



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 166-2017-OSINFOR-TFFS-I

EXPEDIENTE N° : 027-2012-OSINFOR-DSCFFS-NM-FYR
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : CELSO VILLAVICENCIO FERNÁNDEZ
en **APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS**

Lima, 14 de setiembre de 2017



ANTECEDENTES:

1. El 06 de julio de 2006 el Estado Peruano, a través de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre – Tambopata – Manu (en adelante, ATFFS-TM), y el señor Celso Villavicencio Fernández, suscribieron el Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-069-06 (en adelante, el Contrato de Concesión) (fs. 073).
2. A través de la Resolución Administrativa N° 1090-2008-INRENA-ATFFS-TAMBOPATA MANU de fecha 14 de julio de 2008 (fs. 062), la ATFFS-TM resolvió, entre otros, aprobar la modificación del Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal (en adelante, PGEMF) presentado por el señor Villavicencio, en una superficie de 201.47 hectáreas ubicada en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, del departamento de Madre de Dios.
3. Por medio de la Resolución Administrativa N° 1431-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA MANU de fecha 22 de diciembre de 2009 (fs. 065), la ATFFS-TM resolvió, entre otros, aprobar el Plan Operativo Anual III (en adelante, POA III) presentado por el señor Villavicencio, en una superficie de 201.47 hectáreas, ubicada en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, del departamento de Madre de Dios; asimismo, aprobó como actividad complementaria el aprovechamiento de recursos forestales maderables dentro del área del POA III, de acuerdo al siguiente detalle:

Artículo 2º.- Aprobar como Actividad Complementaria el aprovechamiento de los Recursos Forestales Naturales Maderables dentro del área del POA, debiendo realizar el pago de derecho de aprovechamiento al estado natural en el puesto de control de la Sub Sede Mazuca (R.J. N° 073-2005-INRENA), según el siguiente detalle.

N.-	Nombre común	Especie Nombre científico	DMC* cm + 30%	N° árboles		Volumen (m³)	
				Árb/Ha.	TOTAL	Ha.	Total(m³)
1	Achihua	<i>Huberodendron swietenoides</i>	53.3	0.00	1	0.02	3.69
2	Aletón	NI	53.3	0.04	9	0.38	76.51
3	Carmito	<i>Pouteria neglecta</i>	53.3	0.01	3	0.09	18.02
4	Copai	<i>Protium sp</i>	59.8	0.01	2	0.08	15.55
5	Goma	<i>Couma sp</i>	53.3	0.03	6	0.13	25.49
6	Ishpinguillo	<i>Ocotea jelskii</i>	53.3	0.04	8	0.20	40.29
7	Malecón	<i>Jacaranda copaia</i>	53.3	0.00	1	0.02	3.48
8	Marañón	<i>Unonopsis matewii</i>	53.3	0.00	1	0.05	9.39
9	Misa	<i>Couratari guianensis</i>	53.3	0.02	4	0.21	42.47
10	Pashaco	<i>Schizolobium sp</i>	66.3	0.01	2	0.04	8.50
11	Peine de mono	<i>Apata membranacea</i>	53.3	0.00	1	0.02	3.18
12	Sangre sangre	<i>Dialium guianense</i>	53.3	0.02	4	0.09	17.50
13	Shinuhuaco	<i>Coumarouna odorata</i>	66.3	0.00	1	0.05	10.48
14	Tornillo	<i>Cedrelinga catenaeformis</i>	79.3	0.03	6	0.48	96.67
TOTAL				0.24	49	1.84	371.24

Se aprueba una densidad de volumen equivalente a 1.84 m³/Ha

Artículo 3º.- Autorización de...



4.

Mediante Carta N° 455-2011-OSINFOR-DSCFFS(DSCFFS) de fecha 24 de junio de 2011 (fs. 069), notificada el 01 de julio de 2011 (fs. 071), 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) comunicó al señor Villavicencio la programación y ejecución de la supervisión de oficio a las actividades ejecutadas en mérito al POA III, diligencia que sería efectuada a partir del mes de julio de 2011.

5. Durante el período comprendido desde el 09 hasta el 11 de julio de 2011, la Dirección de Supervisión realizó la supervisión a las actividades ejecutadas en mérito al POA III, cuyos resultados fueron recogidos en el Acta de Finalización de Supervisión de la Concesión de Forestación y Reforestación (fs. 037) y el Formato de Supervisión de Campo (fs. 040), y posteriormente analizados en el Informe de Supervisión N° 64-2011-OSINFOR-DSCFFS del 22 de setiembre de 2011 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 001).
6. Mediante Resolución Directoral N° 259-2012-OSINFOR-DSCFFS de fecha 12 de diciembre de 2012 (fs. 129), notificada el 25 de enero de 2013 (fs. 136), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, iniciar el Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Villavicencio, titular del Contrato de Concesión (fs. 073), por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG; así como por la presunta incursión en



la causal de caducidad contenida en el literal c) del artículo 295^{o1} del Decreto Supremo antes señalado².

¹ Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"Artículo 363°.- Infracciones en materia forestal.

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

- i. Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.
(...)
- l. El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal.
(...)
- w. Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal".

"Artículo 295.- Causales de Caducidad.

Son causales de caducidad de las concesiones de forestación o reforestación:
(...)

- c. Cambio de uso no autorizado de las tierras".

² Cabe señalar que de conformidad con el literal d), numeral 3.6, del Informe Legal N° 626-2013-OSINFOR/06.1.2 de fecha 15 de octubre de 2013 (fs. 168), el mismo que realizó la evaluación de los actuados previamente a la emisión de la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 172), concluyó desvirtuar la imputación referida a la incursión en la causal de caducidad determinada en el literal c) del artículo 295° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, señalando lo siguiente:

"Descargos del concesionario y valoración argumentativa

3.6 Con fecha 08 de febrero de 2013 (fs. 139), mediante escrito s/n, el concesionario presenta sus descargos contra la imputaciones realizadas en la Resolución Directoral N° 259-2012-OSINFOIR-DSCFFS, señalando, entre otros, lo siguiente:
(...)

d) Que, la inspección que realiza el OSINFOR es respecto al POA ejecutado; asimismo, señala que no entiende por qué el supervisor indica que se realizó cambio de uso del bosque y del suelo si la existencia de calicatas para la minería informal fueron halladas a 333 m del lindero de su concesión (coordenadas: E=376700; y, N=8564004), precisando que dicha actividad se viene desarrollando dentro de la concesión colindante, en tal sentido se debe señalar la ubicación exacta del área afectada.

Análisis

En ese contexto, es pertinente advertir que el concesionario no realizó cambio de uso del bosque y del suelo, puesto que, si bien es cierto el supervisor indica la presencia de calicatas (dentro y fuera de la concesión); la actividad minera se encuentra fuera de del (sic) área concesionada a 333 metros (coordenadas: E: 376700 N: 8564004), hecho que puede ser corroborado en el mapa obrante a



7. Posteriormente, con fecha 08 de febrero de 2013 el administrado presentó su escrito formulando sus descargos contra las imputaciones expuestas en la Resolución Directoral N° 259-2012-OSINFOR-DSCFFS (fs. 129).

8. Mediante Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS de fecha 11 de noviembre de 2013 (fs. 172), notificada el 25 de noviembre de 2013 (fs. 178), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar al señor Villavicencio por la comisión de las infracciones tipificadas 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, imponiéndole una multa de 3.07 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT) vigentes a la fecha que el administrado cumpla con el pago de la misma.

EM



9. El 16 de diciembre de 2013, mediante escrito con registro N° 1666-A (fs. 181), el señor Villavicencio interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 172), argumentando esencialmente lo siguiente:

a) Que la Dirección de Supervisión, al emitir la resolución apelada, omitió considerar la circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, por ello, el administrado manifestó lo siguiente:

• **“PRIMERO:**

Que la Resolución que se apela NO HA TOMADO EN CONSIDERACIÓN LA NORMA DE ORDEN PÚBLICO REFERIDO AL CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 1315° DEL CÓDIGO CIVIL, QUE EN NUESTRO ORDENAMIENTO ES JUSTIFICANTE DE LA INEJECUCIÓN DE OBLIGACIONES”³.

• **“TERCERO:**

El descargo ha debido ser interpretado por su despacho como la fundamentación fáctica de la justificante de caso fortuito y fuerza mayor y servir sobre todo para establecer una sanción, a la que no esquivo,

³ fs.167, por lo tanto, la causal de caducidad imputada al concesionario queda desvirtuada (Énfasis agregado).



PERO CONCORDANTE CON LA REALIDAD DEL SECTOR, UN SECTOR ABSOLUTAMENTE CONVULSIONADO POR MINEROS ILEGALES Y QUE SU PROPIA INSTITUCIÓN NO PUEDE ENTRAR NI A INSPECCIONAR, SIENDO SIN EMBARGO MI ÁREA NO AFECTADA POR ESA DEPREDADORA ACTIVIDAD POR MI PERMANENTE CUIDADO que ha significado al mismo tiempo un poco el descuido de la forma de corta de los contratistas que trabajaron en este POA⁴.

b) Cuestiona el monto de la multa impuesto y señala lo siguiente:

• **"CUARTO:**

Se ha establecido 3.07 UIT como sanción para una persona que como en mi caso no es ni empresario ni maderero de gran escala, y mi concesión con las justas cuenta con 201.47 has, siendo que la cantidad de más de 11 mil nuevos soles resulta ser un exceso para mi condición económica y a ello aunarle al esfuerzo que vengo realizando por evitar el cambio de uso, que ustedes mismos son testigos se viene dando en otros sector de la misma Pampa, sin que puedan hacer nada por evitarlo⁵.

• **"QUINTO:**

En resumen, solicito se tome en cuenta el artículo 1315° del Código Civil y conforme su justificante se contraste con la actividad de guardiana del bosque que vengo realizando y sobre ello 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/documento.phb?idcat=70&idaso=5>, nos demuestra que en caso de concesiones MADERABLES se han implementado sanciones de tan sólo 0.100(consolidado cocama), 1.220 (Capirona SAC), 0.270 (camisea SAC), etc⁶.

II. MARCO LEGAL GENERAL.

10. Constitución Política del Perú.

⁴ Foja 182.

⁵ Ibid.

⁶ Foja 183.

11. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
12. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
13. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763.
- EM 14. El Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
15. TULO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
16. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085 y sus modificatorias.
17. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
18. Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
19. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
20. Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
21. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
22. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.



III. COMPETENCIA.

23. 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.

24. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM⁷, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano colegiado encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO.

25. De la revisión del expediente se aprecia que mediante el escrito con registro N° 1666-A (fs. 181), presentado el 16 de diciembre de 2013, el administrado interpuso recurso de apelación contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 172); al respecto, cabe precisar que en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR⁸, 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 alguno⁹.

⁷ 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 es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa cuando así lo determine mediante resolución".

⁸ 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".

⁹ 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.



26. Posteriormente, el 05 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 2017¹⁰ y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹¹.
27. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada¹² se aplicará lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los



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” (énfasis agregado).

- ¹⁰ **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”.

- ¹¹ **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.

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”.

- ¹² **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.”.



administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.

28. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹³ las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello, complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad¹⁴, eficacia¹⁵ e informalismo¹⁶ recogidos en el TUO de la Ley N° 27444.
29. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
30. 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

EM



¹³ Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS.

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.

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

¹⁴ "La celeridad busca imprimir al procedimiento administrativo la máxima dinámica posible, para alcanzar mayor prontitud entre el inicio y su decisión definitiva, dotando de agilidad a toda la secuencia (...) debe tenerse en cuenta que no se trata de una pauta meramente programática sino de una orientación jurídica de ineludible cumplimiento que exige a la Administración emplear racionalmente el tiempo al ordenar los actos procesales (...)". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 80 a 81.

¹⁵ "El principio de eficacia no puede menos que servir de base para otros principios netamente procesales como el informalismo en favor del administrado (...) pero también se deriva que las partes deben hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad en favor del administrado (...)(...)". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 83.

¹⁶ "Por aplicación de este mismo principio, también debe entenderse que cualquier duda que se plantee en el curso del procedimiento referida a las exigencias formales (computo de plazos, legitimación, decisión sobre firmeza o no del acto, calificación de recursos, existencia o no de legitimación en el administrado, la oportunidad de presentación de documentos, idoneidad del destinatario de una petición, agotamiento o no de la vía administrativa, etc.) debe interpretarse con benignidad en favor del administrado y favoreciendo la viabilidad de su acto procesal". Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 74.

procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de quince (15) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente. En ese sentido, para el presente PAU se notificó la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 172), que sancionó al administrado, el 25 de noviembre de 2013, por su parte el señor Villavicencio presentó su recurso de apelación el 16 de diciembre de 2013, dentro del plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia¹⁷.

31. En ese contexto, conforme al artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444¹⁸, 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.



32. 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

¹⁷ 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 (...).”

¹⁸ 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”.



*prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho*¹⁹.

33. Bajo ese contexto, el escrito de apelación presentado por el señor Villavicencio cumple con lo establecido en los artículos 23 y 25° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR²⁰ (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUO de la Ley N° 27444²¹, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

¹⁹ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 623.

²⁰ **Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, 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.- Plazos de interposición.

El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles, computados desde el día siguiente de la notificación del acto materia de impugnación. La interposición del recurso no suspende la ejecución, salvo que pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación o se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente. En todo caso, la resolución que suspende la ejecución debe enmarcarse en lo dispuesto por el artículo 218° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444”.

²¹ **TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**

“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.

(...)

34. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Celso Villavicencio Fernández.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS.

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

- a) Si el señor Villavicencio es responsable administrativamente por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
- b) Si la sanción impuesta al señor Villavicencio fue calculada considerando el principio de razonabilidad y las normas legales para su determinación.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA.

VI.I Si el señor Villavicencio es responsable administrativamente por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

36. En el presente caso, la Dirección de Supervisión resolvió, a través de la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 172), sancionar al señor Villavicencio por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
37. Frente al hecho señalado en el considerando precedente, el administrado indica que la Dirección de Supervisión no habría tomado en cuenta la existencia de una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor, como lo es, según lo alegado por el señor Villavicencio en su recurso de apelación, la presencia de mineros ilegales, quienes serían los responsables por la comisión de la infracciones antes señaladas en el considerando que antecede.

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 122 de la presente Ley”.



38. Sobre el particular, el caso fortuito o fuerza mayor es, de acuerdo con lo consignado en el artículo 1315° del Código Civil²², *“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.
39. En ese contexto, debe mencionarse que lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad²³, notorio o público y de magnitud²⁴; 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.
40. Cabe precisar que de acuerdo con el numeral 22.4 de la Cláusula Vigésimo Segunda del Contrato de Concesión (fs. 073) 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 circunstancias²⁵.



²² Decreto Legislativo N° 295, Código Civil.

“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”.

²³ **DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando.** *La responsabilidad extracontractual.* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 336 – 341.

²⁴ 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.

²⁵ **Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-069-06 (fs. 073).**

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

22.4 Se excluye de la calificación de caso fortuito o de 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 de lo razonable, en función con la magnitud de los eventos o circunstancias que se pretendan evitar”.

41. Sobre el particular, respecto al deber de diligencia, la doctrina señala lo siguiente²⁶:

"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).

EM



²⁶

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



42. 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, es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.
43. En el presente caso, si bien el señor Villavicencio manifiesta que su concesión forestal se habría visto afectada por actividades realizadas por mineros ilegales, quienes serían los responsables administrativos por la comisión de las infracciones que le han sido imputadas en el presente PAU. Empero, de la revisión del Expediente Administrativo N° 027-2012-OSINFOR-DSCFFS-NM-FYR, se advierte que el administrado no hace mayor referencia a los hechos alegados; y, además, no adjunta ningún documento que acredite dicho hecho.
- EM
44. Cabe precisar que la presunta afectación de mineros 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 concesión²⁷, ello a fin de asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas²⁸.



²⁷ Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"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".

²⁸ Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

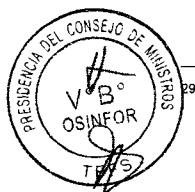
"Artículo 88°.- Obligaciones del concesionario.

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".

45. En esa misma línea, el numeral 11.8, Cláusula Undécima del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-069-06 (fs. 073) otorgado al señor Villavicencio, señala como parte de sus obligaciones, entre otras, asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores a fin de no permitir, entre otros, alteraciones dentro de sus límites²⁹.
46. Aunando a lo expuesto anteriormente y de la revisión documental del expediente, no se evidencia diligencia alguna realizada frente a las presuntas conductas realizadas por extractores ilegales; asimismo, 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 nacional³⁰.



Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-069-06 (fs. 073).

**"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 ese efectos 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 la facultad de ejercer, directa o indirectamente, las funciones de custodio oficial del Patrimonio Forestal Nacional".

30

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

"Artículo 360°.- Custodia del Patrimonio Forestal Nacional.

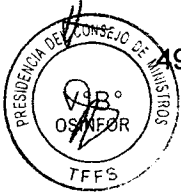
Las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional, la misma que puede, a su 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".



47. De lo expuesto se colige que el señor Villavicencio 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.
48. En ese sentido, lo alegado por el administrado³¹ no lo exime de responsabilidad administrativa por la extracción de recursos forestales sin autorización y haber facilitado, a través de su título habilitante, el transporte de los mismos, así como el incumplimiento de las condiciones establecidas en su modalidad de aprovechamiento forestal; por ello, se acredita que no realizó ninguna conducta necesaria para asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores, esto a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites y la extracción y movilización de recursos forestales provenientes de árboles no autorizados, tal cual lo dispone el artículo 10° de la Ley N° 27308, el literal c) del artículo 88° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y el numeral 11.8, Cláusula Undécima, del Contrato de Concesión (fs. 073).
49. Asimismo, el señor Villavicencio señala que debido a los presuntos hechos realizados por extractores ilegales, se habría generado "un descuido" de la forma de corta de los contratistas que trabajaron en el POA III, hecho que contribuyó a la comisión de las infracciones acreditadas por la Dirección de Supervisión en el presente PAU.
50. Cabe señalar que la fuente del derecho de aprovechamiento concedido es el título habilitante otorgado por el Estado, es decir, el contrato de concesión que contiene los derechos susceptibles de ser ejercidos y las obligaciones pasibles de ser cumplidas por el administrado; asimismo, es importante añadir que estos derechos y obligaciones están estrechamente vinculados al PGMEF, así como al POA III presentado por el señor Villavicencio, quien aspira a convertirse en titular del derecho.
51. Aunado a ello se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 58.1, artículo 58° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como en el artículo 60° del referido decreto supremo³², los documentos de gestión (el PGMEF y el POA IV),

en



³¹ Invasión de terceros, hechos fortuitos y de fuerza mayor.

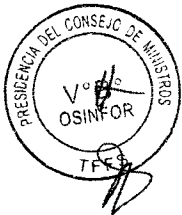
³² Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG. "Artículo 58.- Instrumento de Gestión y Control.

58.1.- El plan de manejo.

El Plan de Manejo Forestal constituye la herramienta dinámica y flexible de gestión y control de las operaciones de manejo forestal. Su concepción y diseño deben permitir identificar con anticipación las actividades y operaciones

permiten identificar con anticipación las actividades y operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento. Asimismo, de conformidad con los literales a) y b) del artículo 88° del citado decreto supremo³³, en concordancia con lo establecido en el numeral 11.2 de la Cláusula Undécima del Contrato de Concesión³⁴, el concesionario se encuentra obligado a cumplir con lo dispuesto en el PGEMF y el POA, así como en el inventario forestal que forma parte integral del documento de gestión.

52. Por lo tanto, bajo esa premisa resulta necesario distinguir entre el área de intervención y los árboles aprobados en el plan de manejo sobre los cuales se ejecutará el aprovechamiento forestal, ya que no todos los individuos ubicados en el área de intervención podrán ser aprovechados, siendo necesario que el administrado deba ceñir sus actividades al apeo de los árboles consignados en el inventario forestal que forma parte del POA aprobado.



necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento. Tanto el plan de manejo como sus informes de ejecución constituyen documentos públicos de libre acceso.
(...)"

"Artículo 60.- De los Planes Operativos Anuales.

El desarrollo de las operaciones del plan de manejo se efectúa a través de planes operativos anuales; estos planes operativos incluyen obligatoriamente el inventario de aprovechamiento.

Los planes operativos anuales consideran la ubicación en mapa de los árboles a extraerse determinados a través de sistemas de alta precisión, identificados por especie".

- ³³ **Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante 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:

- a. Cumplir con el plan general de manejo forestal, aprobado;
- b. Cumplir con el plan operativo anual (POA), aprobado;
(...)"

- ³⁴ **Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-069-06.**

"CLÁUSULA UNDÉCIMA.

OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

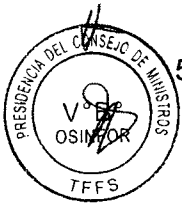
(...)"

11.2 Cumplir con lo establecido en el PGEMF y POAs.
(...)"



53. Asimismo, si el señor Villavicencio presentó voluntariamente el documento de gestión para su aprobación es porque conoció que su contenido y los términos en que fue formulado iban a incidir en los fines que el documento permite conseguir con su correcta implementación y ejecución. Por ello no resulta admisible una posición que pretenda relativizar el nexo inseparable que mantienen la intención de aprovechar sosteniblemente los recursos, plasmada expresamente en la solicitud que anexa el POA III y concretada con la aceptación de las cláusulas del Contrato de Concesión.
54. Por lo tanto, lo manifestado por el administrado en el extremo que las infracciones cometidas se habrían generado en virtud a un descuido en la forma de corta de los contratistas, quienes a su vez se vieron afectados por la presencia de extractores ilegales, no resulta eficaz a fin de justificar el aprovechamiento de árboles no autorizados (pese a que estos provengan del área de intervención), ya que como se ha expresado con anterioridad, el censo comercial consignado en el plan de manejo restringe al administrado y circunscribe sobre cuáles árboles es posible efectuar el aprovechamiento forestal.
55. Por ello, en tanto que el señor Villavicencio no contaba con un plan de manejo reformulado, en el extremo que modifique el censo comercial, debió ceñir sus actividades de aprovechamiento al apeo de los árboles consignados en el censo del POA III aprobado originalmente.
56. En consecuencia, al no acreditarse un caso de fuerza mayor; y además, considerando que debió ceñir sus actividades de aprovechamiento al plan operativo aprobado, se concluye que el argumento formulado por el señor Villavicencio no logra desacreditar las imputaciones formuladas a través de la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 172); por consiguiente, se confirma su responsabilidad administrativa por la comisión de las infracciones tipificadas 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.

EM



VI.II Si la sanción impuesta al señor Villavicencio fue calculada considerando el principio de razonabilidad y las normas legales para su determinación.

57. El administrado señala, en su recurso de apelación, que la sanción impuesta a través de la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 172), equivalente a una multa de 3.07 UIT, es excesiva, de modo tal que esta habría sido calculada sin considerar el principio de razonabilidad y debería ser reducida.
58. Cabe señalar que de acuerdo al principio de razonabilidad reconocido en el numeral 1.4, artículo IV, del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, las decisiones de

la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido³⁵.

59. Por su parte, el numeral 3) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444 regula el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción³⁶.
60. 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

em

³⁵ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo.

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

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

³⁶ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

“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.
(...)”.





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.

61. Sobre la base de lo anterior, esta Sala procederá a verificar si la multa impuesta al recurrente se ha determinado conforme a la normatividad de la materia y acorde al principio de razonabilidad.
62. Ahora bien, respecto a la metodología aplicada, para el caso de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, dichas infracciones fueron calculadas en base a la Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR, aprobada mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, resolución que a su vez recoge los criterios señalados en el artículo 367° del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³⁷.

EM



63. Respecto a la escala aplicada, para el caso de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la sanción fue calculada en función al beneficio ilícito (β) obtenido por la extracción de individuos no autorizados, expresado en metros cúbicos de madera al estado natural, el cual es multiplicado por el **Valor de la Madera en su Estado Natural** (árbol en pie) según lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 0245-2000-AG y actualizado con el Índice de Precios al por Mayor (IPM); además, para el presente caso se consideró la proporción del daño a la afectación del recurso (αR), más el costo del proceso administrativo (k); asimismo, se consideró una reducción del 5% por no registrar antecedentes (Factor atenuante)³⁸.

³⁷ Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"Artículo 367°. Criterios para la determinación de monto de la multa y sanciones accesorias.

Las sanciones establecidas en el presente Capítulo, son impuestas en base a los siguientes criterios:

- Gravedad y/o riesgo generado por la infracción;
- Daños y perjuicios producidos;
- Antecedentes del infractor;
- Reincidencia; y,
- Reiterancia".

³⁸ De conformidad con el literal b), numeral 3.4, del Informe Técnico N° 112-2013-OSINFOR/06.1.1 (fs. 160), el cual señala lo siguiente:

"b) Reincidencia o reiterancia y antecedentes del infractor.

De la revisión de la Base de Datos de la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre; el concesionario Celso Villavicencio Fernández, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación

64. En ese sentido, de conformidad con lo expuesto en el considerando que antecede, se tiene que la Dirección de Supervisión resolvió aplicar la multa, para las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, de acuerdo al siguiente detalle:

Figura N° 1: Aplicación de la multa de la Dirección de Supervisión.

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

$$M = (\beta / P_{(e)}) + k + \alpha R (1 + F)$$

Donde:

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

Cuadro N° 1. Beneficio unitario según el tamaño del área del Plan Operativo Anual.

Área del POA	Beneficio (S/. por m ³)
Mayor a 1000 ha	142.1
Mayor a 300 ha y menor a 1000 ha	81.8

N° 17-TAM/C-FYR-A-068-06, no registra haber incurrido en reiterancia o reincidencia, tampoco tiene antecedentes por la comisión de infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre".



Hasta 300 ha ³⁹	25.7
----------------------------	------

Fuente: Cuadro N° 1 de la Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR.

Cuadro N° 2. Costos administrativos (Factor K).

Descripción	Total	Total ajustado
Permisos/Autorizaciones	587.1	569.5
Concesiones/Permisos de CC.NN y CC.CC	1278.2	1239.9

em



Fuente: Cuadro N° 2 de la Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR.

Cuadro N° 3. Porcentaje de la afectación a la conservación del recurso según tipo de infracción.

Infracción	α
Veda (j)	100%
Semillero (k)	80%
Extracción sin autorización (i, n)	50%
Transporte (w)	10%

Fuente: Cuadro N° 3 de la Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR.

Cuadro N° 4. Factores atenuantes y agravantes (1 + F).

Clasificación de atenuantes y agravantes	Calificación
F1. Antecedente del administrado	

³⁹

Tomando en cuenta el objetivo de los títulos habilitantes, en el caso de los otorgados para el aprovechamiento de recursos forestales diferentes a la madera y concesiones forestales con fines de forestación y/o reforestación, será aplicable la primera categoría.

No tiene antecedentes por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.	-5
Ha sido sancionado por otras infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.	3
Ha sido sancionado por la misma infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre.	5
F2. Compensación y/o reparación del daño	
Reparó el daño cometido por la infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre.	-10
F3. Conducta del investigado	
Reconoció la infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre/demostró colaboración, diligencia en las investigaciones realizadas.	-5

em

Fuente: Cuadro N° 4 de la Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR



65. Respecto a la escala aprobada mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, aplicada en el presente PAU, se tiene que para el caso de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la sanción fue determinada en función al costo evitado (β) el cual es igual al monto presupuestado en el POA para la ejecución de dicha actividad⁴⁰, más el costo administrativo (k) de ser el caso, además de los factores atenuantes o agravantes.

66. Por otro lado, de conformidad con lo expuesto en el Considerando N° 55, se tiene que la Dirección de Supervisión resolvió aplicar la multa, para la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, de acuerdo al siguiente detalle:

Figura N° 2: Aplicación de la multa de la Dirección de Supervisión.

1. Cálculo de la multa por infracción tipificada en el literal l):

$$M = (CE / P(e)) + k (1 + F)$$

⁴⁰ En aquellos casos donde no se haya indicado el presupuesto para las actividades silviculturales o no se pueda determinar en el plan de manejo; el monto fijo de la multa que se impondrá es igual a 0.1 UIT.



Donde:

M: Multa disuasiva.

CE: Costo evitado o el costo postergado.

P (e): Es la probabilidad de detección.

k: El costo administrativo.

(1+F): Son los factores atenuantes y agravantes.

en



67. En ese sentido, habiéndose acreditado que para el cálculo de la multa se consideraron los criterios establecidos en el artículo 367° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el principio de razonabilidad y la metodología aprobada mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, se tiene que para las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se determinó una multa de 3.07 UIT, la misma que se encuentra compuesta del siguiente modo: 2.97 UIT para las infracciones tipificadas en los literales i) y w) y 0.1 UIT para la infracción tipificada en el literal l).

68. En ese sentido, habiendo calculado correctamente la multa, no es posible efectuar una variación de la misma; por lo tanto, el argumento expuesto por el administrado carece de sustento, de modo tal que será desestimado.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA.

69. 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 Gestión⁴¹ al Decreto Supremo N° 014-2001-AG; asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁴¹ 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.

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 246° de la Ley N° 27444⁴² 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.

70. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444⁴³ y sus modificatorias, establece que “no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento”; además, el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 246° de la precitada norma⁴⁴,

EM

⁴² TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

“Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa.

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

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. (...).”

⁴³ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

“Artículo 246°: Principios de la potestad sancionadora administrativa.

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

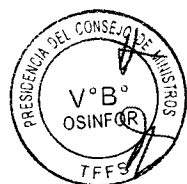
2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y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

⁴⁴ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

“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.- 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





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 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.

- EM
71. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora del señor Villavicencio, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS (fs. 172).

72. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:

- La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308.
- El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

73. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, 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.

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.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras. (...)"

74. 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^{o45} 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.</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> <p>a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación. b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave. c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</p>



75. 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 supuestamente desarrolladas por el señor Villavicencio se encuentran tipificadas como grave y muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁴⁶; por lo que corresponde resolver la

⁴⁵ Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

⁴⁶ Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

“Artículo 207.- Infracciones vinculadas a la gestión del Patrimonio regulado en el Reglamento.
(...)

207.2 Son infracciones graves las siguientes:
(...)



presente causa conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308, por cuanto la conducta desarrollada por el presunto infractor se realizó durante su vigencia y la misma le resulta más beneficiosa.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085 y sus modificatorias; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; 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° 064-2017-OSINFOR;

En

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Celso Villavicencio Fernández, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-069-06.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor Celso Villavicencio Fernández, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el Departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-069-06, contra la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR en todos sus extremos la Resolución Directoral N° 509-2013-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó al señor Celso Villavicencio Fernández con

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.

207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

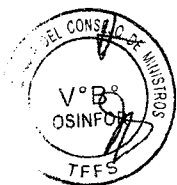
(...)

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.

(...)



una multa ascendente 3.07 Unidades Impositivas Tributarias (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), l) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante 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 al señor Celso Villavicencio Fernández, a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 027-2012-OSINFOR-DSCFFS-NM-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 Saenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR