



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

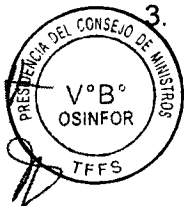
RESOLUCIÓN N° 127-2017-OSINFOR-TFFS-I

EXPEDIENTE N° : 054-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : OSWALDO QUISPE RAMOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 22 de junio de 2017.

I. ANTECEDENTES:

1. El 06 de julio de 2006, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA (en adelante, INRENA) y el señor Oswaldo Quispe Ramos suscribieron el Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-088-06 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 123).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 474-2012-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA del 26 de abril de 2012, se aprobó el Plan Operativo Anual IV correspondiente a la zafra 2012-2013 sobre una superficie de 353.83 hectáreas, ubicada en el sector Alto Libertad, distrito de Inambari, provincia de Tambopata y departamento de Madre de Dios (en adelante, POA IV) (fs. 41).
3. Con Carta N° 339-2012-OSINFOR/06.1 de fecha 5 de noviembre de 2012 (fs. 39), notificada el 8 de noviembre de 2012 (fs. 40), la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y Fauna Silvestre (en adelante, Dirección de Supervisión) del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (en adelante, OSINFOR) comunicó al señor Quispe, acerca de la realización de una supervisión de oficio a la Parcela de Corta Anual¹ (en adelante, PCA) del POA IV.
4. El 19 de noviembre de 2012, la Dirección de Supervisión del OSINFOR realizó la mencionada supervisión de oficio, cuyos resultados se encuentran recogidos en el



¹ Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal.

"Artículo 5°.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

(...)

5.38 Parcela de corta.- Es el área prevista en el plan de manejo, para las operaciones de aprovechamiento sostenible y silvicultura de corto plazo, pueden incluir actividades de conservación".

Informe de Supervisión N° 210-2012-OSINFOR/06.1.1 del 27 de diciembre de 2012 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs.1).

5. Mediante Resolución Directoral N° 171-2013-OSINFOR-DSCFFS del 8 de mayo de 2013 (fs. 328), notificada el 7 de junio de 2013 (fs. 334), se dio inicio al presente procedimiento administrativo único (en adelante, PAU) contra el señor Quispe por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363^{o2} del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificatorias.
6. Mediante escrito con registro N° 760 (fs. 336), recibido el 26 de junio de 2013, el señor Quispe presentó sus descargos contra la Resolución Directoral N° 171-2013-OSINFOR-DSCFFS, que dio inicio al presente PAU.
7. Mediante Resolución Directoral N° 423-2013-OSINFOR-DSCFFS del 10 octubre de 2013 (fs. 347), notificada el 20 de febrero de 2014³ (fs. 353), la Dirección de Supervisión amplió las imputaciones contenidas en la Resolución Directoral N° 171-2013-OSINFOR-DSCFFS, incluyendo en el presente PAU la presunta comisión de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363^{o4} del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁵.

² **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de 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 o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".

³ El 20 de noviembre de 2013, el administrado fue válidamente notificado en el domicilio señalado en su escrito de descargos (fs. 353). Sin embargo, el 05 de febrero de 2014, el recurrente indicó que no se le había notificado la Resolución Directoral N° 423-2013-OSINFOR-DSCFFS; razón por la cual, el 20 de febrero de 2014 (fs. 358) se procedió con la notificación respectiva.

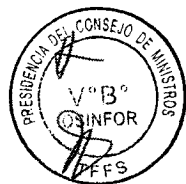
⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre**
"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal"

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

(...)

l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal".

⁵ Cabe precisar que, mediante Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS también se rectificó el error material incurrido en la Resolución Directoral N° 171-2013-OSINFOR-DSCFFS, precisando que la supervisión del POA IV corresponde a la zafra 2012-2013 y no a la zafra 2011-2012.





8. Mediante escrito con registro N° 1006 (fs. 363), recibido el 25 de febrero de 2014, el señor Quispe presentó sus descargos contra la Resolución Directoral N° 423-2013-OSINFOR-DSCFFS, que amplió las imputaciones del presente PAU.
9. Mediante Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS del 24 de abril de 2014 (fs. 374), notificada el 26 de mayo de 2014 (fs. 383), la Dirección de Supervisión resolvió sancionar al señor Quispe con una multa ascendente a 0.77 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) por la comisión de las conductas infractoras que se detallan a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras cometidas por el concesionario

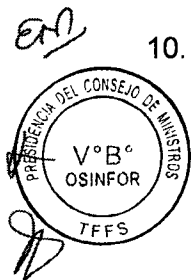
N°	Hecho	Norma tipificadora
1	Realizar la extracción forestal no autorizada de 71.941 m ³ , correspondiente a las especies: "achihua" <i>Huberodendrom swietenoides</i> (3.636 m ³), "aletón" (15.909 m ³), "copal" <i>Protium sp.</i> (7.727 m ³), "ishpinguillo" <i>Ocotea jelskii</i> (2.027 m ³), "marañón" <i>Unonopsis matewsii</i> (6.818 m ³), "misa" <i>Couratari guianensis</i> (29.006 m ³) y "pashaco" <i>Schizolobium sp.</i> (6.818 m ³).	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
2	No declarar la movilización de 51.114 m ³ de madera correspondiente a la especie "tornillo" <i>Cedrelinga catenaeformis</i> .	Literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
3	Facilitar a través de su concesión para que se transporte un volumen de 71.941 m ³ de madera proveniente de una extracción no autorizada.	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

Fuente: Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS
 Elaboración: Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

10. Mediante escrito con registro N° 3152 (fs. 386), recibido el 16 de junio de 2014, el señor Quispe interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:

Sobre las conductas infractoras imputadas

- a) El recurrente indicó: "(...) la tala de árboles no autorizados DENTRO DE MI CONCESIÓN SE DIO DE MANERA NO INTENCIONAL, debido a que los cortadores llevaron adelante el trabajo de campo sin cuidado de los árboles marcados para aprovechamiento, siendo lamentablemente ello una mala práctica (...)".⁶
- b) Asimismo, precisó que, en el presente caso, se ha producido el supuesto previsto en el artículo 1315° del Código Civil referido a que el "Caso fortuito o



⁶ Foja 386.

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”, SIENDO JUSTAMENTO POR ELLO QUE EN EL DESCARGO EN LUGAR DE DESACREDITAR HECHOS CONTEMPLADOS EN EL CAMPO, SE RECONOCIERON PERO SE EXPLICA Y JUSTIFICA QUE DONDE NOS ENCONTRAMOS, LA PAMPA, O SE ESTÁ CUIDANDO O SE ES INVADIDO POR LOS MINEROS ILEGALES QUE EL ESTADO EN NADA HA PODIDO EVITAR”⁷.

- c) Además, manifestó que si bien su Contrato de Concesión ha establecido que al ser titular “(...) es responsable de la implementación y ejecución de los documentos de gestión forestal, (...)”⁸, también debe tenerse en cuenta que dicho contrato “(...)ESTABLECE QUE EL ESTADO NOS APOYARA CON LA AUTORIDAD FORESTAL POLICÍA Y HASTA FUERZAS MILITARES EN LA DEFENSA DEL ÁREA DE LA CONCESION Y SIN EMBARGO EN TODAS LAS INVASIONES DE LA PAMPA NUNCA HEMOS TENIDO EL APOYO PRESCRITO EN EL CONTRATO, ELLO A PESAR DE TODAS LAS DENUNCIAS PRESENTADAS (...)”⁹.

Sobre la determinación de la multa impuesta

- d) Finalmente, indicó que la multa resulta excesiva, razón por la cual debería tenerse en cuenta que “(...) no es ni empresario ni maderero de gran escala, y (...) con las justas cuenta con 353.82 has (...)”¹⁰, además, viene realizando acciones para impedir que terceros realicen el cambio de uso no autorizado del suelo de su concesión¹¹. En ese sentido, solicitó que “(...) se disminuya prudencialmente esta sanción económica, habida cuenta que su propia tabla de sanciones que se encuentra publicada en <http://www.osinfor.gob.pe/portal/documents.php?idcat=70&idaso=5>, nos demuestra que en caso de concesiones maderables se ha implantado sanciones de tan sólo 0.100 (consolidado cocama), 1.220 (capirona SAC), 0270 (camisea SAC), etc.”¹²



-
- 7 Foja 387.
8 Foja 387.
9 Foja 387.
10 Foja 387.
11 Foja 387.
12 Foja 388.



II. MARCO LEGAL GENERAL

11. Constitución Política del Perú.
12. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
13. Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias.
14. Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
15. Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
16. Decreto Legislativo N° 1085, que aprueba la Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
17. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
18. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
19. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
20. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

21. 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.
22. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM¹³, dispone que

¹³ Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR
"Artículo 12°.- Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano 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 Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

23. De la revisión del expediente se aprecia que mediante escrito con registro N° 3152 (fs. 386), recibido el 16 de junio de 2014, el señor Quispe interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente; al respecto, cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR¹⁴, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹⁵.
24. 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 2017¹⁶ y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹⁷.

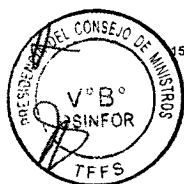
el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa cuando sí lo determine mediante resolución”.

14 **Resolución Presidencial N° 062-2016-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° 007-2013-OSINFOR”.

15 **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**
"Artículo 39°.- Plazos para interponer y resolver el Recurso de Apelación
(...)
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.
(...)”

16 **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
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”.

17 **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**
"Artículo 32°.- Recurso de apelación





25. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada¹⁸ se aplicará lo dispuesto por el TUO de la Ley N° 27444, ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
26. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹⁹ 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 celeridad²⁰, eficacia²¹ e informalismo²², recogidos en el TUO de la Ley N° 27444.

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.

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 Decisora”.

¹⁸ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del 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”.

¹⁹ **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”.

“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.

²¹ *“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.

²² *“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



27. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
28. 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 expediente. En ese sentido, de la revisión del expediente se aprecia que la Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS (resolución apelada) se notificó el 26 de mayo de 2014 y que el señor Quispe presentó su recurso de apelación el 16 de junio de 2014, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles²³.
29. En ese contexto, conforme al artículo 218° del TUE de la Ley N° 27444²⁴, concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, 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. 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.
30. Sobre el particular, Juan Carlos Morón Urbina señala lo siguiente:

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

EM



revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 74.

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. (...)”

²⁴

TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

“Artículo 218°.- 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”.



de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho²⁵.

31. En ese sentido, se aprecia que el escrito de apelación interpuesto por el administrado cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en los artículos 23° y 25° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR)²⁶, así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUO de la Ley N° 27444²⁷, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.
32. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Quispe.

²⁵ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. P. 623.

²⁶ **Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.**
"Artículo 23°.- Recurso de apelación
El recurso de apelación tiene por objeto contradecir las resoluciones directorales de la Dirección de fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR a objeto de que, previo procedimiento, el Tribunal las confirme, revoque, anule, modifique o suspenda sus efectos".

"Artículo 25°.- Plazo de interposición
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".

²⁷ **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

"Artículo 122°.- 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 216°.- Recursos administrativos

(...)

216.2.- 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 219°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado".



V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- a) Si la intencionalidad constituye un criterio que debe ser tomado en cuenta para determinar si la conducta resulta o no sancionable.
- b) Si se ha generado la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.
- c) Si al momento de determinarse la multa se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si la intencionalidad constituye un criterio que debe ser tomado en cuenta para determinar si la conducta resulta o no sancionable.

34. En su recurso de apelación el recurrente indicó: "(...) *la tala de árboles no autorizados DENTRO DE MI CONCESIÓN SE DIO DE MANERA NO INTENCIONAL, debido a que los cortadores llevaron adelante el trabajo de campo sin cuidado de los árboles marcados para aprovechamiento, siendo lamentablemente ello una mala práctica (...)*".

35. Sobre el particular, es preciso indicar que conforme a lo establecido en el artículo 144° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente²⁸, la responsabilidad en materia forestal es de naturaleza **objetiva** ya que el aprovechamiento no sostenible de los bosques puede tener efectos perjudiciales en la reducción de los recursos forestales y provocar su consecuente extinción, lo cual conlleva un riesgo ambiental.

36. En tal sentido, para efectos del presente análisis no resulta necesario tomar en consideración la intencionalidad de la persona natural o jurídica fiscalizada, bastando verificar la existencia de la conducta infractora para que el administrado deba asumir la responsabilidad por la misma, salvo que se acredite la existencia de alguno de los eximentes de responsabilidad establecidos en el artículo 255° del TUO de la Ley N° 27444.



28

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
"Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva"

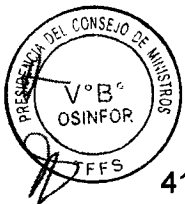
La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir."



37. Asimismo, se debe tener en cuenta que conforme al principio general de "aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre", establecido en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG²⁹, el señor Quispe en tanto titular de la concesión se encuentra obligado a adoptar las medidas de cuidado para evitar e impedir que sus trabajadores (contratistas) realicen acciones contrarias al aprovechamiento sostenible, lo que implicaba vigilar que la extracción y movilización de los recursos forestales maderables así como la declaración de la movilización de estos, sea realizada conforme al POA IV y el Contrato de Concesión, respectivamente.
38. Del mismo modo, es preciso resaltar que los cortadores en tanto personal del administrado han sido seleccionados por este y se encuentran bajo su dirección; por ende, resulta razonable que sea este, en su calidad de titular, quien deba responder por los incumplimientos que se generen como consecuencia del accionar de sus trabajadores, ello también en cumplimiento del principio de causalidad³⁰.
39. Por lo señalado anteriormente, en materia forestal, la intencionalidad del sujeto infractor no es un aspecto que incida sobre la configuración de la conducta infractora; y, por ende, su ausencia no exime ni limita su responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones forestales.

VI.2 Si se ha generado la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.

40. En el escrito de apelación el administrado señaló que en el presente caso, se ha producido el supuesto previsto en el artículo 1315° del Código Civil referido a que el "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", SIENDO JUSTAMENTO POR ELLO QUE EN EL DESCARGO EN LUGAR DE DESACREDITAR HECHOS CONTEMPLADOS EN EL CAMPO, SE RECONOCIERON PERO SE EXPLICA Y JUSTIFICA QUE DONDE NOS ENCONTRAMOS, LA PAMPA, O SE ESTÁ CUIDANDO O SE ES INVADIDO POR LOS MINEROS ILEGALES QUE EL ESTADO EN NADA HA PODIDO EVITAR".
41. Además, manifestó que si bien su Contrato de Concesión ha establecido que al ser titular "(...) es responsable de la implementación y ejecución de los documentos de gestión forestal, (...)", también debe tenerse en cuenta que dicho contrato "(...)ESTABLECE QUE EL ESTADO NOS APOYARA CON LA AUTORIDAD



²⁹ Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre "Artículo 1°.- Principios
Son principios orientadores de la actividad forestal y de fauna silvestre los siguientes:
a. El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre (...)"

³⁰ Ver nota al pie 31.

FORESTAL POLICÍA Y HASTA FUERZAS MILITARES EN LA DEFENSA DEL ÁREA DE LA CONCESION Y SIN EMBARGO EN TODAS LAS INVASIONES DE LA PAMPA NUNCA HEMOS TENIDO EL APOYO PRESCRITO EN EL CONTRATO, ELLO A PESAR DE TODAS LAS DENUNCIAS PRESENTADAS (...)”.

42. Sobre el particular, se debe indicar que el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 246° del TUE de la Ley N° 27444³¹, señala que la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros³².
43. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional³³ ha señalado que “(...) *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*”³⁴.
44. Conforme a lo señalado, en aplicación del principio de causalidad, la tramitación de los procedimientos debe seguirse única y exclusivamente contra aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable
45. En el presente caso, de la revisión de los argumentos expuestos por el administrado se advierte que este reconoció la comisión de las infracciones materia de análisis en el presente PAU; estando sus argumentos referidos a la existencia de un caso fortuito

em



31 **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 “Artículo 246°.- 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”.

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

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

34 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.



o fuerza mayor debido a que su concesión se encuentra expuesta a posibles invasiones de mineros ilegales.

46. Dicho esto, a continuación, esta Sala procederá a analizar si lo alegado por el señor Quispe respecto a que la existencia de mineros ilegales en la zona de su concesión hizo que se concentre en la custodia de la misma, descuidando las obligaciones de la concesión, califica como un eximente de responsabilidad.
47. Al respecto, se debe considerar que el caso fortuito o fuerza mayor es, de acuerdo con lo consignado en el artículo 1315° del Código Civil³⁵, *“la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”*. En ese contexto, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, en segundo lugar, que éste revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.
48. Con relación a ello, Felipe Osterling Parodi y Mario Castillo Freyre han señalado lo siguiente:

“El incumplimiento de la obligación puede tener origen en causas independientes de la voluntad del deudor, extraordinarias, imprevisibles e irresistibles, dando lugar a lo que en el Derecho se llama caso fortuito o fuerza mayor. En otras palabras, el incumplimiento le es impuesto al deudor por un hecho ajeno a él, por lo que ya no es el autor moral de dicha inejecución; se configura de esta forma un supuesto de inimputabilidad, merced a la cual el deudor no será responsable por tal incumplimiento ni por sus consecuencias. Es pues, un motivo más de la ruptura del nexo causal de la responsabilidad (...)”³⁶.

49. Asimismo, en la cláusula vigésimo segunda del Contrato de Concesión se estipuló lo siguiente:

**“CLÁUSULA VIGÉSIMO SEGUNDA
CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR
(...)”**

22.2 Del mismo modo, ninguna de las partes imputable por la ejecución de alguna obligación o por su cumplimiento parcial, tardío defectuoso durante el período de la parte obligada se vea afectada por un evento originado

³⁵ 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”.

³⁶ OSTERLING PARODI, Felipe y CASTILLO FREYRE, Mario. Tratado de las Obligaciones. Vol. XVI. Cuarta Parte. Tomo XI. Pontificia Universidad Católica del Perú: Lima. p. 604.

por caso fortuito o fuerza mayor siempre que acredite que dicha impidió su debido cumplimiento.

22.3 Para los fines del Contrato, caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible que impide la ejecución de una obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

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

22.5 El caso fortuito o fuerza mayor no liberará a las partes contratantes del cumplimiento de las obligaciones que no sean suspendidos por dichos eventos. En esta hipótesis, las obligaciones afectadas quedarán suspendidas mientras dure el evento de caso fortuito o fuerza mayor”.

(El énfasis es agregado)

50. De lo señalado, se entiende que para calificar un evento como extraordinario éste debe corresponder a aquel riesgo atípico de la actividad³⁷, notorio o público y de magnitud³⁸; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. De allí que, lo extraordinario, imprevisible e irresistible implique que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistirse a él.

51. Asimismo, debe tenerse en cuenta que “(...) es el acusado quien tiene la carga de la prueba de probar en su caso la existencia de eximentes y atenuantes de la responsabilidad (...)”. Por ello, corresponde al señor Quispe, en su calidad de titular de la concesión, acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.

52. En ese contexto, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad debe acreditarse, en primer lugar, la existencia del evento y, luego, que el mismo revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.

³⁷ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 336 – 341.

³⁸ 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.



53. Sobre el particular, las cláusulas vigésimo segunda y vigésimo primera del Contrato de Concesión establecen que la existencia de un evento fortuito o de fuerza mayor, así como el período estimado de su duración y el impacto previsto, deben ser informados a la Autoridad Forestal concedente en un plazo máximo de 30 días calendario, luego del cual el concedente tendrá un plazo de 60 días calendarios para pronunciarse sobre la existencia de dicha circunstancia, previa inspección ocular de verificación.
54. Ello, resulta concordante con lo establecido en el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG³⁹, según el cual 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 el eficaz amparo de la autoridad forestal nacional.
55. De lo anterior, se desprende que no basta con que se presente un supuesto de caso fortuito o de fuerza mayor para que proceda la suspensión de las obligaciones del concesionario⁴⁰, siendo necesario que dicha circunstancia sea comunicada a la autoridad para que esta acuda en su auxilio.

39

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 preconstituida para acreditar la comisión del delito de desobediencia a la autoridad tipificado en el Código Penal, sin perjuicio de las responsabilidades propias de la afectación".

Contrato de Concesión Forestal

"CLÁUSULA VIGESIMO SEGUNDA

CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR

(...)

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

22.6.1. Los hechos que constituyen dicho evento.

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

(...)"

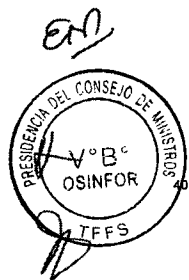
"CLÁUSULA VIGESIMO TERCERA

SUSPENSIÓN DE OBLIGACIONES

(...)

23.2 Procedimiento

En caso de producirse un evento calificado como causal de suspensión de la Concesión, EL CONCESIONARIO deberá comunicar dicho evento a EL CONCEDENTE informándole de la situación, del plazo estimado de la



56. En ese entendido, después de ocurrido el hecho (la presunta presencia de mineros ilegales en la concesión), el señor Quispe debió comunicar dicha circunstancia de forma inmediata a la autoridad pertinente; sin embargo, de la revisión documental del expediente no se evidencia diligencia alguna realizada por el administrado respecto a los presuntos actos de invasión ni tampoco se observa alguna denuncia que se hubiera formulado comunicando tales hechos, ni ningún tipo de documentación que acredite que el deber de cuidado mediante la vigilancia del área de la concesión excedió el límite de lo razonable o que el haber dejado de cumplir las obligaciones establecidas en el POA y el Contrato de Concesión, constituye parte de la diligencia ordinaria requerida por el ordenamiento jurídico, a fin de evitar los supuestos actos de invasión.
57. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, conforme a la cláusula 11.8 del Contrato de Concesión⁴¹ concordante con el artículo 10° de la Ley N° 27308⁴² y el literal c) del artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁴³, los titulares de las concesiones forestales tienen el deber de vigilar y asegurar la integridad de la

ocurrencia del evento y proponiéndole un lazo en el cual las obligaciones quedarán suspendidas. **EL CONCEDENTE** tendrá un plazo de sesenta (60) días calendario para acceder a la solicitud que le formule **EL CONCESIONARIO**. Transcurrido dicho plazo sin que **EL CONCEDENTE** se pronuncie sobre la solicitud formulada, ésta se entenderá desaprobada”.

41

Contrato de Concesión Forestal
"CLÁUSULA UNDÉCIMA
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

(...)

11.8. Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el Área, y no permitir alteraciones en sus límites. El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana. Para este efecto y de conformidad con el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, precisado por el artículo 6° del Decreto Supremo N° 06-2003-AG se reconoce al titular de la concesión o a cada uno de los socios en caso de ser personas jurídicas, como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional”.

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”.

43

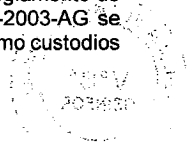
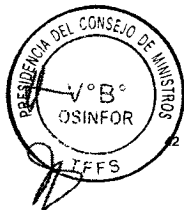
Decreto Supremo N° 014-2001-AG

"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”.



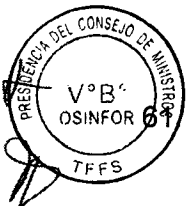


concesión así como de mantenerla libre de invasores, debiendo para ello adoptar las medidas pertinentes.

58. En tal sentido, a criterio de esta Sala no puede ser considerada como una conducta diligente ampararse en haberse encontrado cuidando el área de su concesión, toda vez que vigilar el área de la concesión constituye una de las obligaciones previamente asumidas en el Contrato de Concesión, máxime si el recurrente no ha señalado en qué radicó lo extraordinario, imprevisible e irresistible de su labor de vigilancia ni ha presentado medio probatorio alguno mediante el cual acredite los hechos puntuales que le atribuirían dicha condición.
59. Por lo expuesto en los considerandos precedentes, lo alegado por el administrado no lo exime de responsabilidad administrativa respecto a la extracción forestal no autorizada de 71.941 m³, no haber realizado la declaración de la movilización de 51.114 m³ de tornillo ni haber facilitado –a través de su concesión– el transporte de 71.941 m³ de madera proveniente de una extracción no autorizada, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

VI.3 Si al momento de determinarse la multa se habría vulnerado el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444.

60. El administrado indicó que la multa resulta excesiva, razón por la cual debería tenerse en cuenta que "(...) *no es ni empresario ni maderero de gran escala, y (...) con las justas cuenta con 353.82 has (...)*", además, viene realizando acciones para impedir que terceros realicen el cambio de uso no autorizado del suelo de su concesión. En ese sentido, solicitó que "(...) *se disminuya prudencialmente esta sanción económica, habida encuentra que su propia tabla de sanciones que se encuentra publicada en <http://www.osinfor.gob.pe/portal/documents.php?idcat=70&idaso=5>, nos demuestra que en caso de concesiones maderables se ha implantado sanciones de tan sólo 0.100 (consolidado cocama), 1.220 (capirona SAC), 0270 (camisea SAC), etc.*"



Al respecto, el principio de razonabilidad⁴⁴ establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO la Ley N° 27444 establece que las decisiones de la autoridad administrativa –cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados– deben

⁴⁴ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

"Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo

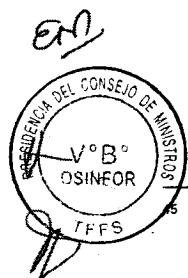
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

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

adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

62. Adicionalmente a lo señalado, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, en cuanto al principio de razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, se exige que las sanciones a ser aplicadas sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción⁴⁵, debiéndose observar los siguientes criterios: i) el beneficio ilícito, ii) probabilidad de detección, iii) la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, iv) el perjuicio causado; v) la reincidencia; las circunstancias de la comisión de la infracción y vi) la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
63. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores y bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de las potestades discrecionales con que cuenta la Administración Pública, con el propósito de individualizar la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
64. Partiendo de ello, esta Sala analizará si la multa impuesta al señor Quispe respecto a las infracciones previstas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, se ha realizado acorde con las exigencias del principio de razonabilidad.
65. Al respecto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 392) se observa que la graduación de la multa impuesta al apelante se realizó conforme a lo indicado en la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, que aprobó la "Escala para la Imposición de Multas del OSINFOR" (en adelante, Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR) y la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, que aprobó los "Valores para la Categorización de las Especies



Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".



a efectos de aplicar la Escala para la Imposición de Multas” (en adelante, Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR), conforme se cita a continuación:

“Que, consecuentemente en aplicación de la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, de fecha 19 de abril de 2010, que aprueba la “Escala para la imposición de Multas del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR en Materia Forestal” y de la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, de fecha 19 de mayo de 2010, que aprueba los “Valores para la Categorización de las Especies a efectos de aplicar la Escala para la Imposición de Multas” y el Formato de Multas N° 055-2014-OSINFOR/06.1.2 anexo al Informe Legal N° 195-2014-OSINFOR/06.1.2, se determinó que el monto de la multa que corresponde imponer al concesionario Oswaldo Quispe Ramos, Titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-088-06, asciende a 0.77 unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha en que el concesionario cumpla con el pago de la misma, por la comisión de infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre tipificada en los literales i), l) y w) del artículo 363° del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

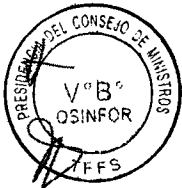
66. De lo señalado, se desprende que el detalle de la determinación de la multa a imponer al administrado se encuentra desarrollada en el documento denominado “Formato de Multa N° 055-2014-OSINFOR/06.1.2” (fs. 373) anexo del Informe Legal N° 195-2014-OSINFOR/06.1.2 (fs. 367), a través del cual se realizó el cálculo de la multa sobre la base de lo dispuesto en la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR.
67. Teniendo en cuenta lo expuesto, esta Sala procederá a verificar si la multa impuesta al recurrente se ha determinado conforme a las exigencias acordes a garantizar el principio de razonabilidad.
68. De la revisión del expediente, se tiene que la multa por las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG fueron calculadas en función a la siguiente fórmula:

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

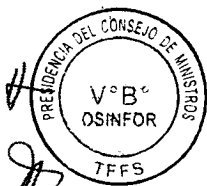
Donde:

- M: Multa.
Vol: Volumen injustificado al estado natural expresado en m³.
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° 080-2010-OSINFOR



69. Sobre el particular, debe precisarse que las referidas infracciones fueron calculadas en función al volumen extraído fuera de la zona autorizada, el cual se encuentra expresado en pies tablares de madera al estado natural (árboles en pie), que a su vez fue 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.
70. Asimismo, se tiene que la primera instancia determinó que ninguna de las especies extraídas y movilizadas se encontraba categorizada como especie amenazada dentro del Decreto Supremo N° 043-2006-AG. Por tal razón, para el cálculo de la multa se consideró el 10% del Valor comercial Forestal en la variable categorización de especies.
71. Adicionalmente, en lo que respecta a la gravedad y riesgo generado, la primera instancia verificó que la gradualidad para las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, es **"Grave"**.
72. Respecto a la reincidencia o reiterancia y antecedentes del infractor, la Dirección de Supervisión verificó que el administrado no presentaba antecedentes por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre; por lo que, no se consideró ningún incremento adicional al monto de la multa.
73. De otro lado, para el caso de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, en aplicación del principio de razonabilidad, la primera instancia determinó como multa el monto mínimo establecido, conforme a lo previsto en el artículo 365° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
74. De lo señalado anteriormente, se tiene como resultado una multa total de 0.77 UIT distribuidas en 0.335 UIT por la infracción tipificada en el literal i) 0.1 UIT por la infracción tipificada en el literal l) y 0.335 por la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° Decreto Supremo N° 014-2001-AG, tal como se detalla a continuación⁴⁶:





17 MAR. 2014

INFRACTOR TITULAR:		Razón Social / Nombres y Apellidos Representante Legal	RUC N° / D.N.I. N°	Domicilio													
		OSWALDO QUISPE RAMOS	102963088001	La Pampa-Comunidad de Alto Libertad Altura Km.99 Carretera Puerto Maldonado- Mazuko													
N°	INFRACCIÓN AL ART. 383° DEL RLFFS	DESCRIPCIÓN	POR SUPERFICIE DAÑADA			MULTA DIRECTA e INCISO "I"		POR VOLUMEN DE MADERA, CATEGORIZACIÓN DE ESPECIES Y VALOR COMERCIAL									
			HASTA 100 HAS (UT)	DE 101 A 500 HAS (UT)	> 500 HAS (UT)	MULTA SUB TOTAL (1) (S/.)	MULTA SUB TOTAL (2) (S/.)	VOLUMEN (m³)	VOLUMEN (PT)	VEF (S/.)	DMC	MULTA CITEC (S/VEF)	MULTA SUB TOTAL (3) (S/.)	MULTA SUB TOTAL (S/.)	MULTA TOTAL (UT)		
1	Incidio I)	Jacaranda copala (Achihuay)						3.636	1541.064	0.50	0.10			77.08	77.08	0.02	
2	Incidio I)	NW NW (Aleston)						15.909	6745.416	0.20	0.10			134.91	134.91	0.04	
3	Incidio I)	Protium sp (Copal)						7.727	3276.246	0.20	0.10			65.52	65.52	0.02	
4	Incidio I)	Ocotea Jelskii (shinguilite)						2.027	859.448	0.20	0.10			17.19	17.19	0.00	
5	Incidio I)	Uromyces matevalii (Marafion de morote)						6.818	2890.832	0.20	0.10			57.82	57.82	0.02	
6	Incidio I)	Couratari guianensis (Misa)						29.006	12298.544	0.60	0.10			737.91	737.91	0.19	
7	Incidio I)	Schizobolium sp (Pashaco)						6.818	2890.832	0.60	0.10			173.45	173.45	0.05	
8	Incidio I)	Actividades silviculturales					0.1	380.00		0.000					380.00	0.10	
9	Incidio w)	Jacaranda copala (Achihuay)						3.636	1541.064	0.50	0.10			77.08	77.08	0.02	
10	Incidio w)	NW NW (Aleston)						15.909	6745.416	0.20	0.10			134.91	134.91	0.04	
11	Incidio w)	Protium sp (Copal)						7.727	3276.246	0.20	0.10			65.52	65.52	0.02	
12	Incidio w)	Ocotea Jelskii (shinguilite)						2.027	859.448	0.20	0.10			17.19	17.19	0.00	
13	Incidio w)	Uromyces matevalii (Marafion de morote)						6.818	2890.832	0.20	0.10			57.82	57.82	0.02	
14	Incidio w)	Couratari guianensis (Misa)						29.006	12298.544	0.60	0.10			737.91	737.91	0.19	
15	Incidio w)	Schizobolium sp (Pashaco)						6.818	2890.832	0.60	0.10			173.45	173.45	0.05	
TOTAL								143.882	61,005.97							2897.769	0.77

75. De lo anterior, se concluye que la multa impuesta al administrado ha sido determinada en observancia con el principio de razonabilidad, así como los criterios de gradualidad recogidos en las Resoluciones Presidenciales N° 080-2010-OSINFOR y N° 100-2010-OSINFOR

EM

76. Sin perjuicio de lo señalado, resulta conveniente señalar que los criterios de gradualidad basados en la situación económica del sujeto infractor el área de la concesión o las acciones desplegadas en cumplimiento de las obligaciones para impedir que terceros ingresen a la concesión, no se encuentran dentro de los criterios señalados en el artículo 367° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG ni en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444; en consecuencia, dicha circunstancias no modifican el monto de la multa impuesta por la primera instancia.



77. Finalmente, en lo que respecta a las resoluciones en las que se han impuesto sanciones menores a la del presente PAU, se debe indicar que estas no resultan vinculantes debido a que cada procedimiento es independiente y autónomo. Además, debe tenerse en cuenta que la garantía de imparcialidad de la administración se despliega cuando la cuantía de la multa se realiza de conformidad con la Escala para la Imposición de Multas del OSINFOR y su metodología, lo cual ha sido analizado en los párrafos precedentes.

78. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

79. 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 gestión⁴⁷ al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna, 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.
80. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444⁴⁸, establece que *“las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso”* y el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 246° de la precitada norma⁴⁹, el cual establece que *“sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria”*,

⁴⁷ Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

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

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

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

“Artículo 246. Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

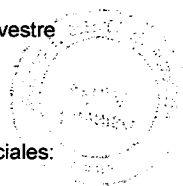
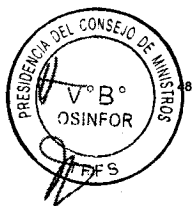
2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas”.

⁴⁹ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

“Artículo 246. Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. Tipicidad. - Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la Ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (...)

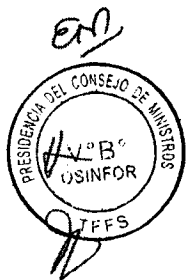




garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

81. Estando, así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora del administrado, según la normatividad que le resulte más benigna.
82. 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.
83. 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 246° del TUO de la Ley N° 27444, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para el administrado.
84. Para dicho análisis corresponderá comparar la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
<p>Artículo 365°.- Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientos (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>Artículo 209.1°.- La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma.</p> <p>Artículo 209.2°.- La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación. b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave. c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.



85. 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 si las conductas previstas en los literales i) y w) así como la conducta establecida en el literal l), se encuentran tipificadas como “muy grave” y “grave”, respectivamente, por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁵⁰.
86. Por tanto, corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308, toda vez que resultan más beneficiosas al administrado.

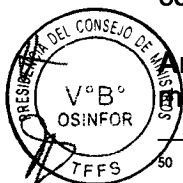
De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; T.U.O. de la Ley N° 27444; Reglamento del 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° 064-2017-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por Oswaldo Quispe Ramos, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-088-06, contra la Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por Oswaldo Quispe Ramos, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-088-06, contra la Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 196-2014-OSINFOR-DSCFFS, mediante la cual se sancionó a Oswaldo Quispe Ramos por la comisión de las infracciones



Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

“Artículo 207.2 Son infracciones muy graves las siguientes:

(...)

- g) Incumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en los títulos habilitantes, planes de manejo u otros actos administrativos, diferentes a las causales de caducidad”.

“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.

(...)

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

(...)”.



tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 0.77 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.

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

Artículo 5°.- NOTIFICAR la presente Resolución a Oswaldo Quispe Ramos, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-088-06, a la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios y a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 054-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR a la Dirección de Fiscalización Forestal 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 Sáenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR