorizadas como vulnerables - tal como se ha desarrollado en los considerandos precedentes de la presente resolución - y haberse verificado que el señor Vela mantiene una deuda pendiente por la falta de pago del derecho por aprovechamiento forestal, la Dirección de Supervisión determinó declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento del concesionario, por haber incurrido en las causales de caducidad establecidas en los literales a) y b del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con los literales b) y d) del artículo 91-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y los numerales 31.1 y 31.2 de la Cláusula Trigésimo Primera de su Contrato de Concesión.



82. En atención a lo expuesto, el señor Vela debe tener en cuenta que si bien el pronunciamiento de primera instancia no coincide con su posición, ello no implica que la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS contenga una indebida

⁵⁷ Foja 343, reverso.

⁵⁸ Foja 344.

motivación como alega, por cuanto la mencionada resolución directoral contiene fundamentos de hecho y derecho que sustentan la decisión de la Dirección de Supervisión, conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 3° y 6° de la Ley N° 27444, por lo que no se vulneraron los principios de legalidad y debido procedimiento contenidos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

83. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar lo alegado por el señor Vela, toda vez que la resolución materia de impugnación ha sido expedida dentro del marco legal, cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo, citando la legislación pertinente y respetando los principios establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444, no habiendo incurrido en alguna causal de nulidad.

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; 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°.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS emitida el 31 de agosto de 2016, en el extremo de la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; y, en consecuencia, se dispone el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra el señor César Luis Vela Rojas en dicho extremo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor César Luis Vela Rojas, titular del Contrato de Concesión para manejo y aprovechamiento forestal con fines maderables en la unidad de aprovechamiento N° 665 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-175-04, contra la Resolución Directoral N° 266-2016-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° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó al señor César Luis Vela Rojas 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 y declaró la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por las causales de establecidas en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en el literal b) y d) del artículo 91°A del Decreto Supremo





N° 014-2001-AG y lo establecido en los numerales 31.1 31.2 de la Cláusula Trigésima Primera del Contrato de Concesión del administrado

Artículo 4°.- Fijar la multa en **7.762 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)** por las consideraciones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución y disponer que dicho monto sea 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 César Luis Vela Rojas, titular del Contrato de Concesión para manejo y aprovechamiento forestal con fines maderables en la unidad de aprovechamiento N° 665 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-175-04, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Ejecutiva del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 025-2016-02-01-OSINFOR/06.1 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

