



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 199-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 046-2016-02-02-OSINFOR/06.1
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : LEÓNIDAS ROMERO MERMA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 226-2016-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 23 de noviembre de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. El 20 de abril de 2011, la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre Tambopata - Manu y el señor Leónidas Romero Merma (en adelante, señor Romero) suscribieron la Adenda (fs. 224) al Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-009-04 del 2 de mayo de 2004¹ (fs. 229) (en adelante, Contrato de Concesión Forestal).
2. Mediante Resolución Directoral Regional N° 423-2015-GOREMAD-GRRNYGA-DRFFS del 30 de marzo de 2015, se aprobó el Plan Operativo Anual para la zafra 2014-2015 correspondiente al periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2014 al 31 de octubre de 2015, sobre una superficie de 465.05 hectáreas (en adelante, POA) (fs. 123).
3. Mediante Resolución Directoral Regional N° 703-2015-GOREMAD-GRRNYGA-DRFFS del 1 de junio de 2015, se aprobó el Plan de Manejo Complementario Anual N° 4 (en adelante, PMCA 4) presentado por el señor Romero, cuya vigencia regirá desde el 1 de junio de 2015 al 1 de junio de 2016 (fs. 79).



Resulta pertinente indicar que mediante Resolución Directoral Ejecutiva Regional N° 059-2011-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/DER del 19 de abril de 2011 (fs. 226), se aprobó la solicitud de transferencia del Contrato de Concesión para manejo y aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-009-04 en favor del señor Leónidas Romero Merma, la cual se materializaría por medio de la suscripción de una adenda al mencionado contrato.

4. Del 23 al 24 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 Parcela de Corta Anual² (en adelante, PCA) del POA y al PMCA 4, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 034-2016-OSINFOR/06.1.1 del 6 de junio de 2016 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).
5. Con la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS del 30 de junio de 2016 (fs. 254), notificada el 13 de julio de 2016 (fs. 260), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Romero, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las conductas infractoras tipificadas en el literal i) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificaciones, así como el literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Reglamento para la Gestión Forestal de la Ley N° 29763⁴, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (en adelante, Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI), conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las presuntas conductas infractoras realizadas por el administrado

N°	Hecho	Norma presuntamente incumplida
1	Habría realizado extracciones forestales de 45.938 m ³ provenientes de individuos no autorizados, correspondiente a las siguientes especies: 2.087 m ³ de	

² **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".

³ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**
"Artículo 363°.- Infracciones en materia forestal

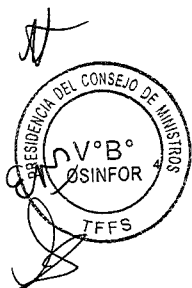
De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia forestal, las siguientes:

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

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal de la Ley N° 29763.
"Artículo 207°.- Infracciones vinculadas a la gestión del Patrimonio regulado en el Reglamento

207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

- l) Utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento o comercialización de los recursos o productos forestales extraídos sin autorización".





N°	Hecho	Norma presuntamente incumplida
	"Huberodendrom swietenoides" (achihua); 8.109 m ³ de "Erythroxylum catuaba" (catuaba); 29.440 m ³ de "Schizolobium sp." (pashaco); 1.10 m ³ de "Matisia cordata" (sapote); y, 5.202 m ³ de "Cedrelinga catenaeformis" (tornillo) ⁵ .	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG
2	Habría facilitado a través de su concesión para que transporte 45.938 m ³ de madera proveniente de una extracción no autorizada ⁶ .	Literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI

Fuente: Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

6. Mediante escrito con registro N° 201605035 (fs. 264), recibido el 10 de agosto de 2016, el concesionario presentó sus descargos respectivos contra las imputaciones

⁵ Respecto a la conducta a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados, la Dirección de Supervisión precisó que - en razón al principio de retroactividad benigna - tramitaría la referida conducta bajo lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, toda vez 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, tal como se expone a continuación:

"DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

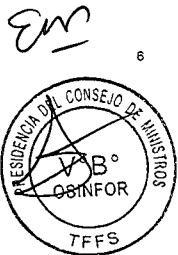
(...) en relación a la supervisión del PMCA, cabe precisar, que si bien durante su implementación (01 junio 2015 – 01 junio 2016), estuvo vigente la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y la vigente Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, el hecho materia de imputación, en cuanto a la extracción maderable se realizó durante la vigencia de la primera, tal como consta del cronograma de actividades (fs. 111), que se realizó durante los primeros meses a partir de la fecha de aprobación del Plan de Manejo Complementario (fs. 79/82), junio, julio y agosto de 2015.

(...)

Que, en ese contexto y, estando al análisis efectuado, respecto a la conducta antijurídica desarrollada por el presunto infractor en cuanto a la extracción maderable, dicha conducta se encuadra en el literal i) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna, Ley N° 27308, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, por lo tanto, en este caso, corresponde desarrollarse el PAU en aplicación de la mencionada norma legal, por encontrarse aún vigente al momento de la presunta comisión de los hechos materia de imputación". (fs. 257)

⁶ Respecto a la movilización de especies forestales, la Dirección de Supervisión precisó que al ser una conducta continuada cuya ejecución cesó cuando estaba vigente la Ley N° 29763, le resulta aplicable dicha norma en el presente procedimiento administrativo sancionador, tal como se expone a continuación:

"Que, de otro lado, en relación a la movilización de especies, tal como consta de la Forma 20 (fs. 31), dicha actividad se realizó el 19 y 26 de agosto de 2015, el 21 de noviembre de 2015, el 23 de diciembre de 2015, y las últimas movilizaciónes se realizaron el 15 de febrero de 2016 y, 21 de marzo de 2016, cuando se encontraba vigente la Ley N° 29763, de lo que se infiere, que la movilización de madera fue de manera continuada, habiéndose realizado en el año 2015, cuando aún se encontraba vigente la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, y cesado en el año 2016, en vigencia de la Ley N° 29763" (fs. 257, reverso).



realizadas por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS.

7. Mediante Resolución Directoral N° 226-2016-OSINFOR-DSCFFS del 16 de agosto de 2016 (fs. 279), notificada el 5 de setiembre de 2016 (fs. 286), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar al concesionario con una multa ascendente a 10.629 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de las infracciones tipificadas en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y modificatorios, así como el literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Detalle de las conductas infractoras imputadas al administrado

N°	Hecho imputado	Norma tipificadora	Medida correctiva
1	Realizó la extracción de 45.938 m ³ , correspondiente a las siguientes especies: 2.087 m ³ de " <i>Huberodendrom swietenoides</i> " (achihua); 8.109 m ³ de " <i>Erythroxylum catuaba</i> " (catuaba); 29.440 m ³ de " <i>Schizolobium sp.</i> " (pashaco); 1.10 m ³ de " <i>Matisia cordata</i> " (sapote); y, 5.202 m ³ de " <i>Cedrelinga catenaeformis</i> " (tornillo).	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG	1) La reposición de los individuos extraídos sin autorización; según el detalle mostrado en el Cuadro N° 017, deberá reponer y/o reforestar 100 árboles dentro del área del PMCA 2015-2016. Dicha actividad deberá realizarse 2) Asimismo, de no contar con la disponibilidad de plantones para la reposición de la especie afectada, deberá ser reemplazado con otras especies de similar categoría, establecidos en la Resolución Ministerial N° 107-2000-AG.
2	Utilizó su concesión y guías de transporte forestal, para amparar el transporte de 45.938 m ³ de individuos extraídos sin autorización.	Literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI	El concesionario deberá implementar las medidas correctivas en un periodo de 90 días a partir de la notificación, luego del cual en un plazo de 30 días calendarios posteriores a la implementación, deberá informar al OSINFOR sobre la medida aplicada, el número de individuos por especies reforestados, detallando en un cuadro la ubicación espacial con las coordenadas UTM y su condición; con la finalidad de hacer seguimiento y la verificación posterior.

Fuente: Resolución Directoral N° 226-2016-OSINFOR-DSCFFS

Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR



7

Ver detalle del Anexo de la Resolución Directoral N° 226-2016-OSINFOR-DSCFFS (fs. 284).



8. Mediante escrito con registro N° 201606442 (fs. 292), recibido el 27 de setiembre de 2016, el concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 226-2016-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:

- a) Las infracciones imputadas no se habrían realizado sobre la base de una comprobación objetiva, sino sobre la base de suposiciones y apreciaciones subjetivas por cuanto *“el Informe de Supervisión Nro. 034-2016-OSINFOR/06.1.1 que aparentemente analiza el expediente administrativo (...) tiene serias inconsistencias, así como contiene información distorsionada y una interpretación sesgada de los hechos al momento de efectuar el análisis de la documentación que aparentemente acreditaría que el suscrito ha cometido una infracción (...)”*⁸. En consecuencia, los hechos imputados serían *“completamente distantes a la realidad de los hechos y la realidad jurídica”*⁹.
- b) De otro lado, manifestó que al declarar la caducidad de su Contrato de Concesión se habría vulnerado su derecho al trabajo, toda vez *“la decisión de declarar la caducidad tiene como efecto colateral que se deje sin efecto el Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal aprobado y los Planes Operativos Anuales, las autorizaciones de aprovechamiento otorgadas para la movilización de saldos de los volúmenes de madera correspondientes a dichos instrumentos de gestión, así como la cancelación definitiva de las Guías de transporte de productos forestales (...)”*¹⁰.
- c) Así también, señaló que se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento, manifestado *“(...) a través del ejercicio de su derecho a exponer sus argumentos, ofrecer y producir medios probatorios, a fin de que la Resolución final que se emita se fundamente en la veracidad de los hechos (...)”*¹¹, por cuanto no tuvo *“(...) la oportunidad de efectuar los descargos y ofrecer los medios probatorios contra las imputaciones de la Resolución Directoral (...) dado que el suscrito radico en el fundo y dicha Resolución debió haberse notificado en mi domicilio real en el K.m 70 del Caserío Fray San Martín, del Distrito de Las Piedras, hecho que no ha permitido ejecutar una defensa abierta (...)”*¹².
- d) Finalmente, manifestó que se habría vulnerado el principio razonabilidad, previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley

Foja 292.

Foja 293.

¹⁰ Foja 293.

¹¹ Foja 293.

¹² Foja 293.



N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹³ (en adelante, Ley N° 27444), toda vez que no se determinó "(...) cuáles son los hechos atenuantes y los hechos agravantes; argumento o razonio (sic) que vicia de nulidad insalvable la Resolución materia de impugnación y lógicamente la inobservancia del Principio de Razonabilidad"¹⁴, de forma tal que "(...) la multa resulta siendo arbitraria y carente de razonabilidad, hecho que debe ser revisado por el inmediato superior y sin que exista la **reformatio in peus** (...), tomando en consideración la buena intención de cumplir sus obligaciones y que por aspecto de error material y formal, no se me puede sancionar drásticamente con la sanción pecuniaria de 10.629 Unidades Impositivas Tributarias (U.I.T), la misma que resulta ser del todo confiscatorio por no decir draconiano, y como tal, resultan siendo inconsistentes, ya que no existe dentro de los parámetros de las normas que constituyen fundamento legal de su resolución y como tal en mérito de la misma se encuentra DESNATURALIZADA (...)"¹⁵.

9. Mediante proveído de fecha 4 de octubre de 2016 (fs. 302), la Dirección de Supervisión resolvió conceder el referido recurso de apelación interpuesto por el señor Romero y elevar dicho recurso de apelación al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, ello 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 OSINFOR¹⁶ (en adelante, Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR).

¹³ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"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".

¹⁴ Foja 294.

¹⁵ Foja 293.

¹⁶ Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

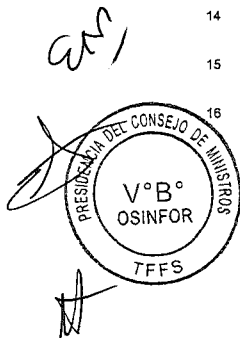
"Artículo 35°.- Recurso de apelación"

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".

am,





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.

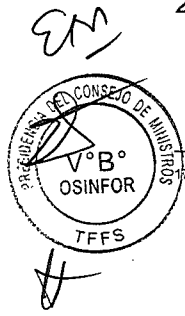
III. COMPETENCIA

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 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-PCM¹⁷, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones

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".



como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

21. Si bien los argumentos comprendidos en el recurso de apelación interpuesto por el recurrente no cuestionan la vulneración de los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa¹⁸ - en particular, respecto a la aplicación del Decreto Supremo N° 014-2001-AG para calificar como típica la conducta referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados para su extracción - este Tribunal considera pertinente evaluar dicho aspecto, con la finalidad de determinar si la Dirección de Supervisión realizó una debida aplicación normativa en el extremo referido a la mencionada conducta. 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. ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

V.1 Si correspondía aplicar el Decreto Supremo N° 014-2001-AG para sancionar la conducta referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados para su extracción

22. Sobre el particular, de acuerdo con el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

¹⁸ Al respecto, debe mencionarse que conforme al numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

Con relación a ello, en la sentencia recaída en el expediente N° 2508-2004-AA/TC el Tribunal Constitucional ha señalado:

Fundamento jurídico 1:

“Este Colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión “judicial”. En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...).”

De lo señalado, se desprende que en caso la autoridad administrativa sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se estaría vulnerando el principio del debido procedimiento mencionado, sino también el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y el derecho.

ans



Handwritten signature or initials.



23. Con relación a ello, el jurista Morón Urbina ha señalado lo siguiente¹⁹:

“Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente.

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible”.

24. De lo señalado, se desprende que la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
25. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa²⁰, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
26. En ese contexto, corresponde señalar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS (que inicio el presente PAU), se advierte que respecto a la conducta a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados, la Dirección de Supervisión precisó lo que se expone a continuación²¹:

“DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD

(...) en relación a la supervisión del PMCA, cabe precisar, que si bien durante su implementación (01 junio 2015 – 01 junio 2016), estuvo vigente la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y la vigente Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante

¹⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 60.

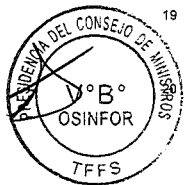
Ley N° 27444

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

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

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso”.

²¹ Foja 257.



*Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, el hecho materia de imputación, en cuanto a la extracción maderable se realizó durante la vigencia de la primera, tal como consta del cronograma de actividades (fs. 111), que se realizó durante los primeros meses a partir de la fecha de aprobación del Plan de Manejo Complementario (fs. 79/82), junio, julio y agosto de 2015.
(...)*

Que, en ese contexto y, estando al análisis efectuado, respecto a la conducta antijurídica desarrollada por el presunto infractor en cuanto a la extracción maderable, dicha conducta se encuadra en el literal i) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna, Ley N° 27308, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, por lo tanto, en este caso, corresponde desarrollarse el PAU en aplicación de la mencionada norma legal, por encontrarse aún vigente al momento de la presunta comisión de los hechos materia de imputación”.

(Énfasis agregado)

27. De lo señalado, se desprende que la Dirección de Supervisión determinó que la conducta referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados se habría realizado en los meses de junio, julio y agosto de 2015 - ello de conformidad con el “Cronograma de Actividades” (**documento aprobado para extraer madera autorizada que forma parte del PMCA 4**) - es decir durante la vigencia del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; en consecuencia, en razón al principio de retroactividad benigna se tramitó el presente PAU bajo lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG (norma derogada por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI), toda vez 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.
28. En relación al considerando precedente, este Órgano Colegiado considera pertinente señalar que 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; sin embargo, ello no generaría la invalidez o nulidad de la Resolución

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.



Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS en la medida que dicha situación no es trascendente y no hubiese variado el sentido de la decisión adoptada²³ ya sea correcta o no sobre la aplicación del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por parte de la DFSAI para el presente PAU.

29. Por otro lado, el fundamento referido a que de conformidad con el "Cronograma de Actividades" (documento aprobado para extraer madera autorizada que forma parte del PMCA 4) la conducta referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados se habría realizado durante los meses de junio, julio y agosto de 2015, no es congruente debido a que el mencionado cronograma refleja la oportunidad o momento en el que se desarrollarán determinadas actividades que forman parte del PMCA 4, el cual constituye un documento de gestión aprobado para realizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, es decir, realizar actividades autorizadas por la autoridad administrativa. En consecuencia, no es posible concluir que una actividad ilegal - como es la extracción de madera de individuos no autorizados - se haya ejecutado siguiendo dicho cronograma.
30. En ese contexto, la Dirección de Supervisión debió considerar que en el presente caso se supervisó el PMCA 4, cuyos resultados arrojaron que el señor Romero realizó la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados, entre otros, siendo que es lógico concluir que tanto la extracción de madera proveniente de individuos autorizados como la extracción no autorizada se realizó mientras estuvo vigente el referido PMCA²⁴, toda vez que únicamente dentro de dicho periodo el señor Romero pudo realizar la movilización de productos forestales maderables a través de sus Guías de Transporte Forestal. En consecuencia, debió tenerse en cuenta que el periodo de vigencia del mencionado PMCA rigió desde el 1 de junio de 2015 hasta el 1 de junio de 2016.
31. Cabe precisar, que la conducta referida a la extracción forestal (sea de volúmenes autorizados o en exceso) implica el desarrollo de distintas actividades, entre ellas: la

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.

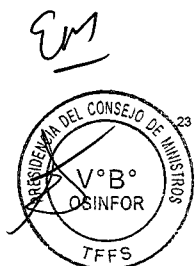
Ley N° 27444

"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".

Cabe precisar que lo referido resulta concordante con lo manifestado por el señor Romero en sus descargos, en donde precisó que "nosotros no hemos amparado con nuestra guía de transporte la madera, hemos trabajado madera dentro del PMCA pero de individuos no inventariados" (fs. 268 y 269).



24

identificación de los árboles a aprovechar²⁵, la tala²⁶, el despunte²⁷, el trozado²⁸, la extracción²⁹ y movilización³⁰.

32. En ese sentido, este Órgano Colegiado es de la opinión que al momento de determinar la norma aplicable por la conducta referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados debió tenerse en cuenta que las disposiciones sancionadoras aplicables al procedimiento administrativo sancionador son aquellas vigentes al momento en que se produjo el hecho constitutivo del supuesto tipificado como infracción administrativa, sea esta una infracción instantánea o continuada. La regla consiste en aplicar la norma vigente al momento: (i) que ocurrió la infracción, si ésta es instantánea, o (ii) cuando la infracción cesó, si ésta es continuada³¹.
33. En efecto, debe indicarse que los artículos 103° y 109° de la Constitución Política del Perú³² establecen que la Ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; asimismo es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo III del Título Preliminar del Código Civil³³ indica que la ley se aplica a las

²⁵ Esto implica la identificación de individuos aprovechables, semilleros y aprovechamiento futuro.

²⁶ Se entiende por tala al tumbado de los árboles. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

²⁷ Implica la eliminación de las ramas del extremo superior del árbol extraído.

²⁸ Dicha actividad implica el seccionamiento o corte transversal del recurso extraído en medidas comerciales.

²⁹ Proceso de traslado de un producto forestal, mediante vías de arrastre, desde el tocón del árbol de origen hasta un sitio intermedio dentro del bosque, es decir, hasta un punto o patio de acopio. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

³⁰ Es el proceso de traslado del producto extraído desde el punto de acopio hacia fuera del bosque materia de intervención. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

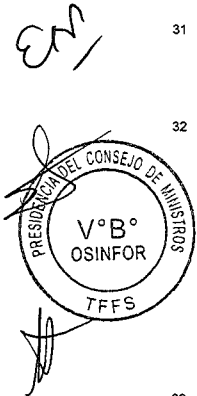
³¹ VERGARAY BÉJAR y otros. La Potestad Sancionadora y los Principios del Procedimiento Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde. Lima 2009. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, p 403.

³² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

"**Artículo 103°.**- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho".

"**Artículo 109°.**- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte".

³³ **DECRETO LEGISLATIVO N° 295, Código Civil.**





consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución.

34. Teniendo en cuenta ello, corresponde mencionar que la conducta infractora imputada en el presente caso (extraer madera proveniente de individuos no autorizados para su extracción) constituye una infracción de naturaleza continuada³⁴ que comenzó desde el 1 de junio de 2015 (fecha de aprobación del PMCA 4) y culminó el 1 de junio de 2016 (fecha en la cual finalizó la vigencia del PMCA 4).
35. En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que la conducta infractora referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados es de naturaleza continuada no es correcto que le apliqué la norma vigente al momento del inicio de las infracciones, argumentando el principio de retroactividad benigna, sino aquella norma legal que esté vigente al final de su comisión por cuanto "(...) *este tipo de infracciones constituyen una unidad de acción que se consume en el momento en que éstas cesan, por lo que será dicho momento el que determinará la norma punitiva a aplicar*"³⁵.
36. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera³⁶:

"**Artículo III.**- La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú".

³⁴ Sobre los diferentes tipos de infracciones, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

"(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consume la infracción. (...)

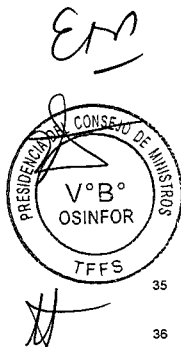
Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...)".

El mismo autor define a las infracciones instantáneas, como las que "se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, *sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera*. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".

Ver: ANGELES DE PALMA. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, En: Civitas Revista española de Derecho Administrativo, núm. 112/2001, Madrid: Editorial Civitas, p. 553.

³⁵ VERGARAY BÉJAR y otros. Op. Cit. p 403.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 901-2003-HC/TC. Fundamento jurídico 3.



*“Cuando haya más de una norma vigente al momento de la comisión del delito, por tratarse, por ejemplo, de un delito continuado, se aplicará, como norma vigente al momento de la comisión del delito, la última norma vigente durante su comisión. Esto es así, porque **la norma vigente al momento de la comisión del delito se aplica de manera inmediata.**” (...) **En el caso de autos se trata de un delito continuado que fue cometido durante la vigencia de dos normas penales con consecuencias distintas. Tal como se ha establecido en los fundamentos precedentes, no se trata de un conflicto de normas en el tiempo**”.*

(Énfasis agregado)

37. Por lo expuesto, se concluye que la calificación de la conducta infractora referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados debió tramitarse bajo lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 018-2015-MIANGRI, dispositivo legal que resultaba exigible a partir del 1 de octubre de 2015, respecto de todas las personas naturales o jurídicas que venían realizando actividades de aprovechamiento forestal y que hubiesen cometido alguna infracción administrativa.
38. Siendo ello así, correspondía aplicar el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, pues era la norma vigente al momento en que cesó la situación ilícita (1 de junio de 2016).
39. Con relación a ello, debe precisarse que de acuerdo con el artículo 103° de la Constitución antes mencionado, la Ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado³⁷:

*“En ese sentido, este Tribunal ha pronunciado en reiterada jurisprudencia que nuestro ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, estableciendo que “(...) nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes” (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2). Por tanto, **para aplicar una norma (...) en el tiempo debe considerarse (...) consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas**”.*

(Énfasis agregado)

40. Partiendo de lo antes señalado, se advierte que - la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS en el extremo que determinó que la conducta referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados para su extracción se tramitó bajo los alcances del Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en razón al

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el expediente N° 00008-2008-PI/TC, Fundamento jurídico 72.





principio de retroactividad benigna) - la Dirección de Supervisión no realizó una adecuada aplicación normativa para imputar la conducta infractora antes mencionada, en la medida que no consideró que al ser una conducta de naturaleza continuada correspondía aplicar la norma vigente al cese de la conducta, es decir, la norma vigente finalizada la zafra respectiva del PMCA supervisado, o en su defecto, la norma vigente al momento de la supervisión forestal materia del presente PAU. Dicho ello, este Órgano Colegiado es de la opinión que en el presente procedimiento administrativo sancionador la tipificación de la conducta referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados para su extracción debió tramitarse bajo los alcances del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (literal I) del numeral 207.3 de su artículo 207°).

41. En este punto, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
42. En consecuencia, y tal como ha sido expuesto, la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS fue emitida vulnerando los principios de legalidad y del debido procedimiento, ambos recogidos en la Ley N° 27444. Asimismo, teniendo en cuenta que la Resolución Directoral N° 226-2016-OSINFOR-DSCFFS fue emitida sobre la imputación de cargos efectuada por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS, también corresponde declarar su nulidad³⁸, ambas por haber incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal³⁹.
43. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS en el extremo que determinó que la conducta referida a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados para su extracción debería ser calificada y sancionada bajo los alcances del Decreto Supremo N° 014-2001-AG (literal i del artículo 363° y artículo 365°); y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, es decir al momento de la imputación de cargos, es decir al momento del inicio del PAU.
44. Sin perjuicio de ello, y teniendo en cuenta que a través de la presente resolución se está declarando la nulidad de las Resoluciones Directorales N° 164-2016-OSINFOR-

³⁸

Ley N° 27444

"Artículo 13°.- Alcances de la nulidad

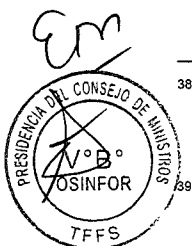
13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él".

Ley N° 27444

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

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



DSCFFS y 226-2016-OSINFOR-DSCFFS por la indebida aplicación normativa en el extremo referido a la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados para su extracción, este Tribunal - acorde con lo dispuesto en el numeral 13.2 del artículo 13° de la Ley N° 27444, el cual dispone que la nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula⁴⁰ - emitirá un pronunciamiento sobre los demás argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.

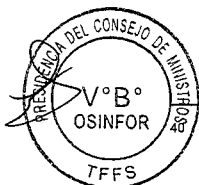
VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- i) Si la actividad probatoria actuada en el presente procedimiento administrativo sancionador resultaría suficiente para sustentar las infracciones imputadas por la Dirección de Supervisión.
- ii) Si se habría vulnerado el derecho de defensa del recurrente al no habersele notificado las resoluciones directorales emitidas en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- iii) Si al momento de determinarse la multa se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

VI.1 Si la actividad probatoria actuada en el presente procedimiento administrativo sancionador resultaría suficiente para sustentar las infracciones imputadas por la Dirección de Supervisión

46. El señor Romero argumentó que las infracciones imputadas no se habrían realizado sobre la base de una comprobación objetiva, sino sobre la base de suposiciones y apreciaciones subjetivas por cuanto *"el Informe de Supervisión Nro. 034-2016-OSINFOR/06.1.1 que aparentemente analiza el expediente administrativo (...) tiene serias inconsistencias, así como contiene información distorsionada y una interpretación sesgada de los hechos al momento de efectuar el análisis de la documentación que aparentemente acreditaría que el suscrito ha cometido una infracción (...)".* En consecuencia, los hechos imputados serían *"(...) completamente distantes a la realidad de los hechos y la realidad jurídica (...)".*



Ley N° 27444
"Artículo 13°.- Alcances de la nulidad
(...)"

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, (...)"



47. Al respecto, de acuerdo con el principio de verdad material recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 5° y numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados⁴¹.
48. Ello debido a que, de acuerdo con el principio de presunción de licitud se presume que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no se cuenta con evidencia en contrario⁴². Dicha presunción podrá ser desvirtuada en caso la autoridad administrativa, en aplicación del principio de verdad material, aporte los medios probatorios necesarios que acrediten los hechos imputados a la administrada y que sirvan de sustento para la decisión final del caso.
49. Con relación a los medios probatorios, el Tribunal Constitucional ha establecido que *“la valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito a fin de que*

41

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.

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”.

“Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar.

5.3 No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

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

“Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

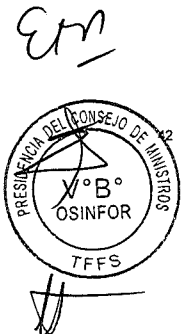
6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado”.

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:

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”.



el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado”⁴³, siendo así, la Administración Pública puede romper con la mencionada presunción de licitud y atribuir la responsabilidad de la infracción a quien corresponda.

50. En contexto, resulta pertinente indicar que las conductas infractoras imputadas al administrado se encuentran sustentadas en el Informe de Supervisión que recoge los hechos constatados por el supervisor durante la diligencia realizada del 23 al 24 de mayo de 2016, tal como se observa a continuación:

“8. ANÁLISIS

8.2.5. Aprovechamiento forestal⁴⁴

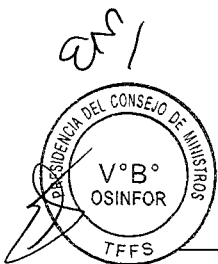
(...)

Para la especie achihua (Huberodendron swietenoides), la Autoridad Forestal aprobó un volumen de 8.100 m³ para su aprovechamiento, correspondiente a 03 individuos, asimismo según el balance de extracción de fecha 06/04/2016 se reporta la movilización de 7.727 m³ de dicha especie; sin embargo de los 03 individuos supervisados se constató: 01 individuo tumbado sin movilizar y 02 movilizados, con un volumen de 5.640 m³; por lo tanto, existe un volumen no justificado de 2.087 m³ en tal sentido, lo reportado en el balance de extracción con lo evidenciado en campo no es congruente, sin embargo a la fecha el PMCA está vigente.

Para la especie catuaba (Erythroxylum catuaba), la Autoridad Forestal aprobó un volumen de 12.42 m³ para su aprovechamiento, correspondiente a 02 individuos, asimismo según el balance de extracción de fecha 06/04/2016 se reporta la movilización de 8.109 m³ de dicha especie movilizada al 65%; sin embargo de los 02 individuos supervisados se constató: 01 individuo tumbado sin movilizar y 01 individuo en pie con un volumen de 13.35 m³ localizados en campo no movilizados; por lo tanto, existe un volumen no justificado de 8.109 m³ en tal sentido, lo reportado en el balance de extracción con lo evidenciado en campo no es congruente, sin embargo a la fecha el PMCA está vigente.

(...)

Para la especie moena (Aniba sp.), la Autoridad Forestal aprobó un volumen de 28.29 m³ para su aprovechamiento, correspondiente a 12 individuos, asimismo según el balance de extracción de fecha 06/04/2016 se reporta la movilización de 18.095 m³ de dicha especie movilizada al 61%; sin embargo de los 12 individuos supervisados se constató: 01 individuo tumbado sin movilizar y 11 individuo con un volumen de 27.86 m³, por lo tanto, existe un volumen no justificado de 9.765 m³ en tal sentido, lo reportado en el balance de extracción



⁴³ Sentencia recaída en el expediente N° 03271-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 11.

⁴⁴ Fojas 9 y 10.



con lo evidenciado en campo no es congruente, sin embargo a la fecha el PMCA está vigente.

Para la especie pashaco (*Schizolobium*), la Autoridad Forestal aprobó un volumen de 54.05 m³ para su aprovechamiento, correspondiente a 12 individuos, asimismo según el balance de extracción de fecha 06/04/2016 se reporta la movilización de 46.70 m³ de dicha especie movilizada al 86%; sin embargo de los 12 individuos supervisados se constató: 06 individuos tumbado sin movilizar y 01 individuo en pie así como 05 individuos movilizados con 01 volumen de 17.260 m³, por lo tanto, existe un volumen no justificado de 29.440 m³ en tal sentido, lo reportado en el balance de extracción con lo evidenciado en campo no es congruente.

Para la especie sapote (*Matisia cordata*), la Autoridad Forestal aprobó un volumen de 75.22 m³ para su aprovechamiento, correspondiente a 13 individuos, asimismo según el balance de extracción de fecha 06/04/2016 se reporta la movilización de 75.22 m³ de dicha especie movilizada al 100%; sin embargo de los 13 individuos supervisados se constató: 01 individuo en pie así como 12 individuos movilizados con 01 volumen de 1.10 m³, por lo tanto, existe un volumen no justificado de 9.765 m³ en tal sentido, lo reportado en el balance de extracción con lo evidenciado en campo no es congruente.

Para la especie (*Cedrelinga catenaeformis*), la Autoridad Forestal aprobó un volumen de 42.13 m³ para su aprovechamiento, correspondiente a 10 individuos, asimismo según el balance de extracción de fecha 06/04/2016 se reporta la movilización de 41.932 m³ de dicha especie movilizada al 100%; sin embargo de los 10 individuos supervisados se constató: 02 individuo tumbados sin movilizar y así como 08 individuos movilizados con 01 volumen de 36.730 m³, por lo tanto, existe un volumen no justificado de 5.202 m³ en tal sentido, lo reportado en el balance de extracción con lo evidenciado en campo no es congruente, sin embargo a la fecha el PMCA está vigente.

(...)

9. CONCLUSIONES

9.18. Existe un volumen no justificado de 45.938 m³ correspondiente a las especies achiua (*Huberodendron swietenoides*), catuaba *Erythroxylum catuaba*), pashaco (*Schizolobium sp.*), sapote (*Matisia cordata*) y *Cedrelinga catenaeformis*.

(...)"

EM



51.

Sobre la base de los hechos verificados durante la supervisión forestal realizada del 23 al 24 de mayo de 2016, la Dirección de Supervisión concluyó que el señor Romero (i) extrajo 45.938 m³ de madera provenientes de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento y (i) movilizó a través de sus Guías de Transporte Forestal referido volumen de madera procedente de una extracción no autorizada.

J

Sobre el valor probatorio del Informe de Supervisión

52. 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 habilitante⁴⁵.
53. 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"⁴⁶; por ello, en materia procesal, la prueba refiere al conjunto de actividades destinadas a obtener certeza acerca de los elementos que se necesitan para la decisión del litigio sometido a proceso. Por lo tanto, la prueba es un elemento vital del proceso que lleva a producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos de un determinado acto administrativo.
54. Asimismo, de conformidad con los artículos 43° y 165° de la Ley N° 27444⁴⁷, 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

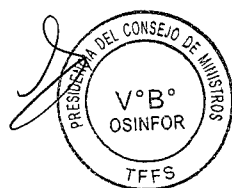
⁴⁵ Directiva N° 02-2011-OSINFOR-DSPAFFS
"ANEXO 03
DEFINICIONES Y ABREVIATURAS
1. Definiciones:

Informe de Supervisión: Documento elaborado por los supervisores en base a los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada; cuyo fin es determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área concesionada".

⁴⁶ CAFFERATA NORES José. La Prueba en el Derecho Penal. Ed. Depalma. Buenos Aires 1998. Pág. 16.

⁴⁷ 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".





*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 (...)*⁴⁸.

55. Ahora bien, al admitir prueba en contrario, es preciso advertir que quien alega hechos diferentes a los contenidos en las actas e informes tiene la carga de la prueba para demostrar la invalidez de los datos consignados en los mismos⁴⁹, quien debe demostrar que los datos son imprecisos o falsos no bastando su mera observación para poder considerar dicha afirmación. En ese sentido, si el recurrente consideraba que las pruebas aportadas por la autoridad administrativa, 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.
56. 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.
57. En atención a lo anterior, el Informe de Supervisión sí resulta ser un medio probatorio idóneo para acreditar las conductas infractoras cometidas por el señor Romero y desvirtuar el principio de presunción de licitud establecida en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444.
58. Por tanto, este Órgano Colegiado considera que a partir de los medios probatorios aportados por la autoridad de primera instancia ha quedado acreditado que el señor Romero extrajo 45.938 m³ de madera provenientes de individuos que no se encontraban autorizados para su aprovechamiento y movilizó el referido volumen de madera procedente de una extracción no autorizada, a través de sus Guías de Transporte Forestal, tal y como se ha señalado en los considerandos 49 y 50 de la presente resolución. Siendo así, corresponde desestimar los argumentos formulados por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.



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

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".

59. De otro lado, con relación a lo argumentado por el administrado referido a que al declararse la caducidad de su Contrato de Concesión se habría vulnerado su derecho al trabajo, toda vez *"la decisión de declarar la caducidad tiene como efecto colateral que se deje sin efecto el Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal aprobado y los Planes Operativos Anuales, las autorizaciones de aprovechamiento otorgadas para la movilización de saldos de los volúmenes de madera correspondientes a dichos instrumentos de gestión, así como la cancelación definitiva de las Guías de transporte de productos forestales (...)"*⁵⁰, corresponde señalar que en el presente procedimiento administrativo sancionador no se ha declarado la caducidad del Contrato de Concesión del señor Romero, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación, al no existir ninguna vulneración a su derecho al trabajo.

VI.II Si se habría vulnerado el derecho de defensa del recurrente al no habersele notificado las resoluciones directorales emitidas en el presente procedimiento administrativo sancionador

60. En su recurso de apelación, el administrado sostuvo se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento, manifestado *"(...) a través del ejercicio de su derecho a exponer sus argumentos, ofrecer y producir medios probatorios, a fin de que la Resolución final que se emita se fundamente en la veracidad de los hechos (...)"*, por cuanto no tuvo *"(...) la oportunidad de efectuar los descargos y ofrecer los medios probatorios contra las imputaciones de la Resolución Directoral (...) dado que el suscrito radico en el fundo y dicha Resolución debió haberse notificado en mi domicilio real en el K.m 70 del Caserío Fray San Martín, del Distrito de Las Piedras, hecho que no ha permitido ejecutar una defensa abierta (...)"*.
61. Al respecto, debe precisarse que el numeral 5 del artículo 3° de la Ley N° 27444 establece que uno de los requisitos de validez del acto administrativo es el cumplimiento del procedimiento regular⁵¹, siendo que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente caracterizado.
62. De otro lado, el numeral 3 de los artículos 234° y 235° de la referida norma⁵², se establece que para la validez del acto administrativo éste debe generarse mediante

⁵⁰ Foja 293.

⁵¹ Ley N° 27444

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación".

⁵² Ley N° 27444

"Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador





el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación, siendo que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente caracterizado entre otros, el notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir.

63. En ese contexto, debe indicarse que el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444 establece que de acuerdo con el principio del debido procedimiento las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso⁵³.
64. Sobre el debido procedimiento, el Tribunal Constitucional ha señalado⁵⁴:

"Este Colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. (...) Uno de los atributos del debido proceso lo constituye el derecho de defensa, que tiene como presupuesto, para su ejercicio, la debida notificación de las decisiones que pudieran afectar una situación jurídica".

65. En ese contexto, resulta pertinente indicar que la potestad sancionadora está condicionada al respeto de los derechos fundamentales que asisten al administrado. Uno de estos derechos se refiere al debido procedimiento, el cual se concibe como

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia".

"Artículo 235°.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

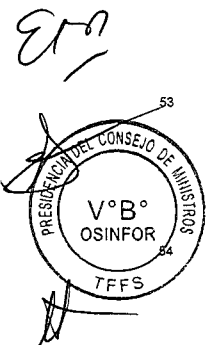
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación".

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:
2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso".

Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de noviembre de 2004, recaída en el Expediente N° 2508-2004- AA/TC, Fundamento jurídico 2.



el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que debe observar la administración a fin que las personas se encuentren en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pudiera afectarlos, razón por la cual la formulación de cargos por parte de la autoridad administrativa resulta trascendental en los procedimientos administrativos sancionadores, debido a que con dicha actuación el administrado conocerá los hechos imputados calificados como ilícitos, de forma tal que puede ejercer su derecho de defensa.

66. Sobre la notificación de cargos, el Tribunal Constitucional ha señalado⁵⁵:

*“Este Colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión *judicial*. En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. (...) Uno de los atributos del debido proceso lo constituye el derecho de defensa, que tiene como presupuesto, para su ejercicio, la debida notificación de las decisiones que pudieran afectar una situación jurídica”.*

67. Cabe precisar que el numeral 16.1 del artículo 16° de la Ley N° 27444 dispone que el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos⁵⁶, siendo que la notificación es un requisito esencial para dotar de validez jurídica a las actuaciones de un procedimiento administrativo, de manera que, ésta se constituye como presupuesto de la eficacia jurídica de la actuación administrativa formalizada⁵⁷, toda vez que a través de la notificación, la autoridad administrativa comunica al administrado la emisión de un acto administrativo que podría incidir en su situación jurídica dentro de un procedimiento.
68. Ahora bien, tratándose de actos a través de los cuales se impone al administrado el deber de ejecutar determinadas actuaciones, la notificación afecta de manera sustancial su situación jurídica, puesto que solo a partir de la verificación de tal hecho, aquel podrá encontrarse en aptitud de realizar las actuaciones requeridas o, de ser el caso, cuestionar la imposición de tales deberes mediante el ejercicio de los medios impugnativos previstos por la ley. De ello se concluye que la notificación del acto

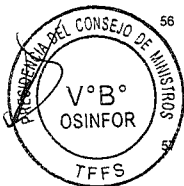
⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de noviembre de 2004, recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 2.

Ley N° 27444

“Artículo 16°.- Eficacia del acto administrativo

16.1 El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo”.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. El Procedimiento Administrativo electrónico en los ordenamientos peruano y español. En: Revista de Derecho Administrativo N° 9, Diciembre 2011, p. 111.





administrativo constituye una garantía del debido proceso, cuya observancia corresponde a la autoridad administrativa.

69. En tal sentido, el artículo 21° de la Ley N° 27444, ha establecido los requisitos que debe reunir la diligencia de notificación a fin de verificar que el administrado tomó debido conocimiento del acto administrativo y, a través de ello, garantizarle el ejercicio de su derecho de defensa frente a los efectos desfavorables que eventualmente pudiera causarle el mencionado acto. Entre dichos requisitos se encuentra el deber, a cargo del notificador, de dejar constancia del nombre y documento de identidad de la persona que recibe la notificación, así como su relación con el administrado¹⁴.
70. El cumplimiento estricto de las formalidades antes indicadas al efectuar la notificación resulta de ineludible cumplimiento, debido a que ello permite contar con un medio de prueba que acredite, de forma indubitable, que el acto administrativo fue puesto en conocimiento de su destinatario.
71. De la revisión del expediente, se observa que el 13 de julio de 2016 se llevó a cabo la notificación de la Resolución Directoral N° 161-2016-OSINFOR-DSCFSS a través de la Carta N° 431-2016-OSINFOR/06.1, recibida por el señor Romero (titular del Contrato de Concesión).
72. Cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado en el numeral 21.1 del artículo 21° de la Ley N° 27444, la notificación personal debe llevarse a cabo en el domicilio que conste en el expediente; siendo que, de la revisión del expediente, se observa que en el Contrato de Concesión de titularidad del señor Romero se consignó como dirección la Avenida Dos de Mayo N° 368, distrito y provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, domicilio al cual se le notificó la Carta N° 431-2016-OSINFOR/06.1. Así también, resulta pertinente indicar que fue recibida por el propio

14

Ley N° 27444

"Artículo 20°.- Modalidades de notificación

20.1 Las notificaciones serán efectuadas a través de las siguientes modalidades, según este respectivo orden de prelación: 1. Notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio.
(...)

Artículo 21°.- Régimen de la notificación personal

(...)

21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado.

21.4 La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado".

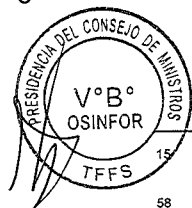


señor Romero, titular de la Concesión, indicando su documento de identidad, así como el vínculo con el administrado, consignando su firma y huella digital¹⁵.

73. A partir de dicha notificación la Dirección de Supervisión puso en su conocimiento la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS, a través de la cual se inició el presente procedimiento administrativo sancionador por las conductas infractoras tipificadas en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificaciones, así como el literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI. Asimismo, se le remitió copia del Informe de Supervisión y otorgó un plazo de quince (15) días hábiles para que presente los descargos correspondientes.
74. En respuesta a la imputación de cargos, mediante escrito con registro N° 201605035 (fs. 264), recibido el 10 de agosto de 2016, el concesionario presentó sus descargos respectivos contra las imputaciones realizadas por la Dirección de Supervisión a través de la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS, siendo que a través de la Resolución Directoral N° 226-2016-OSINFOR-DSCFFS (resolución de sanción), la Dirección de Supervisión analizó todos los argumentos expuestos por el administrado en sus descargos, lo cual se observa en el considerando 7 de la referida resolución administrativa⁵⁸.
75. Sobre la base de las consideraciones expuestas, este Órgano Colegiado considera que no ha existido ninguna vulneración al principio del debido procedimiento consagrado en la Ley N° 27444, toda vez que la Dirección de Supervisión notificó el inicio del presente procedimiento administrativo de conformidad con los requisitos contemplados en los numerales 21.3 y 21.4 del artículo 21° de la referida Ley, razón por la cual el señor Romero pudo presentar sus descargos de forma oportuna, los cuales fueron debidamente valorados por la Dirección de Supervisión, concluyéndose que estos no desvirtuaban los hechos constatados durante la supervisión forestal. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar las alegaciones formuladas por el señor Romero en este extremo de su apelación.

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

76. El administrado alegó que se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, toda vez que no se determinó "(...) cuáles son los hechos atenuantes y los hechos agravantes; argumento o razonamiento (sic) que vicia de nulidad insalvable la Resolución materia de impugnación y lógicamente la inobservancia del Principio de Razonabilidad". En ese



Foja 261.

Foja 279, reverso.



sentido, "(...) la multa resulta siendo arbitraria y carente de razonabilidad, hecho que debe ser revisado por el inmediato superior y sin que exista la **reformatio in peus** (...), tomando en consideración la buena intención de cumplir sus obligaciones y que por aspecto de error material y formal, no se me puede sancionar drásticamente con la sanción pecuniaria de 10.629 Unidades Impositivas Tributarias (U.I.T), la misma que resulta ser del todo confiscatorio por no decir draconiano, y como tal, resultan siendo inconsistentes, ya que no existe dentro de los parámetros de las normas que constituyen fundamento legal de su resolución y como tal en mérito de la misma se encuentra **DESNATURALIZADA** (...)".

77. Al respecto, 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 cometido⁵⁹.
78. 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 infracción⁶⁰.
79. 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

⁵⁹ 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".

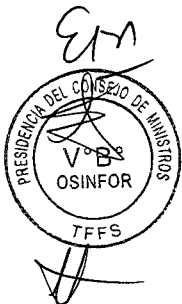
⁶⁰ Ley N° 27444

"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".



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.

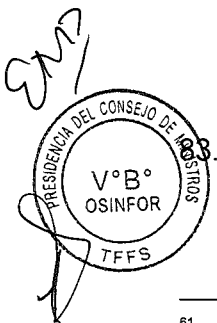
80. Sobre la base de lo anterior, este Órgano Colegiado procederá a verificar si la multa impuesta al recurrente se ha determinado conforme a las exigencias acordes a garantizar el principio de razonabilidad.
81. De la revisión del expediente, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta al administrado han sido determinados por la Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR que aprobó la "Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR, por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre" (en adelante, Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR), tal como se expone a continuación⁶¹:

Considerando 13:

"(...) estando al Informe Legal N° 253-2016-OSINFOR/06.1.2, de fecha 08 de agosto de 2016, respecto al PMCA, en la que recomienda el monto de la multa que corresponde imponer por las infracciones acreditadas, se ha tenido en cuenta el valor en base al volumen de madera, el valor comercial forestal y la categorización de la especie, criterios establecidos en la "Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a imponer por el OSINFOR, por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre"; aprobada por Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR, de fecha 10 de octubre de 2014, por consiguiente, luego de valorar todos los componentes que integran el presente análisis, y de conformidad al Formato de Multas (fs. 272/273), se concluye que corresponde imponer al concesionario Leónidas Romero Merma, titular del Contrato de Concesión (...) una multa de 0.619 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por la infracción correspondiente al literal i) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal (...), y por la infracción correspondiente al literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Reglamento para la Gestión Forestal (...), una multa de 10.010 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)".

82. De lo señalado, se desprende que el detalle de la determinación de la multa a imponer al administrado se encuentra desarrollada en el Informe Legal N° 253-2016-OSINFOR/06.1.2 (fs. 272), el cual tiene como anexo un documento denominado "Formato de Multa" (fs. 278), a través del cual se realizó el cálculo de la multa sobre la base de lo dispuesto en la Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR.

En ese contexto, el administrado debe tener en cuenta que de conformidad con el numeral 6.2 del artículo 6° de la Ley N° 27444, la motivación puede contenerse en el propio acto o puede realizarse por referencia a informes o documentos que obren en



⁶¹ Foja 282.



el expediente, siempre y cuando la autoridad administrativa haga referencia y los identifique de modo certero, siendo así parte integrante del respectivo acto.

84. Teniendo en cuenta lo expuesto, este Órgano Colegiado procederá a verificar si la multa impuesta al recurrente por la conducta infractora tipificada en el literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINARI referido a la utilización de sus Guías de Transporte Forestal para el transporte de recursos forestales provenientes de una extracción de individuos no autorizados ha sido determinada conforme a las exigencias acordes a garantizar el principio de razonabilidad y si los resultados del cálculo de la multa fueron puestas en su conocimiento.
85. De la revisión del expediente, se observa que la multa impuesta por la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Decreto Supremo N° 018-2015- MINAGRI fue calculada en función a la siguiente fórmula:

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

Donde:

- M : Multa disuasiva
 β : Es el beneficio ilícito, el costo evitado o el costo postergado.
 $P(e)$: Es la probabilidad de detención.
 k : Es el costo administrativo.
 αR : Es la proporción del daño generado al recurso a considerar en la fórmula
 $(1 + F)$: Son los factores atenuantes y agravantes.

86. Ahora bien, resulta oportuno mencionar que si bien del resultado de la aplicación de la fórmula expuesta se obtuvo una multa ascendente a 0.524 UIT⁶², la Dirección de



⁶² Tal como se observa del documento denominado "Formato de Multa" (fs. 728) que se expone a continuación:

Supervisión determinó sancionar al administrado con una multa ascendente a 10.010 UIT, ello de conformidad con lo dispuesto en el numeral 209.2 del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, el cual establece que las infracciones tipificadas en el numeral 207.3 del artículo 207° de la mencionada norma - como es la conducta materia de análisis en el presente ítem - son sancionadas con una multa mayor a 10 hasta 5000 UIT⁶³.

87. De otro lado, resulta pertinente indicar que el aludido Informe Legal N° 253-2016-OSINFOR/06.1.2, junto con su anexo denominado "Formato de Multa", así como la totalidad del expediente se encontraba a disposición del recurrente para que proceda a su revisión⁶⁴, por lo que no se afectó derecho alguno del administrado, toda vez que podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa, así como conocer el detalle de cada monto calculado.
88. En ese contexto, resulta pertinente reiterar que acorde con el principio de razonabilidad antes mencionado, las sanciones a ser aplicadas deberán ser

N°	Infracción al numeral 207.3 del artículo 207° del RLFFS aprobado D.S. 018-2015	Descripción	Beneficio ilícito unitario - β (S/. / m ³)	Volumen (m ³)	IPC Fecha de infracción	P (e)	k (S/.)	aR (S/. m ³)		$M = \left(\frac{\beta \cdot V \cdot k \cdot P}{R} \right)^2 + \frac{V \cdot \beta \cdot k \cdot P}{R}$	(f+F)	MULTA SUB TOTAL (S/.)	MULTA TOTAL (UIT)
								α	R (S/. m ³)				
1	Inciso l)	<i>Huberodendron swietenoides</i> (achihua)	9.4	2.087	119.23	1	0.00	0.10	1.38	28.41	1.05	27.74	0.007
2	Inciso l)	<i>Erythroxylum catuaba</i> (catuaba)	9.4	8.109	119.23	1	0.00	0.10	1.38	102.63	1.05	107.77	0.027
3	Inciso l)	<i>Schizolobium</i> sp. (pashaco)	9.4	29.440	119.23	1	1391.00	0.10	1.38	1763.62	1.05	1851.80	0.469
4	Inciso l)	<i>Cedrelinga catenaeformis</i> (Tornillo)	9.4	1.100	119.23	1	0.00	0.10	5.54	14.38	1.05	15.10	0.004
5	Inciso l)	<i>Matisia cordata</i> (sapote)	9.4	5.202	119.23	1	0.00	0.10	1.38	65.84	1.05	69.13	0.018
TOTAL												0.524	

63

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
"Artículo 209°.- Sanción de multa

(...)

209.2 La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207° es:

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

64

Ley N° 27444

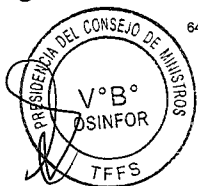
"Artículo 55°.- Derechos de los administrados

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

(...)

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

ENS



A



proporcionales al incumplimiento calificado como infracción siendo que las mismas deben observar diversos supuestos para su graduación.

89. En el presente caso, los elementos de graduación han sido determinados por la Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR, la cual conforme se ha desarrollado en los considerandos 78 al 81 de la presente resolución, ha sido aplicada debidamente. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS ha satisfecho las exigencias de la motivación del acto administrativo, pues puso en conocimiento del administrado el detalle del cálculo de la determinación de la multa impuesta, ello de conformidad con el numeral 6.2 del artículo 6° de la Ley N° 27444.
90. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar lo alegado por el recurrente en su recurso de apelación.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la **NULIDAD PARCIAL** de la Resolución Directoral N° 164-2016-OSINFOR-DSCFFS del 30 de junio 2016, así como de la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS del 16 de agosto de 2016, en el extremo referido a la conducta infractora sobre la extracción de madera proveniente de individuos no autorizados para su extracción bajo los alcances del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; en consecuencia, se retrotrae el procedimiento al momento de imputación de dicho cargo, devolviéndose los actuados a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR para los fines correspondientes.

Artículo 2°.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por el señor Leónidas Romero Merma contra la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo de la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; quedando agotada la vía administrativa

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS del 16 de agosto de 2016, en el extremo que sancionó al señor Leónidas Romero Merma, con una multa ascendente 10.010 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha



en que cumpla con el pago de la misma, por la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del numeral 207.3 del artículo 207° del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

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

Artículo 5°.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor Leónidas Romero Merma, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento al Contrato de Concesión para manejo y aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-OPB-J-009-04, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 046-2016-02-02-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