



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 066-2017-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 061-2013-OSINFOR-DSCFFS-M
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : FORESTAL MADERAS & SERVICIOS S.R.L.
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 30 de marzo de 2017

I. ANTECEDENTES:

1. El 16 de setiembre de 2004, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA y el señor Juan Ascención Mendoza Chonta, Gerente General de Forestal Maderas & Servicios S.R.L.¹ (en adelante, Forestal Maderas & Servicios), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidad de Aprovechamiento N° 717 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-REQ/C-J-122-04 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 73).
2. Mediante Resolución Sub Directoral N° 147-2012-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDR del 28 de diciembre de 2012, se aprobó el Plan Operativo Anual N° 8 presentado por Forestal Maderas & Servicios correspondiente a la zafra 2012-2013, sobre una superficie de 327.70 hectáreas (en adelante, POA 8) (fs. 147).
3. Del 21 al 28 de mayo de 2013, la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR), realizó una supervisión de oficio a la Parcela de Corta Anual²

La designación del señor Juan Ascención Mendoza Chonta como Gerente General de la empresa Forestal Maderas & Servicios S.R.L. se encuentra acreditada a fojas 105 a 118.

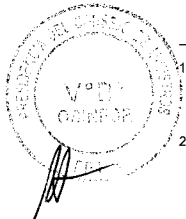
Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

"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".



(en adelante, PCA) correspondiente al POA 8 del administrado, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 033-2013-OSINFOR/06.1.1 del 21 de junio de 2013 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

4. Con Resolución Directoral N° 532-2013-OSINFOR-DSCFFS del 19 de noviembre de 2013 (fs. 340), notificada el 13 de diciembre de 2013 (fs. 348), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único contra Forestal Maderas & Servicios, titular del Contrato de Concesión Forestal, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) 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); así como por incurrir en las conductas que configuran las presuntas causales de caducidad establecidas en los literales a) y b)⁴ del artículo 18° de la Ley N° 27308 Ley Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, Ley N° 27308), concordado con lo establecido en los literales b) y d)⁵ del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁶.

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.
- w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".

⁴ **Ley N° 27308.**

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

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

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

⁵ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**

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

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

(...)

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

⁶ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**

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

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

(...)

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



5. Mediante escrito con registro N° 054 (fs. 349), recibido el 16 de enero de 2014, Forestal Maderas & Servicios presentó su descargo en contra de la Resolución Directoral que dio inicio al presente PAU.
6. Con Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS del 18 de febrero de 2015 (fs. 390), notificada el 3 de marzo de 2015 (fs. 398), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - a) Sancionar a Forestal Maderas & Servicios con una multa ascendente a 5.68 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
 - b) Declarar la causal de caducidad del derecho de aprovechamiento otorgado a Forestal Maderas & Servicios, establecidas en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
7. Mediante escrito con registro N° 201501260 (fs. 405), recibido el 11 de marzo de 2015, el administrado interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:
 - a) Se me imputa haber cometido las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, sin entender que "(...) *En la concesión forestal, había gran cantidad de extractores ilegales en la zona adyacente del POA 8 (...) estos extractores clandestinos e ilegales realizan sus actividades predatorias impunemente, a pesar que los he denunciado ante la Sub Dirección del Programa Regional de Manejo de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre-Requena, documento el cual presentaré más adelante (...) todos los hechos suscitados son considerados como actos fortuitos y de fuerza mayor (...)*"⁷.
 - b) El administrado argumentó que la autoridad administrativa atentó en contra del debido procedimiento al haberse vulnerado los plazos para resolver, detallando que, "(...) *La Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre-OSINFOR, ha retenido el expediente técnico y lo ha demorado injustificadamente hasta el 16 de febrero de 2015, es decir, un año y cuatro meses para emitir la resolución final (...)*"⁸.

ENO



⁷ Foja 406 y 408.

⁸ Fojas 406 y 407.

- c) Respecto a la declaración de la caducidad del derecho de aprovechamiento, el administrado señaló que presentó su solicitud de suspensión del pago de derechos y obligaciones, por demora en la entrega de la resolución que aprobó el POA 8 “(...) *Por ello no estaría inmerso en la causal de caducidad por el no pago de derecho de aprovechamiento*”⁹.
- d) El administrado indicó en su escrito de apelación, que “(...) *Se debe considerar la aplicación del principio de razonabilidad por cuanto su ejecución debe buscar mantener la proporción entre los medios y los fines perseguidos por la norma legal y los fines públicos que deba cautelar, a fin de que responda estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido*”¹⁰.
- e) El concesionario detalló, que “(...) *En forma absurda ha determinado el monto de una multa sumando las dos infracciones, vulnerando así el numeral 6° del artículo 230° de la Potestad Sancionadora de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala, que cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad (...) no se puede sumar las infracciones que son calificadas con una misma conducta o un solo comportamiento, la Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS, ha establecido dos infracciones incurridas en una misma conducta (...) sin embargo, han aplicado o calculado la multa en forma independiente, que al evidenciarse dos infracciones debió aplicar a una sola infracción, siendo una de ellas (sic) el de mayor gravedad (...)*”¹¹.
- f) El administrado argumentó que “(...) *La potestad sancionadora requiere obligatoriamente exponer en los considerandos las razones por las cuales ha llegado de determinar la multa, y de qué manera ha hecho el cálculo, porque no se puede imponer sin explicar cómo proviene, o cual es el método, no basta probar la falta, si no de qué manera ha ponderado para imponer la multa (...) encontrándose la Resolución Directoral incurso en nulidad (...)*”¹².

II. MARCO LEGAL GENERAL

8. Constitución Política del Perú.


⁹ Foja 413.

¹⁰ Foja 409.

¹¹ Foja 410.

¹² Foja 411.



9. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
10. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
11. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
12. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y sus modificatorias.
13. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
14. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
15. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
16. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
17. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

18. 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.
19. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM¹³, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones

¹³ Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el 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 colegiado encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones directorales expedidas. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa cuando así lo determine mediante resolución"

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

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

20. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 201501260 (fs. 405), el administrado interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS; al respecto, cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR¹⁷, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, (en adelante, Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR) la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹⁸.
21. Posteriormente, el 5 de marzo de 2017, se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR), la cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria Final entró en vigencia el 6 de marzo de 2017¹⁹ y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación²⁰.

¹⁷ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA.- Derogación Expresa"

Deróguese el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR aprobado por Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR".

¹⁸ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR

"Artículo 39°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de Apelación"

Los plazos para la interposición del Recurso de Apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son los mismos que los establecidos para el Recurso de Reconsideración.

Este Recurso se presenta ante la Dirección de Línea que haya emitido la resolución de primera instancia, la misma que sin calificar la admisibilidad del recurso lo elevará conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre".

¹⁹ Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES"

SEGUNDA: Vigencia y aplicación

El presente reglamento entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución que lo aprueba en el Diario Oficial El Peruano".

²⁰ Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR

"Artículo 32°.- Recurso de apelación"

El Recurso de Apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia y es resuelto por el TFFS. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

Corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.



22. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada²¹ se aplicará lo dispuesto por la Ley N° 27444 y sus modificatorias (en adelante, Ley N° 27444), ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
23. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil²² las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello, complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad²³, eficacia²⁴ e informalismo²⁵ recogidos en la Ley N° 27444 y sus modificatorias.

El plazo para elevar el recurso de apelación al TFFS será de cinco (5) días contados desde el día siguiente de su recepción, suspendiéndose dicho plazo si corresponde al impugnante subsanar alguna observación realizada por la correspondiente autoridad decisoria”.

21 **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**
Artículo 6°.- Principios

El PAU se rige por los principios establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444; Ley General de Ambiente - Ley N° 28611, Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763 y sus reglamentos”.

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

SEGUNDA.- Las normas procesales son de aplicación inmediata, incluso al proceso en trámite. Sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior: las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado”.

23 “La celeridad busca imprimir al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible, para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia (...) debe tenerse en cuenta que no se trata de una pauta meramente programática sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exige a la Administración emplear racionalmente el tiempo al ordenar los actos procesales (...)”. Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 80 a 81.

24 “El principio de eficacia no puede menos que servir de base para otros principios netamente procesales como el informalismo en favor del administrado (...) pero también ser deriva que las partes deben hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad en favor del administrado (...). (...)”. Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 83.

25 “Por aplicación de este mismo principio, también debe entenderse que cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (computo de plazos, legitimación, decisión sobre firmeza o no del acto, calificación de recursos, existencia o no de legitimación en el administrado, la oportunidad de presentación de documentos, idoneidad del destinatario de una petición, agotamiento o no de la vía administrativa, etc.) debe interpretarse con benignidad en favor del administrado y favoreciendo la viabilidad de su acto procesal”. Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 74.

24. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, este Tribunal realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
25. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente²⁶.
26. El escrito de apelación presentado por Forestal Maderas & Servicios cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en los artículos 20°, 21° y 28° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR²⁷ (en adelante,

²⁶

Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR

"Artículo 33°.- Plazo para interponer el recurso de apelación"

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

"Artículo 31°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de reconsideración"

El plazo para la interposición del Recurso de Reconsideración es de quince (15) días, contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución de primera instancia y será resuelto en un plazo máximo de treinta (30) días, contados a partir del día siguiente de su recepción. (...)"

²⁷

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

"Artículo 20°.- El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los quince (15) días, computados desde el día siguiente de la notificación del acto materia de la impugnación".

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

El recurso de apelación deberá cumplir con los requisitos siguientes:

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

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

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

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



Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias²⁸, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

27. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias²⁹, concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Tal naturaleza se desprende claramente de la lectura del citado artículo en donde se señala que el recurso debe “dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico” de lo cual se infiere que las mencionadas pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho, deben servir para que la administración pueda cambiar su decisión.
28. Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular lo siguiente:

“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba,

²⁸ Ley N° 27444.

“Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

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

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

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

“Artículo 211°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113° de la presente Ley”.

²⁹ Ley N° 27444.

“Artículo 209°.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico”.

*pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho*³⁰.

29. En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por Forestal Maderas & Servicios.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

30. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- i) Si el administrado es responsable administrativamente por las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como por las causales de caducidad del derecho de aprovechamiento señaladas en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
 - ii) Si al haberse excedido el plazo de noventa (90) días para resolver el PAU, conforme a lo dispuesto en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, se habría transgredido el principio del debido procedimiento.
 - iii) Si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones recogido en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias.
 - iv) Si el cálculo de la multa fue llevado a cabo observando los criterios recogidos en el principio de razonabilidad dispuesto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.II Si el administrado es responsable administrativamente por las conductas infractoras tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como por las causales de caducidad del derecho de aprovechamiento señaladas en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

31. En su recurso de apelación el administrado señaló que se me imputa haber cometido las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, sin entender que "(...) *En la concesión forestal, había gran cantidad de extractores ilegales en la zona adyacente del POA 8 (...) estos extractores*

³⁰

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



clandestinos e ilegales realizan sus actividades predatorias impunemente, a pesar que los he denunciado ante la Sub Dirección del Programa Regional de Manejo de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre-Requena, documento el cual presentaré más adelante (...) todos los hechos suscitados son considerados como actos fortuitos y de fuerza mayor (...)"¹⁴.

32. Sobre este particular, cabe mencionar que el principio de causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, señala que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros¹⁵.
33. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente¹⁶:

"La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.

(...)

Por tanto, el Tribunal Constitucional considera, prima facie, que si la sanción se impuso al recurrente porque terceros cometieron delitos, entonces ella resulta desproporcionada, puesto que se ha impuesto una sanción por la presunta comisión de actos ilícitos cuya autoría es de terceros"¹⁷.

34. En este contexto, considerando además que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que acreditada su comisión se impongan las sanciones legalmente establecidas; la tramitación de los mismos debe

EM

¹⁴ Foja 406 y 408.

¹⁵ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 634.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 21.

¹⁷ Sobre los alcances de la citada sentencia, cabe citar a GUZMÁN NAPURÍ, quien al explicar el principio de causalidad, señala lo siguiente:


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

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

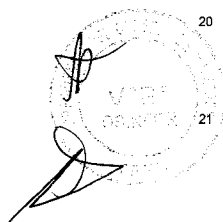


seguirse única y exclusivamente con aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.

35. En virtud de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera necesario analizar si lo alegado por Forestal Maderas & Servicios referido a las permanentes invasiones sufridas en su área de concesión forestal, puede ser considerado como un supuesto de caso fortuito que lo exima de responsabilidad administrativa.
36. Sobre el particular, el caso fortuito o fuerza mayor es, de acuerdo con lo consignado en el artículo 1315° del Código Civil¹⁸, *“la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”*. En ese contexto, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.
37. En ese contexto, debe mencionarse que lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad¹⁹, notorio o público y de magnitud²⁰; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él.
38. Cabe precisar que de acuerdo con la cláusula 28.4 del Contrato de Concesión de Forestal Maderas & Servicios se excluye de la calificación de caso fortuito o fuerza mayor, aquellos eventos o circunstancias, cuyos efectos pudieron haber sido evitados mediante el ejercicio diligente de actividades que hubieran tenido por finalidad evitar tales eventos o circunstancias²¹.

 ¹⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 295 - Código Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984. **“Artículo 1315°.-** Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”.

¹⁹ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 336 – 341.

 ²⁰ Siguiendo al autor: *“para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario”*. *Ibíd.* p. 339.

²¹ **Contrato de Concesión (fs. 91)**
“CLÁUSULA VIGÉSIMO OCTAVA
CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR
(...)

28.4 Se excluye la calificación de caso fortuito o fuerza mayor, aquellos eventos o circunstancias, o la combinación de ambos, cuyos efectos pudieron haber sido previstos por la Parte afectada mediante el ejercicio diligente de actividades que hubieran tenido por finalidad evitar tales eventos o circunstancias. La ejecución de dichas actividades



39. Sobre el particular, respecto al deber de diligencia, la doctrina señala lo siguiente²²:

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

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

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

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

(El énfasis es agregado).

de previsión se considerarán obligatorias siempre que las mismas no excedieran el límite razonable, en función con la magnitud de los eventos o circunstancias que se pretendan evitar".

²² OSTERLING PARODI, Felipe. "Artículo 1314.- "Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inexecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso". Lima, agosto del 2012.

Ver: <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/articulos/Art%C3%ADculo%201314.pdf>

40. De lo señalado, se desprende que el sujeto de derecho obligado a dar cumplimiento a una obligación será relevado de responsabilidad si es que ejecuta la acción con la diligencia ordinaria. La diligencia ordinaria es la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto. La diligencia es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.
41. En el presente caso, si bien Forestal Maderas & Servicios manifiesta que en su concesión había gran cantidad de extractores ilegales y que dicho hecho fue denunciado ante la Sub Dirección del Programa Regional de Manejo de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre-Requena; sin embargo, se ha verificado que no adjuntó ningún documento que acrediten dicho hecho, por tanto la presunta invasión de extractores ilegales debió ser puesta en conocimiento a la autoridad pertinente de forma inmediata, toda vez que de acuerdo con el artículo 10° de la Ley N° 27308, en concordancia con el literal c) del artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, los titulares de las concesiones forestales deben adoptar medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales dentro de los límites de su concesión²³, ello a fin de asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas²⁴.
42. En esa misma línea, la cláusula 16.5 del Contrato de Concesión otorgado a Forestal Maderas & Servicios señala como parte de sus obligaciones -entre otras- asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites y no permitir alteraciones en sus límites²⁵.

²³ **Ley N° 27308.**
"Artículo 10°.- Modalidades de aprovechamiento
El aprovechamiento y manejo de los recursos forestales en bosques naturales primarios se realiza en las siguientes modalidades:
(...)
1. Concesiones forestales con fines maderables
(...)
Los concesionarios son los responsables directos en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, debiendo adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales, dentro del límite de su concesión".

²⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 88°.- Obligaciones del concesionario
En el contrato de las concesiones forestales se consigna, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario:
(...)
c. Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas".

²⁵ **Contrato de Concesión (fs. 83)**
"CLÁUSULA DÉCIMO SEXTA
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO
(...)
16.5. Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el Área, y no permitir alteraciones en sus límites. El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.
Para este efecto y de conformidad con el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se reconoce al titular de la concesión la facultad de ejercer, directa o indirectamente, las funciones de custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional. En ese sentido, los titulares de las concesiones deberán comunicar por escrito al INRENA la



43. Aunando a lo expuesto anteriormente y de la revisión documental del expediente no se evidencia diligencia alguna realizada, por las presuntas invasiones sufridas de extractores ilegales, tampoco se observa alguna denuncia formulada comunicando tales hechos dentro de su área de concesión otorgada, ello de conformidad con las normas antes mencionadas, así como lo dispuesto en el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el cual dispone que las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del patrimonio forestal nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional²⁶.
44. De lo expuesto se colige que Forestal Maderas & Servicios no actuó con la diligencia debida toda vez que no presentó denuncia alguna por las presuntas invasiones sufridas dentro de su área de concesión otorgada.
45. En ese sentido, lo alegado por el administrado (invasión de terceros, hechos fortuitos y de fuerza mayor) no lo exime de responsabilidad administrativa referida a la extracción de recursos forestales sin autorización y haber facilitado -a través de su Contrato de Concesión Forestal- el transporte de recursos forestales provenientes de una extracción no autorizada, lo que deviene en incumplimiento efectivo del plan de manejo forestal, por ello se acredita que no realizó ninguna conducta necesaria para asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10° de la Ley N° 27308, el literal c) del artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como lo señalado en la cláusula 16.5 de su Contrato de Concesión.

Sobre la acreditación de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como las causales de caducidad del derecho de aprovechamiento señaladas en los literales a) y b)

EM

designación de las personas naturales que podrán ejercer dichas funciones. El número de personas designadas por concesión se determinará en función a la extensión del área de la concesión”.

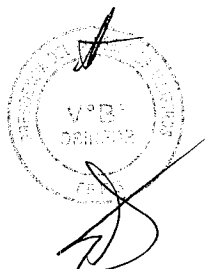
26

Decreto Supremo N° 014-2001-AG

“Artículo 360°.- Custodia del Patrimonio Forestal Nacional

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

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



del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

46. Ahora bien, habiéndose determinado que es responsabilidad del titular del derecho de aprovechamiento forestal asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites, resulta pertinente indicar que las conductas infractoras como las causales de caducidad imputadas a Forestal Maderas & Servicios se encuentran sustentadas en el Informe de Supervisión que recoge los hechos constatados por el supervisor durante la diligencia realizada del 21 al 28 de mayo de 2013, tal como se observa a continuación:

VII. ANÁLISIS²⁷

(...)

8.1 Información documentaria

(...)

b. Pago por derecho de aprovechamiento

Según balance de pago tiene deuda con el pago por derecho de aprovechamiento, de US\$ 7,024.77 dólares americanos, correspondiente a la zafra 2012-2013. Por lo cual el concesionario se encuentra con deuda por derecho de aprovechamiento.

(...)

8.2 Objetivos de manejo forestal

No se cumplió con los objetivos planteados en el POA, ya que no existió aprovechamiento y movilización de los individuos declarados en el POA.

(...)

8.6 Aprovechamiento forestal

(...)

cachimbo: (*Cariniana domesticata*), de acuerdo al balance de extracción el titular ha movilizado 257.613 m³, de 115 individuos autorizados de los cuales, se superviso 28 individuos (27.80%), de la especie declarada en le POA, de los cuales 28 individuos no existen en campo; por lo tanto, el concesionario no justifica 257.613 m³.

capirona (*Calycophyllum spruceanum*), de acuerdo al balance de extracción el titular ha movilizado 156.009 m³, de 123 individuos autorizados de los cuales, se evaluó 28 individuos (25%), de la especie declarada en le POA, de los cuales 28 individuos no existen en campo; por lo tanto, el concesionario no justifica 156.009 m³.

catahua (*Hura crepitans*), de acuerdo al balance de extracción el titular ha movilizado 353.678 m³, de 74 individuos autorizados; de los cuales en campo se evaluó 36 individuos (58.10%), de los cuales 36 individuos no existen en campo; por lo tanto, el concesionario no justifica 353.678 m³.

(...)

IX. CONCLUSIONES²⁸

²⁷ Fojas 10 y reverso.

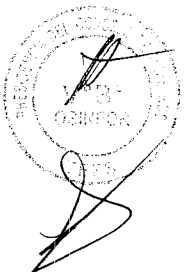
²⁸ Fojas 11 y reverso.



- (...)
- 9.2 *No se han cumplido con los objetivos del POA al no evidenciarse aprovechamiento forestal y movilización de las especies para la producción de madera (...)*
- (...)
- 9.6 *El volumen movilizado reportado en el balance de extracción, con respecto a las especies supervisadas no se encuentra justificado, por la movilización de 767.300 m³ correspondientes a las siguientes especies: 257.613 m³ de la especie cachimbo, 156.009 m³ de la especie capirona y 353.678 m³ de la especie catahua, los cuales proceden de individuos no autorizados.*
- (...)
- 9.1 *Existe deuda en el derecho de aprovechamiento, correspondiente a la zafra 2012-2013, la cual asciende a US\$ 7,024.77 dólares americanos; (...)*

47. Sobre la base de los hechos verificados por el supervisor, se detectó la deuda pendiente de pago del administrado por derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra 2012-2013; asimismo, se constató que el recurrente realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización y movilizó -a través de su concesión- madera ascendente a 767.300 m³ correspondientes a las siguientes especies: 257.613 m³ de la especie *Cariniana domesticata* "cachimbo", 156.009 m³ de la especie *Calycophyllum spruceanum* "capirona" y 353.678 m³ de la especie *Hura crepitans* "catahua" provenientes de extracciones no autorizadas. Dichas conductas se encuentran tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; y, devienen en incumplimiento efectivo del plan de aprovechamiento forestal de la zafra 2012-2013, configurándose con ello las causales de caducidad señaladas en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
48. Teniendo en cuenta que las infracciones y las causales de caducidad imputadas al recurrente se han realizado sobre la base del contenido del Informe de Supervisión, corresponde precisar que el Informe de Supervisión es el documento que recoge los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada en gabinete, siendo que su finalidad principal es determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área objeto del título habilitante²⁹.

EPO



29

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.

(...)

49. De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española la palabra "prueba" significa "Razón, argumento, instrumento u otro medio con que se pretende mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de algo". En sentido amplio, "(...) prueba es todo dato objetivo que se incorpora legalmente al proceso, capaz de producir un conocimiento cierto o probable acerca de los extremos de la imputación delictiva"³⁰; por ello, en materia procesal, la prueba refiere al conjunto de actividades destinadas a obtener certeza acerca de los elementos que se necesitan para la decisión del litigio sometido a proceso. Por lo tanto, la prueba es un elemento vital del proceso que lleva a producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos de un determinado acto administrativo.
50. Asimismo, de conformidad con los artículos 43° y 165° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias³¹, los documentos emitidos por los órganos de la entidad son considerados documentos públicos por lo que la información contenida en los informes de supervisión, se presume cierta ya que "(...) la valoración de los actos realizados por funcionarios públicos se realizan considerando la presunción de veracidad de los hechos constatados por estos funcionarios, la cual se justifica en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por los órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...) "³².
51. Ahora bien, al admitir prueba en contrario, es preciso advertir que quien alega hechos diferentes a los contenidos en las actas e informes tiene la carga de la prueba para demostrar la invalidez de los datos consignados en los mismos³³, 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

³⁰ CAFFERATA NORES José. La Prueba en el Derecho Penal. Ed. Depalma. Buenos Aires 1998. Pág. 16.

³¹ 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".

³² DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Aranzadi. Madrid 2005 Vol. I. Pág. 390.

³³ Ley N° 27444

"Artículo 162°.- Carga de la prueba

(...)

162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones".



que las pruebas aportadas por la Administración, no desvirtuaban la presunción de licitud, le correspondía presentar medios de prueba y/o documentos que así lo demuestren; situación que no ha sucedido en el presente caso.

52. Sobre la base de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera que a partir de los medios probatorios aportados por la autoridad de primera instancia -recogidos en el Informe de Supervisión- las conductas infractoras y las causales de caducidad imputadas a Forestal Maderas & Servicios se encuentran debidamente acreditadas, siendo que se detectó deuda pendiente de pago por derecho de aprovechamiento, se realizó extracción forestal sin la correspondiente autorización y facilitó -a través de su concesión- el transporte de recursos forestales provenientes de extracciones no autorizadas, sobreviniendo con ello el incumplió del plan de manejo forestal, siendo que, a mayor abundamiento, contra dichas conclusiones el recurrente no aportó medio probatorio alguno que contradiga las afirmaciones de la autoridad supervisora.
53. De lo expuesto, se colige que las conductas imputadas al recurrente han sido acreditadas sobre la base del Informe de Supervisión, documento que ha sido elaborado de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Supervisión, aprobado por la Resolución Presidencial N° 006-2013-OSINFOR, razón por la cual resulta ser un medio probatorio idóneo para declarar su responsabilidad administrativa; en consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.
54. De otro lado, respecto a la declaración de la caducidad del derecho de aprovechamiento, el administrado argumentó que, presentó la solicitud de suspensión del pago de derechos y obligaciones, conforme lo establece el numeral 8.4 de la octava cláusula del Contrato de Concesión, ya que la resolución que aprobó el POA 8, se otorgó en forma extemporánea imposibilitando la ejecución de la zafra 2012-2013, "(...) por ello no estaría inmerso en la causal de caducidad por el no pago de derecho de aprovechamiento"³⁴.
55. Al respecto, la Constitución Política del Perú, en su artículo 66^{o35} establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Señala además que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. Asimismo, determina que la concesión otorga a su titular es un derecho real que estará sujeto a dicha ley orgánica.

EM



³⁴ Foja 413.

³⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
"Artículo 66°.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.
Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal."

56. En tal razón, el artículo 8° de la Ley N° 26821³⁶, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, establece que el derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se debe realizar en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la ley. Asimismo, el artículo 23³⁷ de la precitada ley expresa que la concesión, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo, en este caso, el contrato de concesión. En ese sentido, amerita evaluar si el concesionario ha realizado el aprovechamiento del recurso forestal maderable dentro de las obligaciones establecidas en su contrato de concesión, es decir, un aprovechamiento sostenible de dicho recurso.
57. Resulta coherente sostener que todo aprovechamiento irracional de los recursos forestales no sólo contraviene el marco normativo que lo regula, sino también incumple las disposiciones respecto del Plan de Manejo Forestal, el cual es definido por el artículo 15° de la Ley N° 27308³⁸ como aquellas “actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente”.

³⁶ **Ley N° 26821.**

“Artículo 8.- El Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.”

³⁷ **Ley N° 26821.**

“Artículo 23.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo (...).”

³⁸ **Ley N° 27308.**

“Artículo 15°.- Manejo forestal

15.1 Entiéndase por plan de manejo forestal las actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente. El plan de manejo debe incluir la ubicación de los árboles a extraerse determinados a través de sistemas de alta precisión con instrumentos conocidos como Sistema de Posición Global (SPG) u otros similares; siendo también parte integrante de este plan el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), cuyas características son determinadas en el reglamento.

15.2 Cualquier modalidad de aprovechamiento de los recursos forestales, con fines comerciales o industriales, requiere de un Plan de Manejo Forestal aprobado por el INRENA, sin perjuicio de lo establecido en las demás disposiciones legales vigentes.

15.3 El Plan de Manejo Forestal es elaborado por profesionales especialistas en manejo de flora y fauna silvestre o personas jurídicas consultoras que cuenten con dichos profesionales.

15.4 Los términos de referencia y la ejecución de los planes de manejo forestal deben tener en consideración las características específicas de los diferentes tipos de bosque, como: bosques húmedos del llano amazónico, de ceja de selva, bosques hidromórficos, bosques secos de la costa y otros”.



reposición, protección y control del bosque conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente”.

58. Ahora bien, del análisis del presente PAU, con relación al cumplimiento del Plan de Manejo Forestal la Dirección de Supervisión, en los considerandos del 14 al 17 de la resolución apelada³⁹, señaló lo siguiente:

“Respecto al (...) incumplimiento del Plan General de Manejo Forestal, (...) la empresa Forestal Maderas & Servicios S.R.L, no justifica la extracción y movilización de 767.300 m³, correspondiente a las especies maderables Capirona (156.009 m³), Cachimbo (257.613 m³) y Catahua (353.678 m³), pues dicho aprovechamiento proviene de individuos no autorizados; además, ha utilizado las Guías de Transporte Forestal para transportar 767.300 m³ de madera correspondiente a tres (03) especies forestales, hecho que se confirma con el reporte del Balance de Extracción obrante en autos (fs. 19);

Como se puede observar, las especies afectadas por el concesionario no se encuentran incluidas dentro de la categorización de especies amenazadas en el marco de aplicación del Decreto Supremo N° 043-2006-AG, que aprueba la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre y establece la prohibición y autorización de las mismas con fines comerciales; no obstante ello, el volumen movilizado sin justificación (767.300 m³) pone en peligro la sobrevivencia de las especies, ya que su aprovechamiento irracional puede tener efecto en la reducción de individuos y, consecuentemente, en su extinción, ocasionando un daño grave al ecosistema, en consecuencia, la causal de caducidad señalada en el literal a) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, queda debidamente acreditada, esto en virtud a las especies afectadas y al volumen que se ha determinado como no justificado”.

59. En ese contexto, la Dirección de Supervisión en concordancia con lo detallado en el Informe Técnico N° 281-2014-OSINFOR/06.1.1⁴⁰, determinó declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento del concesionario, por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal a) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con lo dispuesto en el literal b) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

EM



60. De otro lado, respecto a lo argumentado por el administrado en su recurso de apelación, referente a la solicitud de suspensión del pago del derecho de aprovechamiento, por motivo de demora en la entrega de la resolución que aprobó el POA 8; corresponde determinar, que dicha manifestación es contraria a lo requerido por el propio concesionario, ya que de la revisión de la solicitud de suspensión del pago de derecho de aprovechamiento, ingresada el 14 de enero de 2014 al Gobierno

³⁹ Foja 395.

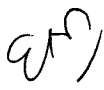
⁴⁰ Foja 375.


Regional de Loreto (fs. 365), se observa que Forestal Maderas & Servicios sustenta su pedido de suspensión de pago de derecho de aprovechamiento por haberse iniciado el presente PAU en su contra, denotándose la posición contradictoria del administrado en su recurso de apelación, correspondiendo desestimar dicho argumento del concesionario.

61. En ese sentido, la Dirección de Supervisión (fs. 393) determinó que la causal de caducidad por falta de pago del derecho de aprovechamiento "(...) *Acorde a lo descrito en el Informe Técnico N° 281-2014-OSINFOR/O6.1.1, de fecha 30 de setiembre de 2014 (fs. 375), (...) de acuerdo al Balance de Pagos emitido por el Nodo - Iquitos en dos oportunidades (fs. 334 y 364) se verifica que el concesionario mantiene una deuda ascendente a US\$. 8,499.27⁴¹ (Ocho Mil Cuatrocientos Noventa y Nueve con 27/100 Dólares Americanos) por el derecho de aprovechamiento correspondiente a la zafra 2012-2013 (...)*". Asimismo, no se reportó documentación alguna respecto al refinanciamiento por parte del concesionario; acreditándose con ello, la comisión de la causal de caducidad del derecho de aprovechamiento establecida en el literal b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con lo dispuesto en el literal d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
62. Por las consideraciones expuestas, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificaciones⁴², determina que la responsabilidad administrativa debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable, lo que ha sido debidamente justificado en el presente PAU al haberse acreditado la caducidad de la concesión por incumplimiento del Plan de Manejo Forestal y por el no pago del derecho de aprovechamiento. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

VI.III Si al haberse excedido el plazo de noventa (90) días para resolver el PAU, conforme a lo dispuesto en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, se habría transgredido el principio del debido procedimiento

63. El administrado argumento que la autoridad administrativa atentó en contra del debido procedimiento al haberse vulnerado los plazos para resolver, detallando que,


⁴¹ Se debe tener en cuenta que el monto adeudado por el administrado referente al derecho de aprovechamiento ha sido determinado por la actualización de los Balance de Pagos emitidos por el Nodo - Iquitos, en fechas: 08 de agosto de 2013 (fs. 334) y 02 de enero de 2014 (fs. 364).


⁴² Ley N° 27444, modificado por el Decreto Legislativo N° 1272
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)
8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
(...)"



"(...) La Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre-OSINFOR, ha retenido el expediente técnico y lo ha demorado injustificadamente hasta el 16 de febrero de 2015, es decir, un año y cuatro meses para emitir la resolución final (...)"⁴³.

64. Al respecto, en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, norma bajo la cual se rige el presente procedimiento, se establece que el procedimiento administrativo único deberá desarrollarse en un plazo de 90 días prorrogables⁴⁴, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 17° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR⁴⁵, sin embargo, el incumplimiento de dicho plazo no es causal de caducidad.
65. En ese contexto, se debe señalar que el incumplimiento de los plazos establecidos legalmente constituye un defecto de tramitación y sobre los mismos procede presentar una queja, conforme lo establece el artículo 158° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias⁴⁶, y no un recurso de apelación.
66. Asimismo, conforme con lo señalado en el numeral 140.3 del artículo 140° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, la actuación administrativa fuera de término no queda afecta a nulidad, salvo que la ley expresamente lo disponga de esa manera por la

⁴³ Fojas 406 y 407.

⁴⁴ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.

"Artículo 21°.- Plazo del PAU"

El plazo del PAU desde su inicio hasta la emisión de la Resolución Directoral que pone fin al procedimiento de primera instancia es de noventa (90) días, pudiendo ser ampliada por la Dirección de Línea, mediante Resolución Directoral, hasta sesenta (60) días adicionales por razones debidamente justificadas.

El plazo a que se hace referencia en el párrafo anterior, se suspenderá durante el tiempo en que deba realizarse actuaciones a cargo del administrado, de terceros o entidades ajenas al OSINFOR".

⁴⁵ Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR.

"Artículo 17°.- Plazo del PAU"

Plazo y alcance de la fase inductiva:

La fase inductiva tiene una duración de noventa (90) días. Puede ser prorrogada mediante resolución debidamente motivada por treinta (30) días adicionales, a criterio de la Autoridad Instructora (...)"

⁴⁶ Ley N° 27444.

"Artículo 158°.- Queja por defectos de tramitación"

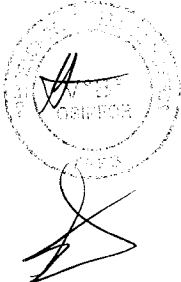
"158.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

158.2 La queja se presenta ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento, citándose el deber infringido y la norma que lo exige. La autoridad superior resuelve la queja dentro de los tres días siguientes, previo traslado al quejado, a fin de que pueda presentar el informe que estime conveniente al día siguiente de solicitado.

158.3 En ningún caso se suspenderá la tramitación del procedimiento en que se haya presentado queja, y la resolución será irrecurrible.

158.4 La autoridad que conoce de la queja puede disponer motivadamente que otro funcionario de similar jerarquía al quejado, asuma el conocimiento del asunto.

158.5 En caso de declararse fundada la queja, se dictarán las medidas correctivas pertinentes respecto del procedimiento, y en la misma resolución se dispondrá el inicio de las actuaciones necesarias para sancionar al responsable."



naturaleza perentoria del plazo⁴⁷. En este sentido, debe precisarse que ni en el artículo 21° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR ni en el artículo 17° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR se sanciona con nulidad el incumplimiento del plazo de 90 días estipulado.

67. Por las consideraciones expuestas, se observa que la resolución impugnada fue emitida cumpliendo con los requisitos de validez del acto administrativo y respetando los principios establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, siendo que no se ha transgredido el principio del debido procedimiento, correspondiendo desestimar lo argumentado por el administrado en este extremo.

VI.IV Si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones recogido en el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias

68. El administrado señaló en su escrito de apelación, que *“(...) En forma absurda ha determinado el monto de una multa sumando las dos infracciones, vulnerando así el numeral 6° del artículo 230° de la Potestad Sancionadora de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que señala, que cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad (...) no se puede sumar las infracciones que son calificadas con una misma conducta o un solo comportamiento, la Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS, ha establecido dos infracciones incurridas en una misma conducta (...) sin embargo, han aplicado o calculado la multa en forma independiente, que al evidenciarse dos infracciones debió aplicar a una sola infracción, siendo una de ellas (sic) el de mayor gravedad (...)”*⁴⁸.
69. Al respecto corresponde señalar que el numeral 6 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias, recoge el principio de concurso de infracciones que establece que cuando una misma conducta califique como más de una infracción, se deberá aplicar únicamente la infracción de mayor gravedad⁴⁹.

⁴⁷ Ley N° 27444.

“Artículo 140°.- Efectos del vencimiento del plazo

(...)

140.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afectada de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo.”

⁴⁸ Foja 410.

⁴⁹ Ley N° 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

6. Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes”.



70. En ese sentido, para determinar si corresponde aplicar en el presente caso el principio de concurso de infracciones, es preciso establecer si las infracciones determinadas por la primera instancia responden a una única conducta.
71. En el presente caso, la primera instancia determinó la existencia de dos (2) infracciones vinculadas a las siguientes conductas:

Cuadro N° 1

	Conducta	Infracción
1	<i>Extraer recursos forestales sin la correspondiente autorización, toda vez que el concesionario no justifica la cantidad movilizada de las especies capirona (156.009 m³), cachimbo (257.613 m³) y catahua (353.678 m³) en un volumen total de 767.300 m³, considerando que al momento de la supervisión no se ubicó ninguna de las especies programadas para la supervisión y no existe evidencia de aprovechamiento alguno, tales como tocones, aperturas de viales, campamento, puentes y patio de trozas⁵⁰.</i>	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
2	<i>Facilitar a través de su concesión para que se transporte 767.300 m³ de madera proveniente de una extracción no autorizada, pues el concesionario ha utilizado sus Guías de Transporte Forestal para dar apariencia de legalidad a los volúmenes de madera que provienen de individuos sobre los cuales no tenía autorización para extraer⁵¹.</i>	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

Fuente: Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS
Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

72. Del Cuadro N° 1 se aprecia que el presente procedimiento administrativo sancionador versa sobre dos (2) conductas claramente diferenciadas: (i) la extracción de especies sin contar con la autorización respectiva, y (ii) la utilización de su concesión para la movilización de especies extraídas sin autorización.
73. En este sentido, contrariamente a lo señalado por el administrado, se aprecia que en el presente caso no corresponde aplicar el principio de concurso de infracciones puesto que las infracciones impuestas responden a la comisión de dos conductas infractoras distintas e independientes entre sí. En este sentido, corresponde desestimar en este extremo lo señalado por Forestal Maderas & Servicios en su escrito de apelación.

VI.V Si el cálculo de la multa fue llevado a cabo observando los criterios recogidos en el principio de razonabilidad dispuesto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias

74. El administrado detalló que "(...) Se debe considerar la aplicación del principio de razonabilidad por cuanto su ejecución debe buscar mantener la proporción entre los

⁵⁰ Foja 393.

⁵¹ Foja 393.

medios y los fines perseguidos por la norma legal y los fines públicos que deba cautelar, a fin de que responda estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido”⁵².

75. Asimismo, argumento que “(...) La potestad sancionadora requiere obligatoriamente exponer en los considerandos las razones por las cuales ha llegado de determinar la multa, y de qué manera ha hecho el cálculo, porque no se puede imponer sin explicar cómo proviene, o cual es el método, no basta probar la falta, si no de qué manera ha ponderado para imponer la multa (...) encontrándose la Resolución Directoral incurso en nulidad (...)”⁵³.
76. Al respecto, de acuerdo con la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, norma aplicable a la fecha de inicio del presente procedimiento⁵⁴, la etapa de instrucción comprende la emisión del informe legal de calificación de pruebas actuadas que, además, debía incluir la propuesta de sanción, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia⁵⁵.
77. En ese sentido, a través del documento denominado “Cálculo de Multa”⁵⁶, anexo del Informe Legal N° 086-2015-OSINFOR/06.1.2⁵⁷, se emitió la opinión especializada respecto a la multa que se debía imponer en el presente caso, cumpliendo así con lo

⁵² Foja 409.

⁵³ Foja 411.

⁵⁴ Corresponde señalar que el presente procedimiento inició con la notificación (fs. 347) de la Resolución Directoral N° 532-2013-OSINFOR-DSCFFS, del 19 de noviembre de 2013.

Asimismo, la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR se encontraba vigente desde su publicación en el diario oficial El Peruano el 5 de febrero de 2013.

⁵⁵ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.**

“Artículo 23°.- Instrucción del PAU

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

(...)

23.6.- Evaluación de los actuados

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

(...)

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

⁵⁶ Foja 387.

⁵⁷ Foja 381.



requerido en la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, la cual no exige la notificación de dicha opinión especializada respecto a la multa.

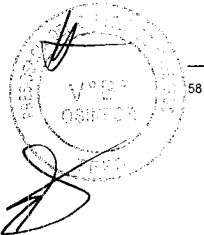
78. Por otro lado, corresponde señalar que el referido documento denominado "Cálculo de Multa", así como la totalidad del expediente se encontraba a disposición del administrado para que proceda a su revisión⁵⁸, por lo que no se afectó derecho alguno del concesionario quien podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa.
79. Sin perjuicio de lo expuesto, este Órgano Colegiado realizará la revisión del cálculo llevado a cabo por la primera instancia administrativa en el presente caso.
80. De la revisión del expediente, se observa que los criterios para la determinación de la multa⁵⁹ fueron tomados de la "Escala para la imposición de la Multa del OSINFOR" aprobado mediante Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, complementada con la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, siendo dicha escala la que se encontraba vigente al momento de determinar la multa en el presente PAU.
81. Para el caso de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, vigente al momento de iniciado el PAU, dichas infracciones fueron calculadas en función al volumen extraído sin la correspondiente autorización en este caso asciende a 767.300 m³, el cual es expresado en pies tablares de madera al estado natural (árboles en pie), multiplicado por el Valor Comercial Forestal de la especie afectada al momento de la determinación de la multa y el grado de amenaza de las mismas, utilizando la siguiente fórmula:

1.- Cálculo de la multa por infracción tipificada en los literales: i) y w)

$$M = Vol (Pt) * VCF (S/.) * C$$

Donde:

M: Multa.



⁵⁸

Ley N° 27444.

Artículo 55°.- Derechos de los administrados

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

(...)

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

(...)"

⁵⁹

Foja 387.

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

Fuente: Resolución Presidencial N° 080 y 100-2010-OSINFOR

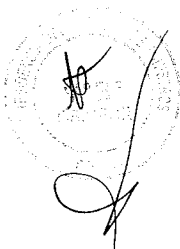
82. Cabe mencionar que ninguna de las especies afectadas por el concesionario se encuentran protegidas dentro del marco de aplicación del Decreto Supremo N° 043-2006-AG⁶⁰, por ello se consideró el 10% en la variable "C".
83. En cuanto a la gravedad y riesgo generado, de acuerdo a la "Escala para la imposición de la Multa del OSINFOR" aprobada mediante Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, según el cuadro 03⁶¹, la gradualidad por la infracción tipificada en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, es considerada como "Grave".

⁶⁰ Decreto Supremo N° 043-2006-AG, publicado el 13 de julio de 2006 en el Diario Oficial El Peruano.

⁶¹ Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR
 Cuadro N° 03: Determinación de Imposición de multas por volumen de madera, categorización de especies y valor comercial.

INFRACCIÓN EN MATERIA FORESTAL (Art. 363° RLFFS)	CRITERIOS	GRADUALIDAD	DETERMINACIÓN DE MULTA	SUSTENTO TÉCNICO
i. Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización: o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.	VOLUMEN DE MADERA / VALOR CIAL SP. / CATEGORIZACION DE SP.	GRAVE	VOL *VCF*C	La extracción forestal fuera del área autorizada, su transformación y comercialización son actividades ilegales (sin autorización por la Autoridad competente)
(...)				
w. Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal.	VOLUMEN DE MADERA / VALOR CIAL SP. / CATEGORIZACION DE SP.	GRAVE	VOL *VCF*C	Toda información declarada por los titulares de derecho de aprovechamiento de los recursos forestales, tienen carácter de Declaración Jurada.

EST





84. En relación a los antecedentes del infractor, de acuerdo a la “Escala para la imposición de la Multa del OSINFOR” aprobado mediante Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, se establece los siguientes supuestos:
- Para casos de Reincidencia, se aplica el 50% más al monto de la multa, multiplicado por el número de veces que reincide.
 - Para el caso de reiterancia, se aplica el 25% más al monto de la multa, multiplicado por el número de reiteraciones.
85. En el presente caso, el concesionario no presentaba antecedentes por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, por ello no se consideró ningún incremento adicional al monto de la multa.
86. De lo expuesto anteriormente, se tiene como resultado una multa de 5.68 UIT para las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
87. Finalmente, cabe señalar que el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y sus modificatorias⁶², establece que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción siendo que las mismas deben observar diversos supuestos para su graduación. En el presente caso, los elementos de graduación han sido determinados por la aprobado mediante Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, complementada con la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, como se señaló precedentemente, han sido aplicados debidamente en el presente caso por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en su recurso de apelación.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

88. Con fecha 30 de setiembre de 2015, se publicó entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que sustituye junto a otros reglamentos de Gestión⁶³ al Decreto Supremo N° 014-2001-

⁶² Ley N° 27444, modificada por el Decreto legislativo N° 1272

TÍTULO PRELIMINAR

“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación.

(...)”.

⁶³ Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.

AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de Retroactividad Benigna establecido como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁶⁴ y sus modificatorias, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

89. A su vez, el principio de Debido Procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444⁶⁵ y sus modificatorias, establece que “no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento” y el principio de Tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la precitada norma⁶⁶, el cual establece que “Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas

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

⁶⁴ **Ley N° 27444.** Modificada por el Decreto Legislativo N° 1272
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)
5) Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.
(...)”.

⁶⁵ **Ley N° 27444.** Modificada por el Decreto Legislativo N° 1272
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)
2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.
(...)”.

⁶⁶ **Ley N° 27444.** Modificada por el Decreto Legislativo N° 1272
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)
4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.
(...)”.



legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria”, garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

90. Estando, así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora del concesionario, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS.
91. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
 - Ley N° 27308 “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”.
 - Decreto Supremo N°014-2001-AG “Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre”.
92. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015, por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la Retroactividad Benigna, establecida como excepción al Principio de Irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para el administrado.
93. Para dicho análisis corresponderá comparar, la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG Aplicación de Multa bajo este régimen	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI Aplicación de Multa bajo este régimen
Artículo 365 ⁶⁷ Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.	Artículo 209.1 ° La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT , vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma. Artículo 209.2° La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es: a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.

⁶⁷ Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

	b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave. c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.
--	---

94. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable al administrado es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime la conducta supuestamente desarrollada por el concesionario, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁶⁸; por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por el presunto infractor se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y modificatorias; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por Forestal Maderas & Servicios S.R.L., titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidad de Aprovechamiento N° 717 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-REQ/C-J-122-04, contra la Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por Forestal Maderas & Servicios S.R.L., en contra de la Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó a Forestal Maderas & Servicios S.R.L., por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley

⁶⁸ Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
 "Artículo 207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

(...)
 e) Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales, sin autorización, a excepción de los aprovechados por subsistencia.
 (...)"



Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 5.68 UIT, vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma; así como por la caducidad del derecho de aprovechamiento, señaladas en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, en concordancia con lo establecido en los literales b) y d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

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 Directoral a Forestal Maderas & Servicios S.R.L., a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Ejecutiva del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

Artículo 6°.- Remitir una copia de la presente Resolución del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre al Órgano de Control Institucional del Gobierno Regional de Loreto, adjuntando copia del Informe de Supervisión N° 033-2013-OSINFOR/06.1.1, Resolución Directoral N° 532-2013-OSINFOR-DSCFFS y Resolución Directoral N° 062-2015-OSINFOR-DSCFFS, para conocimiento y fines pertinentes.

Artículo 7°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 061-2013-OSINFOR-DSCFFS-M a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

Luis Eduardo Ramírez Patrón
Presidente
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Silvana Paola Baldovino Beas
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Jenny Fano Saenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR