REPUBLICA DEL PERU

TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR

RESOLUCIÓN Nº 202-2017-OSINFOR-TFFS - I

EXPEDIENTE Nº : 029-2012-OSINFOR-DSCFFS-M

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

ADMINISTRADA : LIDIA LUZ CAUPER DE FLORES

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 036-2013-OSINFOR- DSCFFS

Lima, 20 de noviembre de 2017

I. ANTECEDENTES:

1. El 13 de setiembre de 2004, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y la señora Lidia Luz Cauper De Flores, suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 401 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-222-04 ubicado en el distrito de Pebas, provincia Mariscal Ramón Castilla y departamento de Loreto (fs. 66).

2. Mediante Resolución de Intendencia N° 311-2006-INRENA-IFFS del 25 de setiembre de 2006, se aprobó el Plan General de Manejo Forestal, presentado por la señora Lidia Luz Cauper De Flores, sobre una superficie de 6,574.00 hectáreas (en adelante, PGMF) (fs. 107).

3. Mediante Resolución Sub Directoral N° 080-2011-GRL-GGR-PRMRFFS-DER-SDPM del 15 de marzo de 2011, se aprobó el Plan Operativo Anual VI de la zafra 2010-2011, presentado por la señora Lidia Luz Cauper De Flores, sobre una superficie de 327.00 hectáreas (en adelante, POA VI) (fs. 110).

4. Con Carta N° 037-2012-OSINFOR-DSCFFS del 21 de febrero de 2012 (fs. 113), notificada el 25 de febrero de 2012, 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 a la señora Lidia Luz Cauper De Flores acerca de la

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS OSINFOR TFFS

realización de una supervisión a la Parcela de Corta Anual[1] (en adelante, PCA) del POA VI del Contrato de Concesión Forestal.

5. Del 9 al 15 de marzo de 2012, la Dirección de Supervisión del OSINFOR realizó la supervisión a la PCA del POA VI del Contrato de Concesión Forestal, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 081-2012-OSINFOR-DSCFFS del 03 de agosto del 2012 (fs.1).

6. Con la Resolución Directoral N° 160-2012-OSINFOR-DSCFFS del 12 de octubre de 2012 (fs. 233), notificada el 19 de octubre de 2012 (fs. 238), se dio inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra la señora Lidia Luz Cauper De Flores, titular del Contrato de Concesión, por:

   a) La presunta comisión de las infracciones 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 (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificatorias[2].

   b) La presunta comisión de la conducta que configuraría la causal de caducidad prevista en el literal b) del artículo 18º de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre[3], aprobada por Ley Nº 27308 (en adelante, Ley N° 27308), concordado con lo establecido en el literal d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG[4].

---

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".

2 **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**
"Artículo 363°- Infracciones en materia forestal
De manera enunciativa, se consideran infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, en materia forestal, las siguientes:
(...)
i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos.

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".

3 **Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**
"Artículo 18°.- Causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento
El incumplimiento de las condiciones del contrato de concesión, permiso o autorización.
(...)
b. El no pago del derecho de aprovechamiento o desbosque".

4 **Decreto Supremo N° 014-2001-AG**
"Artículo 91A.- Causales de caducidad de la concesión

7. Mediante escrito con registro N° 992 recibido el 5 de noviembre de 2012 (fs. 255), la señora Lidia Luz Cauper De Flores presentó sus descargos contra las imputaciones realizadas por la Dirección de Supervisión en la Resolución Directoral N° 160-2012-OSINFOR-DSCFFS, que dio inicio al presente PAU.

8. Mediante escrito con registro N° 103 recibido el 21 de enero de 2013 (fs. 283), la señora Lidia Luz Cauper De Flores remitió lo siguiente:

   - Factura 0020 N° 000955 de fecha 18 de enero de 2013, por la suma de US $ 729.60 Dólares Americanos.

   - Boleta de Venta 0020 N° 0000207 de fecha 18 de enero de 2013, por la suma de S/. 71.00 Nuevos Soles.

   - Balance de Pagos actualizado al 18 de enero de 2013, del cual se desprende que no tiene deuda pendiente por concepto del derecho de aprovechamiento.

9. Mediante Resolución Directoral Nº 036-2013-OSINFOR-DSCFFS del 20 de febrero de 2013 (fs. 305), notificada el 27 de febrero de 2013 (fs. 312), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente[5]:

   a) Sancionar a la señora Lidia Luz Cauper De Flores, por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, e imponer una multa ascendente a 6.38 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), tal como se muestra a continuación:

La concesión forestal con fines maderables caduca en los siguientes casos:
(...)
d. Por el no pago del derecho de aprovechamiento dentro de los plazos establecidos".

5 Cabe señalar que, el presente PAU también inició por haber incurrido en la causal de caducidad establecida en el literal b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con lo establecido en los literales d) del artículo 91°-A del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; sin embargo, dicha imputación fue desestimada por la Dirección de Supervisión, argumentando lo siguiente:

> *"**Con relación a la causal tipificada en el literal b) de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre** es decir, el no pago del derecho de aprovechamiento o desbosque es necesario precisar que de acuerdo al Informe Técnico N° 012-2013-OSINFOR/06.1.2. (fs. 289) se concluye que la titular no se encuentra inmersa, en la causal de caducidad referida al no pago del derecho de aprovechamiento, puesto que de las acciones probadas, éste no presenta deuda correspondiente por el derecho de aprovechamiento forestal. Esta afirmación se da en virtud a que la concesionaria, con fecha 21 de enero del 2013, es decir en fecha posterior al inicio del PAU presentó comprobantes de pago, así como el Balance de Pagos actualizado al 18 de enero de 2013 en donde se prueba que no presenta deudas por haber regularizado sus pagos pendientes". (fs. 309)*

N°	Hecho imputado	Norma tipificadora
1	Extraer recursos forestales correspondiente a las *especies Cedrela odorata "cedro" (36.64 m³), Virola sp. "cumala" (214.27 m³), Virola sebifera "cumala caupuri"* (116.85 m³), *Cedrelinga catenaeformis "tornillo"* (53.48 m³), sin la correspondiente autorización.	Literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG
2	Incumplir las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión, por no haber realizado las actividades silviculturales (implementación de viveros).	Literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG
3	Facilitar a través de su Contrato de Concesión Forestal para que se transporte el volumen de 421.245 m³ correspondiente a producto forestal no autorizado.	Literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

10. Mediante escrito con registro N° 283 (fs. 319) recibido el 19 de marzo de 2013, la señora Lidia Luz Cauper De Flores interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral Nº 036-2013-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:

Con relación a las actividades de fiscalización posterior

a) La administrada indicó que la Dirección de Supervisión habría vulnerado el principio del debido procedimiento ya que, como fue señalado en su escrito de descargos[6], en ninguno de los documentos obrantes en el

[6] En su escrito de descargos, la administrada señaló respecto a los requisitos legales para una correcta fiscalización, lo siguiente:

"Es sabido que casi la totalidad de los procedimientos administrativos se clasifican en aquellos sujetos a evaluación previa y aquellos sujetos a aprobación automática; siendo estos susceptibles de ser fiscalizados con posterioridad a fin de que la autoridad administrativa constate la veracidad de la información brindada por los administrados.
*Sin embargo, **esta labor fiscalizadora**- no obstante ser una función de la administración pública- **no está librada a su libre arbitrio,** sino que obedece a una serie de pautas y mecanismos que aseguran su total imparcialidad y eficacia.*
Así, el artículo 32° de la Ley N° 27444 señala que: "(...) la fiscalización comprende no menos de diez porciento de todos los expedientes sujetos a la modalidad de aprobación automática, con un máximo de 50 expedientes por semestre, que serán seleccionados mediante medios electrónicos o informáticos".
Así, de la norma antes citada se desprenden las pautas y requisitos fundamentales que deben observarse para efectos de iniciar una fiscalización posterior a los administrados (...).
*En el caso en concreto tenemos que, **el OSINFOR no ha cumplido con su obligación legal de realizar las actividades de muestreo, clasificación porcentual y evaluación de expedientes sujetos a evaluación previa o aprobación automática para el cumplimiento de su función fiscalizadora. Por el contrario, ha procedido de manera sumamente arbitraria "eligiendo a dedo" y de manera irregular algunas concesiones ubicadas en la Región Loreto para realizar inspecciones oculares a fin de verificar el aprovechamiento de las especies maderables**, en evidencia de un claro abuso de poder inquisitivo.*
(...)
Bajo estos hechos, queda claro que el OSINFOR
ha cometido evidentes irregularidades que están direccionadas a entorpecer y obstaculizar mis actividades de aprovechamiento como concesionario, pues en ningún momento se empleó el sistema

expediente se ha explicado cuál fue el criterio de selección para realizar una supervisión en el área de su concesión. Ello, pese a que la Ley N° 27444 establece expresamente que la fiscalización comprende no menos del 10% de todos los expedientes sujetos a la modalidad de aprobación automática con un máximo de 50 expedientes por semestre, seleccionados mediante medios electrónicos o informáticos; es decir, en dicho artículo se menciona a detalle el criterio y requisitos a seguir por toda autoridad perteneciente a la Administración Pública.

b) Asimismo, agregó que si bien el Decreto Legislativo N° 1085 señala las funciones del OSINFOR dicha mención es realizada de manera general ya que no se detalla el procedimiento específico que se debe seguir. Por lo tanto, si la norma que regula el PAU no especifica un criterio de selección para realizar las actividades preliminares de supervisión entonces correspondía aplicar la Ley N° 27444 y no elegir de manera irregular y abusiva algunas concesiones ubicadas en Loreto.

Con relación a las conductas infractoras

c) La administrada indicó que la imputación referida a la comisión de las conductas infractoras imputadas carece de sustento técnico y de medios probatorios idóneos que garanticen irrefutablemente que se incurrió en ellas. En efecto, para la acreditación de la conducta referida a la extracción forestal fuera del área autorizada, en la Resolución Directoral objeto de la presente apelación se indica que el único medio probatorio que la fundamenta es la información incluida en el Balance de Extracción; sin embargo, dicho documento por sí solo no basta para atribuirle la responsabilidad por dicha conducta.

d) Asimismo, no se ha considerado que para la determinación del volumen, existen circunstancias que generan un margen de error permitido en la medición, tales como de qué especie se trata, el lugar en el que se realice la medición, entre otros.

e) Adicionalmente, para la imputación referida al incumplimiento de contrato por no haber realizado la implementación de viveros, se advierte que no se ha señalado cuál es el medio probatorio con sustento técnico que acreditaría la pérdida del suelo y/o los daños irreparables que se originaron al ecosistema.

---

de muestreo al azar para determinar cuáles serían las concesiones forestales inspeccionadas. Es más, la Resolución Directoral N° 160-2012-OSINFOR-DSCFFS ni siquiera circunscribe la conformación de equipos de trabajo para fiscalizar el aprovechamiento de las especies maderables en la concesión, sino que en su generalidad tampoco señala cuál fue la finalidad del acto de supervisión."

Con relación a la multa

f) La administrada manifestó que de conformidad con lo establecido en "(...) ***LA ESCALA PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTAS DEL OSINFOR, aprobada mediante la Resolución Presidencial N° 080-2010,*** (...) ***la determinación de la imposición de la multa debe considerar el volumen de madera, la categorización de especies, y el valor comercial*** (...). Ello, con el objeto de fijar razonablemente la multa; sin embargo, en la Resolución (...) **no especifica ni detalla con exactitud, el sustento en el cual se ampara para determinar la multa en 6.38 UIT** (...) pese a que (...) me importa conocer en base a qué situaciones exactas y cálculos se ha procedido a la determinación de la multa impuesta (...)"[7].

g) Asimismo, agregó que para la determinación del importe de la multa "(...) *se ha utilizado el Informe Técnico N° 012-2013-OSINFOR/06.1.2 que no fue notificado. Ello,* (...) *implica una violación al principio del debido proceso, toda vez que no se me corrió traslado después de haber sido emitido, sin darme la oportunidad de tomar conocimiento del mismo, a fin de considerar las conclusiones que allí se indican; situación que no respeta el principio de equidad y sobre todo el principio de participación* (...)"[8].

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 Nº 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo Nº 014-2001-AG y sus modificatorias.

14. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley Nº 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo Nº 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. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo Nº 1085.

---

7 Foja 325.

8 Foja 323.

17. Resolución Presidencial Nº 020-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

18. Resolución Presidencial Nº 007-2013-OSINFOR, que aprobó 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-PCM[9], dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

23. De la revisión del expediente, se aprecia que el 19 de marzo de 2013, mediante escrito con registro N° 283 (fs. 319), la administrada interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral Nº 036-2013-OSINFOR-DSCFFS.

24. Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, PAU), la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado <u>sin realizar análisis de admisibilidad alguno</u>[10].

---

9 **Decreto Supremo N° 029-2017-PCM**
"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".

10 **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR**
"Artículo 39°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de Apelación

25. 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 2017[19] y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación[20].

26. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada[11] se aplicará lo dispuesto por el TUO de la Ley N° 27444, a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Procesal Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.

27. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil[12] 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

---

Los plazos para la interposición del Recurso de Apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son los mismos que los establecidos para el Recurso de Reconsideración.
Este Recurso se presenta ante la Dirección de Línea que haya emitido la resolución de primera instancia, la misma que sin calificar la admisibilidad del recurso lo elevará conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre".

19 **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.**
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
SEGUNDA: Vigencia y aplicación
El presente reglamento entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución que lo aprueba en el Diario Oficial El Peruano".

20 **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**
"Artículo 32°.- Recurso de apelación
El Recurso de Apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia y es resuelto por el TFFS. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.
Corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.
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".

11 **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".

12 **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".*

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 celeridad[13], eficacia[14] e informalismo[15] recogidos en el TUO de la Ley N° 27444. En consecuencia, en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto por la administrada.

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[16]. En ese sentido, en el presente PAU se notificó la Resolución Directoral N° 036-2013-OSINFOR-DSCFFS que determinó sancionar a la administrada el 27 de febrero de 2013 y ésta presentó su recurso de apelación el 19 de marzo de 2013, es decir, dentro del plazo establecido.

---

13 *"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.

14 *"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.

15 *"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.

16 **Resolución Presidencial Nº 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. (...)"

Asimismo, respecto al término de la distancia, se tiene el siguiente plazo de acuerdo con la Resolución Presidencial N° 272-2011-OSINFOR, Cuadro de Términos de la Distancia del OSINFOR:

CUADRO DE TÉRMINOS DE LA DISTANCIA - OSINFOR		
Departamento	**Del distrito a la OD**	**OD**
Loreto	1	Iquitos

29. Asimismo, de acuerdo con el artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444[17], 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. 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 mismos hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho"*[18].

31. En este sentido el escrito de apelación presentado por la administrada 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[19] (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122° y 219° del TUO de la Ley N° 27444[20], por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

---

17 **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".

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

19 **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°.- 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 (...)".

20 **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.

32. En razón a todo lo señalado, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por la señora Lidia Luz Cauper De Flores.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

    i) Si las disposiciones referidas en la Ley N° 27444 resultan aplicables a la supervisión realizada del 9 al 15 de marzo de 2012.

    ii) Si las conductas infractoras tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG y sus modificatorias, imputadas a la señora Lidia Luz Cauper De Flores han sido debidamente acreditadas.

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

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.I. Si las disposiciones referidas en la Ley N° 27444 resultan aplicables a la supervisión realizada del 9 al 15 de marzo de 2012.

34. La administrada indicó que la Dirección de Supervisión habría vulnerado el principio del debido procedimiento ya que, como fue señalado en su escrito de descargos[21],

---

3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicaciónn 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 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".

21 En su escrito de descargos, la administrada señaló respecto a los requisitos legales para una correcta fiscalización, lo siguiente:

> *"Es sabido que casi la totalidad de los procedimientos administrativos se clasifican en aquellos sujetos a evaluación previa y aquellos sujetos a aprobación automática; siendo estos susceptibles de ser fiscalizados con posterioridad a fin de que la autoridad administrativa constate la veracidad de la información brindada por los administrados.*
> *Sin embargo, **esta labor fiscalizadora**- no obstante ser una función de la administración pública- **no está librada a su libre arbitrio,** sino que obedece a una serie de pautas y mecanismos que aseguran su total imparcialidad y eficacia.*

en ninguno de los documentos obrantes en el expediente se ha explicado cuál fue el criterio de selección para realizar una supervisión en el área de su concesión. Ello, pese a que la Ley N° 27444 establece expresamente que la fiscalización comprende no menos del 10% de todos los expedientes sujetos a la modalidad de aprobación automática con un máximo de 50 expedientes por semestre, seleccionados mediante medios electrónicos o informáticos; es decir, en dicho artículo se menciona a detalle el criterio y requisitos a seguir por toda autoridad perteneciente a la Administración Pública.

35. En esa línea, agregó que si bien el Decreto Legislativo N° 1085 señala las funciones del OSINFOR dicha mención es realizada de manera general ya que no se detalla el procedimiento específico que se debe seguir. Por lo tanto, si la norma que regula el PAU no especifica un criterio de selección para realizar las actividades preliminares de supervisión entonces correspondía aplicar la Ley N° 27444 y no elegir de manera irregular y abusiva algunas concesiones ubicadas en Loreto.

36. Al respecto, se debe precisar que los artículos 3° y 4° del Decreto Supremo N° 024-2010-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1085 (en adelante, Decreto Supremo N° 024-2010-PCM) disponen, por un lado, que la finalidad de la supervisión es velar por el cumplimiento de las condiciones que regulan el otorgamiento de los títulos habilitantes y con ello, velar por el cumplimiento de la normativa aplicable. Por otro lado, se establece que durante las supervisiones realizadas por el OSINFOR se debe verificar el cumplimiento de los planes de manejo, criterios técnicos y normas emanadas para la sostenibilidad del desarrollo forestal y de fauna silvestre[22].

Así, el artículo 32° de la Ley N° 27444 señala que: "(...) la fiscalización comprende no menos de diez porciento de todos los expedientes sujetos a la modalidad de aprobación automática, con un máximo de 50 expedientes por semestre, que serán seleccionados mediante medios electrónicos o informáticos".
Así, de la norma antes citada se desprenden las pautas y requisitos fundamentales que deben observarse para efectos de iniciar una fiscalización posterior a los administrados (...).
*En el caso en concreto tenemos que, **el OSINFOR no ha cumplido con su obligación legal de realizar las actividades de muestreo, clasificación porcentual y evaluación de expedientes sujetos a evaluación previa o aprobación automática para el cumplimiento de su función fiscalizadora. Por el contrario, ha procedido de manera sumamente arbitraria "eligiendo a dedo" y de manera irregular algunas concesiones ubicadas en la Región Loreto para realizar inspecciones oculares a fin de verificar el aprovechamiento de las especies maderables**, en evidencia de un claro abuso de poder inquisitivo.*
(...)
Bajo estos hechos, queda claro que el OSINFOR
ha cometido evidentes irregularidades que están direccionadas a entorpecer y obstaculizar mis actividades de aprovechamiento como concesionario, pues en ningún momento se empleó el sistema de muestreo al azar para determinar cuáles serían las concesiones forestales inspeccionadas. Es más, la Resolución Directoral N° 160-2012-OSINFOR-DSCFFS ni siquiera circunscribe la conformación de equipos de trabajo para fiscalizar el aprovechamiento de las especies maderables en la concesión, sino que en su generalidad tampoco señala cuál fue la finalidad del acto de supervisión."

22 **Decreto Supremo N° 024-2010-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1085.**
"**Artículo 3°.- Finalidad de la supervisión**
La finalidad de la supervisión es coadyuvar al desarrollo forestal sostenible, velar por el cumplimiento de la normativa aplicable a la materia y verificar el cumplimiento de las condiciones que regulan el otorgamiento de los títulos habilitantes".

"**Artículo 4°.- Rol de la supervisión**
En las supervisiones que realice el OSINFOR, se implementarán, entre otras, las siguientes actividades:

37. Asimismo, el artículo 38° del Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR[23], disponía que la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre y la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre se encargaban de programar, evaluar y ejecutar los planes y programas a través de la supervisión sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre[24].

38. De lo señalado se colige que la función supervisora constituye un acto declarativo, por cuanto a través de dicha actividad se verifica el cumplimiento de las condiciones y obligaciones que regulan el otorgamiento de los títulos habilitantes concedidos a los administrados, siendo que a partir de los resultados de la supervisión y demás documentos que se generen en dicha actividad, son merituados debidamente como material probatorio para el inicio de las acciones administrativas (inicio del procedimiento administrativo sancionador) que corresponda; es decir, a través de la supervisión no se califican las conductas verificadas como infracción ya que ello solo puede ser realizado a través de un procedimiento sancionador, en el cual se determina que un hecho/acto/conducta encaja en supuesto calificado como infracción.

39. Ahora bien, por otro lado, la fiscalización posterior en los procedimientos administrativos regulada en el artículo 33° del TUO de la Ley N° 27444[25] corresponde a aquella que se realiza al interior de un procedimiento de evaluación previa y/o aprobación automática, y comprende la verificación aleatoria (por muestreo) de la autenticidad de las declaraciones, documentos, información y demás traducciones proporcionadas por los administrados; esto es, la entidad se encuentra obligada a verificar de oficio, la autenticidad de la documentación presentada.

- Verificar el cumplimiento de los planes de manejo, criterios técnicos y normas emanadas para la sostenibilidad del desarrollo forestal y de fauna silvestre".

23 Vigente al momento de la realización de la supervisión.

24 **Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.**
"**Artículo 38°.- De los Órganos de Línea.**
Son encargados de programar, evaluar y ejecutar los planes y programas a través de la supervisión y fiscalización de los títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque orientados a la consecución de las metas y objetivos del OSINFOR. Dependen de la Presidencia Ejecutiva y están conformados por:

38.1 Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre; y,

38.2 Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre".

25 **TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**
"***Artículo 33.- Fiscalización posterior***
33.1 Por la fiscalización posterior, la entidad ante la que es realizado un procedimiento de aprobación automática, evaluación previa o haya recibido la documentación a que se refiere el artículo 47; queda obligada a verificar de oficio mediante el sistema del muestreo, la autenticidad de las declaraciones, de los documentos, de las informaciones y de las traducciones proporcionadas por el administrado. (...)"

40. Dicha actuación administrativa se encuentra vinculada a la expedición de un acto administrativo que decide, declara o certifica una situación jurídica del administrado[26], que puede ir desde el reconocimiento de un hecho (emisión de una partida de nacimiento) hasta la habilitación legal para iniciar una actividad de aprovechamiento forestal (aprobación de un Plan de Manejo, como el POA[27]), siendo que corresponde a la autoridad que aprobó dicho documento verificar la autenticidad de la información que la contiene, sin inmiscuirse en la labor de supervisión derivada del vínculo contractual generado en virtud de la suscripción del Contrato de concesión o de la supervisión del cumplimiento de un mandato legal.

41. En tal sentido, la labor supervisora del OSINFOR no busca verificar la autenticidad de la documentación o declaraciones presentadas por el administrado para la aprobación del POA (como si lo hace la fiscalización posterior), sino que obtenido dicho documento de gestión, la supervisión tiene por finalidad cautelar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa vigente para el desarrollo de la actividad.

42. Por tanto, las disposiciones referidas a la fiscalización posterior en los procedimientos administrativos reguladas en el TUO de la Ley N° 27444 no resultan aplicables al procedimiento de supervisión que efectúa el OSINFOR, por cuanto la finalidad y objetivo son distintos, desvirtuando lo señalado por la administrada.

VI.II. Si las conductas infractoras tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG y sus modificatorias, imputadas a la señora Lidia Luz Cauper De Flores han sido debidamente acreditadas.

43. La administrada indicó que la imputación referida a la comisión de las conductas infractoras imputadas carece de sustento técnico y de medios probatorios idóneos que garanticen irrefutablemente que se incurrió en ellas.

44. Sobre el particular, se debe precisar que el PAU por infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, de naturaleza sancionatoria, constituye un mecanismo diseñado para hacer efectiva la acción de interés público que el Estado ha confiado a la Administración para tutelar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título habilitante respectivo, frente aquellas conductas que desconozcan o resulten lesivas, conforme a lo establecido en el artículo 65° de nuestra Constitución Política.

---

26 **TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**
*"**Artículo 5.- Objeto o contenido del acto administrativo***
5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad. (...)"

27 Debe precisarse que el referido Plan de Manejo, tiene distintos niveles, entre ellos, se encuentra el denominado Plan Operativo Anual en el cual se señalan las operaciones de corto plazo del Plan de Manejo Forestal. Dicho documento es aprobado mediante resolución administrativa, la cual precisa que corresponde a una PCA de zafra determinada.

45. En esa línea, el artículo 238 del TUO de la Ley N° 27444 faculta a la autoridad administrativa a llevar a cabo actividades de fiscalización para la determinación y comprobación de los hechos materia de pronunciamiento, los que serán realizados de oficio con la finalidad de lograr convicción de la verdad material que fundamentará la decisión adoptada[28]. Por ello, para el cumplimiento de tal obligación la actuación de la administración debe enmarcarse dentro de lo establecido en los principios de impulso de oficio y verdad material.

46. Con relación al principio de verdad material, el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 establece que la autoridad administrativa competente tiene el deber de adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas, a fin de acreditar de manera plena los hechos que sirven de motivo a sus decisiones[29].

---

28 **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**
Artículo 238.-Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización
238.1 Los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia.

238.2 La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:

1. Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad.

El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes especiales.

2. Interrogar a las personas materia de fiscalización o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores y a terceros, utilizando los medios técnicos que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones.

La citación o la comparecencia personal a la sede de las entidades administrativas se regulan por los artículos 67 y 68.

3. Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales y/o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización, respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.

4. Tomar copia de los archivos físicos, ópticos, electrónicos u otros, así como tomar fotografías, realizar impresiones, grabaciones de audio o en video con conocimiento previo del administrado y, en general, utilizar los medios necesarios para generar un registro completo y fidedigno de su acción de fiscalización.

5. Realizar exámenes periciales sobre la documentación y otros aspectos técnicos relacionados con la fiscalización.

6. Utilizar en las acciones y diligencias de fiscalización equipos que consideren necesarios. Los administrados deben permitir el acceso de tales equipos, así como permitir el uso de sus propios equipos, cuando sea indispensable para la labor de fiscalización.

7. Ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización en caso que, como resultado de las acciones y diligencias realizadas, se detecten incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto.

8. Las demás que establezcan las leyes especiales".

29 **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

47. Por su parte, el principio de impulso de oficio, recogido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece el deber de las autoridades de dirigir e impulsar de oficio el procedimiento, así como ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias[30].

48. De lo señalado, se advierte que las exigencias de los principios de impulso de oficio y verdad material antes citados resultan importantes, a efectos de poder desvirtuar la presunción del principio de licitud recogido en el numeral 9 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444[31].

49. Asimismo, cabe precisar que el principio de presunción de licitud constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose en virtud del mismo que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario. Asimismo, sobre dicho principio, Morón Urbina señala lo siguiente:

> *"(...) conceptualmente esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento (...) iv. A la absolución en caso de insuficiencia probatoria o duda razonable sobre su culpabilidad (si la evidencia actuada en el procedimiento administrativo sancionador no llega a formar convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva – in dubio pro reo. En todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir*

---

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)
1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público".

[30] **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, 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:
(...)
1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias".

[31] **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**
De la Potestad Sancionadora
Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado)"[32].

50. En consecuencia, la autoridad administrativa a efectos de imponer una sanción al administrado, debe verificar previamente la efectiva comisión de la infracción administrativa imputada y sujetar su actuación a la observancia de los principios que rigen su potestad sancionadora, así como a aquellos que rigen la generalidad de los procedimientos administrativos.

51. En atención a lo señalado, corresponde a esta Sala analizar si existen medios probatorios suficientes que acrediten que la señora Lidia Luz Cauper De Flores incurrió en la comisión de las conductas infractoras tipificadas en los literales i), l) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2011-AG, y sus modificatorias. Ello, en virtud a que de conformidad con lo dispuesto por el principio de verdad material y el de presunción de licitud los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados.

Sobre la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG correspondiente al POA VI

52. La administrada señaló que para la acreditación de la conducta referida a la extracción forestal fuera del área autorizada, en la Resolución Directoral objeto de la presente apelación se indica que el único medio probatorio que la fundamenta es la información incluida en el Balance de Extracción; sin embargo, dicho documento por sí solo no basta para atribuirle la responsabilidad por dicha conducta.

53. Asimismo, indicó que no se ha considerado que para la determinación del volumen, existen circunstancias que generan un margen de error permitido en la medición, tales como de qué especie se trata, el lugar en el que se realice la medición, entre otros.

54. Al respecto, debe precisarse que el literal i) del artículo 363 del Decreto Supremo N° 014-2001-AG establece que:

> "***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*".

[32] **MORON URBINA, Juan Carlos**. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General.* Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 725 y 726.

55. De la lectura del dispositivo legal señalado, se advierte que para la configuración del tipo infractor establecido en la mencionada norma pueden presentarse de manera disyuntiva dos situaciones: (i) realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; es decir, extraer especies distintas a las autorizadas en el POA; o, (ii) realizar extracciones forestales fuera de la zona autorizada; es decir, realizar extracciones fuera del área aprobada en el POA.

56. Cabe precisar que, la configuración del mencionado tipo infractor implica la verificación del volumen de madera reportado en el Balance de Extracción o Forma 20 con lo extraído en campo (volumen que es medido por el supervisor durante la diligencia de supervisión); es decir, el tipo infractor se configura cuando exista una incongruencia entre ambos volúmenes, dicha diferencia se considera como un volumen no justificado. En consecuencia, lo manifestado por la recurrente respecto a la determinación de volumen no justificado no es correcto debido a que éste es determinado de manera objetiva considerando la información que previamente fue consignada en el POA.

57. En el presente caso, el objeto de la diligencia de supervisión fue verificar la implementación de las actividades del POA VI, entre ellas, verificar el aprovechamiento de las especies *Cedrela odorata* "cedro", *Virola sp.* "cumala", *Virola sebifera* "cumala caupuri", *Tabebuia sp.* "tahuari", *Cedrelinga catenaeformis* "tornillo", de acuerdo con la selección de la muestra.

58. En virtud de lo señalado, se ha podido verificar que la Dirección de Supervisión analizó los hechos materia de imputación sobre la base de los hallazgos constatados por el supervisor, durante la diligencia realizada del 9 al 15 de marzo de 2012, los cuales fueron analizados en el Informe de Supervisión N° 081-2012-OSINFOR-DSCFFS, complementado con el Informe Técnico N° 012-2013-OSINFOR/06.1.2, tal como se expone a continuación:

Informe de Supervisión N° 081-2012-OSINFOR-DSCFFS

*"**V. ANÁLISIS**[33]*
(...)
8.5. DE LOS ARBOLES APROVECHABLES
8.5.1. De los 184 árboles programados para la supervisión se verificó 164 aprovechables, 128 árboles aprovechables en pie, 29 árboles en tocón, 6 árboles no existen (...); por lo tanto, se encontró el 96.74% de la muestra de supervisión.
(...)

8.5.3. Las coordenadas de los 164 árboles aprovechables supervisados, el 90% se encuentran en el rango aceptable (al radio de 50 metros según coordenadas UTM) el 6% se encuentra por encima del rango permisible, el 3.5% no existe y el 0.5 % se encuentra muerto, (...) no excediéndose del 20% de acuerdo a los indicadores de evaluación obligatoria.

[33] Foja 12

(...)
8.5.7. En el reporte sobre el balance de extracción, el concesionario ha movilizado 218.892 m^3 de cedro (...); sin embargo, de los 29 tocones de cedro verificados en campo en calidad de aprovechados (volumen considerado en el POA) los cuales representan un volumen de 182.168 m^3, pero no se evidenció el aprovechamiento (tocones) de la especie tornillo, tahuari, cumala caupuri y cumala".

Informe Técnico N° 012-2013-OSINFOR/06.1.2[34]

En relación a la especie cedro, según el balance de extracción se movilizó 218.892 m^3 (100%) del volumen autorizado; asimismo, realizada la supervisión se evaluaron todos los individuos aprobados (33 árboles) encontrándose, 03 individuos en pie, 01 individuo muerto y 29 en condición de tocón con un volumen de 36.64 m^3 los cuales no se encuentran justificados.

Para la especie cumala según el balance de extracción se movilizó 719.709 m^3 (100%) del volumen autorizado; asimismo, realizada la supervisión se evaluaron 74 individuos del total aprobado (253 árboles) encontrándose en campo 71 en pie y 03 no existen, es de señalar que 179 individuos no se supervisaron y bajo el principio de presunción de licitud asumimos que estas pudieran estar aprovechadas justificando así un volumen de 515.09 m^3, quedando un volumen de 214.27 m^3el cual no se encuentra justificado, cabe señalar que en ese volumen se encuentra incluido el individuo no existente.

En relación a la especie cumala caupuri, según el balance de extracción se movilizó 381.50 m^3 (100%) de volumen autorizado; asimismo, en la supervisión se evaluaron 41 individuos del total aprobado (141 árboles) encontrándose en campo 40 en pie y 01 no existe, es de señalar que 179 individuos no se supervisaron y bajo el principio de presunción de licitud asumimos que estas pudieran estar aprovechadas justificando así un volumen de 266.53 m^3, aquedando un volumen de 116.85 m^3 el cual no se encuentra justificado, cabe señalar que en ese volumen se encuentra incluido el individuo no existente.

En relación a la especie tahuari según el balance de extracción se movilizó el 45.02 m^3 (59.7 %) del volumen autorizado; asimismo, en la supervisión se evaluaron 08 individuos del total aprobado (25 árboles) encontrándose en campo 07 en pie y 01 no existe, es de señalar que 17 individuos no se supervisaron y bajo el principio de presunción de licitud asumimos que estas pudieran estar aprovechadas justificando así un volumen de 50.69 m^3, dicho volumen es superior es superior a lo reportado en el balance de extracción, por lo que se precisa que el volumen reportado en el balance de extracción se encuentra justificado.

En relación a la especie tornillo según el balance de extracción se movilizó 229.64 m^3 (100 %) del volumen autorizado; asimismo, en la supervisión se evaluaron 8 individuos del total aprobado (26 árboles) encontrándose en campo 07 en pie y 01 no existente, es de señalar que 18 individuos no se supervisaron y bajo el principio de presunción de licitud asumimos que estas pudieran estar aprovechadas justificando así un volumen de 180.53 m^3, quedando así un volumen de 53.48 m^3 el cual no se encuentra justificad, cabe señalar que en este volumen se encuentra incluido el individuo no existente.

[34] Foja 289, reverso y 290

Asimismo, (...) en el presente informe para dicho cálculo se determinó en función a los árboles declarados en el documento de gestión, puesto que según los resultados de la supervisión las medidas dasométricas (dap) se encuentra subestimadas por consiguiente resulta más coherente dicho cálculo.

Cuadro N° 01. Consolidado de árboles aprovechables declarados en el POA.

Especies	Aprov. aprobados		Total movilizado (BE)		Programados a Supervisar		Árboles encontrados en campo								Vol. movilizado no justificado
							Aprovechables								
					Aprov.		En pie		Tocón		Muerto		No existe		
	N° Arb.	Vol. (m3)	Vol. (m3)	%	N° Arb.	Vol. (m3)	N° Arb.	Vol. (m3)	N° Arb.	Vol. (m3)	N° Arb.	Vol. (m3)	N° Arb.	Vol. (m3)	
Cedro	33	218.90	218.89	100	33	218.814	3	18.95	29	182.2	1	17.69			36.64
Cumala	253	719.71	719.71	100	74	204.615	71	342.01					3	9.7	214.27
Cumala caupuri	141	381.50	381.50	100	41	114.969	40	158.61					1	1.9	116.85
Tahuari	25	75.36	45.02	59.7	8	24.670	7	29.40					1		Just.
Tornillo	26	229.66	229.64	100	8	49.124	7	64.49					1	4.4	53.48
Total	**478**	**1625.13**	**1594.76**	98.1	**164**	**612.19**	**128**	**613.47**	**29**	**182.2**	**2**	**25.96**	**6**	**16**	**421.25**

59. Sobre la base de la información descrita en el Informe de Supervisión, que recoge los hallazgos verificados durante la supervisión forestal (al POA VI, cuyo titular es la señora Lidia Luz Cauper De Flores), así como de la revisión del Balance de Extracción, la Dirección de Supervisión obtuvo la siguiente información:

    i) De acuerdo con el Balance de extracción se movilizó 218.892 m^3 de la especie cedro (*Cedrela odorata*), 719.709 m^3 de la especie cumala (*Virola sp.*), 381.50 m^3 de la especie cumala caupuri (*Virola sebifera*), 45.022 m^3 del volumen autorizado de la especie tahuari (*Tabeuia sp.*) y 229.641 m^3 de la especie tornillo (*Cedrelinga catenaeformis*).

    ii) Durante la supervisión se verificó que de 164 individuos seleccionados para la supervisión 128 árboles aprovechables fueron encontrados en pie, 29 árboles en tocón de la especie cedro, 6 árboles no existen, 2 árboles muertos naturalmente.

60. Ello, permitió que la Dirección de Supervisión concluya que como resultado de lo señalado en el Balance de extracción y lo verificado en campo exista una diferencia de 421.25 m^3, que no se encontraba justificada; evidenciándose así que la referida madera procedió de una extracción no autorizada, dado que no corresponde a los árboles declarados en el documento de gestión. Dicha situación, acreditó - entre otras - la configuración de la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 364 del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, toda vez existió una diferencia entre lo verificado

en campo y lo reportado en el Balance de extracción, lo que permite concluir la configuración del tipo infractor.

Sobre la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG correspondiente al POA IV

61. Se debe señalar que sobre la base de los hechos verificados durante la supervisión forestal realizada, así como el Informe de Supervisión N° 081-2012-OSINFOR-DSCFFS, complementado con el Informe Técnico N° 012-2013-OSINFOR/06.1.2, la Dirección de Supervisión mediante Resolución Directoral Nº 036-2013-OSINFOR-DSCFFS realizó el correspondiente análisis, siendo que respecto a la conducta tipificada en el literal w) se señaló lo siguiente:

> *"Que, (...) considerando lo señalado por la concesionaria, así como los diferentes informes levantados en el presente caso se considera que (...) la concesionaria ha realizado (...):*
>
> *Facilitado a través de su contrato de concesión para el transporte de recursos forestales maderables provenientes de una extracción no autorizada de la especie cedro (cedrela odorata) en un volumen de 36.64 m^3, cumala (virola sp.) en un volumen de 214.27 m^3, cumala caupuri (virola sebifera) en un volumen de 116.85 m^3 y tornillo (cedrelinga catenaeformis) en un volumen de 53.48 m^3toda vez que la concesionaria realizó extracciones forestales sobre individuos no autorizados y por ende, utilizó su contrato de concesión suscrito con el Estado para llevar a cabo el transporte ilícito de la madera a través de sus Guías de Transporte Forestal. Esta circunstancia significa concretamente que utilizó el vínculo contractual que la obligaba a extraer recursos forestales de manera sostenible y responsable para transportar volúmenes no autorizados y obtener beneficios con la posterior comercialización de lo extraído y movilizado". (308, reverso)*

62. Frente a lo expuesto, resulta razonable deducir que el producto forestal extraído sin autorización fue movilizado a través de las Guías de Transporte Forestal, tal como se puede apreciar en el Balance de Extracción (fs.54), el cual fue avalado mediante la emisión y la utilización de las Guías de Transporte Forestal que originalmente debieron posibilitar la movilización de los individuos autorizados, pero que facilitaron o permitieron la movilización de recursos forestales provenientes de un aprovechamiento no autorizado.

63. Al respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 318°[35] del Decreto Supremo N° 014-2001-AG respecto a las Guías de Transporte Forestal establecía, entre otros,

---

[35] **Decreto Supremo N° 018-2001-AG.**
"Artículo 318°.- Guías de transporte de productos forestales y de fauna silvestre al estado natural
El transporte de productos forestales y de fauna silvestre, al estado natural, debe estar amparado con la respectiva Guía de Transporte Forestal o Guía de Transporte de Fauna Silvestre, según corresponda. La guía de transporte es el documento que autoriza el transporte interno de tales productos.

En el caso especímenes de fauna silvestre en la guía respectiva debe consignarse el código de las marcas de los especímenes a trasladar.

que los formularios de las guías de transporte son registrados ante la autoridad forestal y son llenadas y suscritas por el respectivo titular y tienen carácter de declaración jurada. Esto es así, debido a que mediante ellas se busca dejar un registro en cuanto a especies y volúmenes movilizados, que permitirá a la autoridad hacer seguimiento a la trazabilidad del recuso forestal extraído e identificar su trayectoria desde primer puesto de control.

64. Asimismo, se debe hacer la precisión que la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG únicamente tiene como sujeto activo a quien es titular del contrato, permiso o autorización y no a un tercero. Ello, debido a que la conducta infractora en mención sanciona la simulación del transporte de recursos como si fueran propios del área del POA, cuando en realidad corresponden a un área distinta.

65. Por las consideraciones expuestas, corresponde señalar que se ha acreditado la comisión del tipo infractor previsto en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-201-AG y sus modificatorias; razón por la cual, lo señalado por la administrada carece de sentido.

Sobre la prueba en los procedimientos administrativos sancionadores

66. En los procedimientos administrativos sancionadores, la autoridad administrativa posee la carga de la prueba de los hechos que imputa a los administrados, con una mínima actividad probatoria sobre los hechos a analizar[36], lo cual implica que la prueba es un elemento vital del proceso que lleva a producir el convencimiento o certeza sobre los hechos controvertidos de un determinado acto administrativo. Ello, debido a que ante la comisión de una infracción, el principio de presunción de licitud obliga a la autoridad administrativa a atribuir la responsabilidad de la infracción, solo si ésta ha sido demostrada de forma objetiva; de manera tal que, solo entonces puede obligarse al sujeto infractor al cumplimiento de la sanción.

En el caso de trozas de madera éstas deben estar marcadas en cada extremo con la marca autorizada, cuyo código se consigna en la guía de transporte.
Los formularios de las guías de transporte son registrados en el INRENA y son llenados y suscritos por el respectivo titular; tienen carácter de declaración jurada".

36 **TUO de la Ley N° 27444**
"Artículo 171°.- Carga de la prueba
171.1 La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley".

"**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:
(...)
1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias".

67. Es así que, en el presente PAU, las conductas infractoras analizadas previamente se han acreditado sobre la base de la información consignada en: i) el Balance de Extracción, que es un documento emitido por la autoridad forestal respectiva, en el cual se detalla la cantidad de los volúmenes consignados en las Guías de Transporte Forestal; y, ii) los hallazgos detectados durante la supervisión de campo consignados en las Actas de Supervisión y Formatos de Campo, recogidos en el Informe de Supervisión e Informes Técnicos, integran los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada en gabinete, siendo que su finalidad principal es determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área objeto del título habilitante[37].

68. En ese sentido, los hallazgos verificados durante la supervisión forestal, recogidos en los Informes, son veraces y tienen fuerza probatoria por cuanto responden a una realidad de hecho apreciada directamente por los supervisores en ejercicio de sus funciones, siendo que todas sus labores son realizadas con objetividad y conforme a los dispositivos legales pertinentes.

69. Sin perjuicio de ello, resulta oportuno advertir que los medios probatorios mencionados admiten prueba en contrario, siendo que quien alega hechos diferentes a los contenidos en las actas e informes tiene la carga de la prueba para demostrar la invalidez de los datos consignados en los mismos[38], no bastando su mera observación para poder considerar que dicha afirmación es imprecisa o falsa. En consecuencia, si la recurrente consideraba que las pruebas aportadas por la autoridad administrativa no eran suficientes para acreditar la comisión de las infracciones imputadas, le correspondía presentar medios de prueba y/o documentos que así lo demuestren; situación que no ha ocurrido en el presente caso.

70. Por las consideraciones expuestas, corresponde señalar que se ha acreditado la comisión de los tipos infractores previstos en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-201-AG y sus modificatorias; razón por la cual, lo señalado por la administrada en relación a dichas conductas carece de sentido.

---

37 **Resolución Presidencial N° 063-2013-OSINFOR**, que aprobó Manual de Supervisión en Permisos de Aprovechamiento Forestal Maderable.
"**ANEXO B. DEFINICIONES Y ABREVIATURAS**
B.1. Definiciones:
b.1.11. Informe de Supervisión: Documento elaborado por los supervisores en base a los resultados de la supervisión de campo y la información previamente analizada; cuyo fin es determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área concesionada".

38 **TUO de la Ley N° 27444**
"**Artículo 171°.- Carga de la prueba**
(...)
171.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones".

Sobre la conducta infractora tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG correspondiente al POA IV

71. Se debe señalar que, el literal l) del artículo 363 del Decreto Supremo N° 014-2001-AG establece que:

> "***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".*

72. Asimismo, en relación al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión Forestal, la Dirección de Supervisión en las Resoluciones Directorales N° 160-2012-OSINFOR-DSCFFS y Nº 036-2013-OSINFOR-DSCFFS señaló lo siguiente:

> *Resolución Directoral N° 160-2012-OSINFOR-DSCFFS*
>
> *"Que, mediante Informe de Supervisión N° 081-2012-OSINFOR-DSCFFS de fecha 03 de agosto de 2012 se da cuenta de la supervisión (...) cuyos resultados, entre otros, se detallan a continuación: (...) (viii)* ***existe incumplimiento de las actividades silviculturales de acuerdo al cronograma de actividades del POA VI****, respecto a la implementación de viveros (...).*
>
> *Que, de acuerdo a lo señalado (...), los hechos ocurridos hacen presumir que el concesionario habría realizado las siguientes acciones: (...) ii) incumplido las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento, lo que se evidencia en el incumplimiento de las actividades silviculturales, respecto a la implementación de viveros".*
>
> *Resolución Directoral Nº 036-2013-OSINFOR-DSCFFS*
>
> *"Que, (...) considerando lo señalado por la concesionaria, así como los diferentes informes levantados en el presente caso se considera que (...) la concesionaria ha realizado (...):*
>
> *Incumplido las condiciones establecidas en la modalidad de aprovechamiento lo que se evidencia por el incumplimiento de las actividades silviculturales, respecto a la implementación de viveros".*

73. De lo señalado, se advierte que la imputación está referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal por no haber realizado una de las actividades silviculturales, específicamente se trata de la implementación de viveros dentro del área del POA.

74. Ahora bien, con relación a la implementación de viveros se debe señalar que los viveros forestales cumplen un rol muy importante en el sistema de aprovechamiento, pues en ellos se producen los individuos propios de cada ecosistema que serán

utilizados en la reforestación; es decir, a través de un vivero se genera la posibilidad de cultivar diversidad de especies de individuos con la calidad y cantidad necesaria para reforestar cierta área de interés.

75. En ese contexto, en el caso en particular en el POA VI presentado por la señora Lidia Luz Cauper De Flores, se determinó que las actividades silviculturales a realizar serían las siguientes:

- Liberación de lianas, apertura de dosel, anillamiento de las especies indeseables.
- Raleo selectivo para una mayor incidencia de la iluminación del suelo y mejorar la regeneración natural.
- Implementación de viveros forestales.

76. Cabe precisar que, para la implementación de un vivero uno de los aspectos más importantes radica en decidir la ubicación del mismo, toda vez que dicho lugar debe reunir ciertas condiciones, tales como: (i) que se encuentre cerca de una fuente de agua a fin de evitar la contaminación de las plántulas producidas; (ii) el área del vivero debe estar protegida para evitar que fuertes vientos o animales interfieran negativamente en su desarrollo; y, (iii) debe contar con vías de acceso para el transporte de herramientas, plantas e insumos, etc.[39]. No obstante, en el presente caso de la revisión de la información incluida en el POA VI se aprecia que no se ha señalado el lugar específico dentro del POA en el que se debería dar cumplimiento a la obligación.

77. Asimismo, de la revisión de las conclusiones del Informe de Supervisión N° 081-2012-OSINFOR-DSCFFS se verifica que expresamente se indicó que: "*existe incumplimiento de las actividades silviculturales de acuerdo al cronograma de actividades del POA VI respecto a la implementación de viveros*"; sin embargo, de la revisión del Formato de campo (fs. 27 a 33) utilizado por el supervisor durante la diligencia de supervisión se verifica que en ninguna parte de dicho documento se ha consignado que el representante de la titular hubiera manifestado expresamente el lugar donde la administrada habría previsto implementar el vivero, sin haberlo podido realizar.

78. Adicionalmente, de la revisión del cronograma de actividades establecidas en el POA VI se verifica que tampoco se ha detallado de manera específica el plazo para realizar el cumplimiento de la implementación de los viveros, siendo que únicamente se ha incluido un ítem referido a "tratamiento silvicultural" que debió cumplirse en los meses 9, 11 y 12 del periodo de vigencia del POA, sin considerar que cada una de las

[39] Puede verse en: https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-viveroforestal.pdf

actividades silviculturales establecidas para el presente caso tienen diferente naturaleza y función en las actividades de aprovechamiento por lo que no correspondería entenderlas como una sola.

79. Teniendo en cuenta lo señalado, resulta evidente que la Dirección de Supervisión llegó a la conclusión de que la administrada incurrió en la referida conducta sin que la misma haya estado totalmente determinada en cuanto a dónde y cuándo se realizaría; es decir, se llegó a la conclusión del incumplimiento sin tener una premisa o hecho que la sustente.

80. En ese sentido, por las consideraciones expuestas, esta Sala considera que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 036-2013-OSINFOR-DSCFFS en el extremo que sancionó a la señora Lidia Luz Cauper De Flores por la comisión de la infracción al literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.; y, en consecuencia, debe disponerse el archivo del presente procedimiento en dicho extremo, con la respectiva reducción de multa.

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

81. La administrada manifestó que de conformidad con lo establecido en "(...) ***LA ESCALA PARA LA IMPOSICIÓN DE MULTAS DEL OSINFOR, aprobada mediante la Resolución Presidencial N° 080-2010,*** (...) ***la determinación de la imposición de la multa debe considerar el volumen de madera, la categorización de especies, y el valor comercial*** (...). Ello, con el objeto de fijar razonablemente la multa; sin embargo, en la Resolución (...) **no especifica ni detalla con exactitud, el sustento en el cual se ampara para determinar la multa en 6.38 UIT** (...) pese a que (...) me importa conocer en base a qué situaciones exactas y cálculos se ha procedido a la determinación de la multa impuesta (...)"[40].

82. Asimismo, agregó que para la determinación del importe de la multa "(...) *se ha utilizado el Informe Técnico N° 012-2013-OSINFOR/06.1.2 que no fue notificado. Ello,* (...) *implica una violación al principio del debido proceso, toda vez que no se me corrió traslado después de haber sido emitido, sin darme la oportunidad de tomar conocimiento del mismo, a fin de considerar las conclusiones que allí se indican; situación que no respeta el principio de equidad y sobre todo el principio de participación* (...)"[41].

83. Al respecto, se debe señalar que acuerdo con el principio de razonabilidad, reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley

[40] Foja 325.

[41] Foja 323.

N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido[42].

84. Asimismo, se debe precisar que de acuerdo con la Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR, norma aplicable a la fecha de inicio del presente procedimiento[43], la etapa de instrucción comprende la emisión de un Informe Legal y de un Informe Técnico, el cual -además- debe incluir la propuesta de sanción, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia[44].

85. En el presente caso, a través del documento denominado "Cálculo de Multa"[45], anexo del Informe Técnico N° 018-2013-OSINFOR/06.1.2, se emitió la opinión especializada respecto a la multa que se debía imponer en el presente caso, cumpliendo así con lo requerido. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR no se exige la notificación de la opinión especializada respecto a la multa.

86. Asimismo, corresponde señalar que el referido documento denominado "Cálculo de Multa", así como la totalidad del expediente se encontraba a disposición de la

---

42 **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, 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 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".

43 Corresponde señalar que el presente procedimiento inició el 19 de octubre de 2012.

44 **Resolución Presidencial N° 122-2011-OSINFOR**
"**Artículo 12°.- Instrucción del PAU**
La instrucción del PAU está a cargo de la Dirección de Línea y comprende las actuaciones siguientes:
(...)
12.3. **Emisión de un Informe Legal**
Presentado el informe técnico se emite un informe legal conteniendo lo siguiente:
a) Determinación si la conducta incurrida constituye causal de caducidad (...)
b) Identificación de los responsables.
c) Normas en las cuales se establece que dicha conducta constituye causal de caducidad (...).
d) Fundamentación de la aplicación de las medidas correctivas señaladas en el informe técnico (...).
e) Recomendación sobre la procedencia de la declaración de caducidad y/o sanción aplicables o en su caso el archivamiento del procedimiento".

12.5. **Emisión del informe Técnico de Determinación de Multa**
La Dirección de Línea establece el monto de la multa a imponer por las infracciones cometidas por los titulares del derecho de aprovechamiento, de acuerdo a la escala de multa aprobada por el OSINFOR y según los criterios establecidos en la legislación forestal y de fauna silvestre, para lo cual emite un Informe Técnico."

45 Foja 300

recurrente para que proceda a su revisión, por lo que no se afectó derecho alguno de la administrada, toda vez que podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa.

87. En esa línea, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta al administrado han sido determinados por la "Escala para la imposición de la Multa del OSINFOR", aprobado mediante Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR y complementada por la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, tal como se expone a continuación[46]:

> *"Que, en aplicación de la Resolución 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 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", se ha emitido el Informe Técnico N° 018-2013-OSINFOR/06.1.2, de fecha 1 de febrero de 2013 con el que se determina el monto de la multa que correspondería imponer a la concesionaria Lidia Luz Cauper de Flores (...) la misma que asciende a 6.38 Unidades Impositivas Tributarias (...)".*

88. De lo expuesto, se desprende que con la Resolución N° 036-2012-OSINFOR-DSCFFS sancionó a la administrada con una multa de 6.38 UIT, en virtud a los criterios previstos en las Resoluciones Presidenciales N° 080-2010-OSINFOR y N° 100-2010-OSINFOR.

89. Ahora bien, teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos 71 a 80 de la presente resolución, este Sala debe reducir 0.10 UIT correspondientes a multa impuesta por la comisión de la conducta infractora referida al incumplimiento de las condiciones establecidas en el Contrato de Concesión por no haber realizado la implementación de viveros la misma que se encuentra tipificada en el literal l) del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, monto que deberá descontarse a la multa inicialmente impuesta por la Dirección de Supervisión.

90. Por lo tanto, esta Sala realizará la revisión del cálculo llevado a cabo por la primera instancia administrativa en el presente caso, únicamente para las conductas referidas a la extracción de individuos no autorizados y transporte de individuos no autorizados.

91. En tal sentido, se debe precisar que la determinación de la multa impuesta al administrado por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias, fue calculada utilizando la siguiente fórmula:

---

46 Foja 300

$$M = \text{Vol (Pt.)} * \text{VCF(S/.)} * C$$

Donde:

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

92. Asimismo, debe precisarse que las infracciones tipificadas en los literales i) y w) fueron calculadas en función al volumen extraído sin la correspondiente autorización o efectuadas 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.

93. Así también, se consideró que la especie *Cedrela odorta* "cedro", se encuentra incluida en el Apéndice III de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), cuya suscripción fue aprobada por Decreto Ley Nº 21080, por ello para el cálculo de la multa se consideró el 25% del Valor comercial Forestal en la variable categorización de especies *(C)*.

94. Adicionalmente, se consideró que las conductas infractoras materias de análisis en el presente caso en cuanto a la gravedad y riesgo generado, de acuerdo a la *"Escala para la imposición de la Multa del OSINFOR"*, son consideradas como **"Grave"**.

95. Ahora bien, respecto a los antecedentes del infractor, se consideraron los siguientes supuestos:

- Para casos de reincidencia, se aplica el 50% más al monto de la multa, multiplicado por el número de veces que reincide.
- Para el caso de reiterancia, se aplica el 25% más al monto de la multa, multiplicado por el número de reiteraciones.

96. En el presente caso, la concesionaria no presentaba antecedentes por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, por ello no se consideró ningún incremento adicional al monto de la multa.

97. Por lo expuesto anteriormente, corresponde reformular el monto de la multa fijándolo en la suma de 6.28 UIT como resultado para la infracción tipificada en el literal i) y para la infracción tipificada en el literal w) del artículo 363° del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

98. Por lo tanto, se concluye que la multa impuesta a la administrada fue determinada observando los criterios recogidos en la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, la cual, como se señaló en párrafos anteriores, ha sido aplicada debidamente por lo que corresponde desestimar lo alegado por la administrado en su recurso de apelación.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

99. 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 gestión[47] al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

100. 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° del TUO de la Ley N° 27444[48], 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.

101. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444[49], establece que "las entidades aplicarán sanciones

---

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.

48 **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.**
"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)
5) Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".

49 **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.**

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 norma[50], 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" garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

102. Estando así las cosas, correspondería analizar la conducta infractora de la administrada, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 036-2013-OSINFOR-DSCFFS.

103. 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".

104. 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

---

"**Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
(...)
2) Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas "
(...)".

50 **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.**
"**Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**
(...)
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 permita tipificar por vía 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."

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 la administrada.

105. 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**
Artículo 365°[51].- Las infracciones señaladas en los artículos 363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientas (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.	**Artículo 209.1°.-** La multa constituye una sanción pecuniaria **no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT**, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma. **Artículo 209.2°.-** La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es: a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación. 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.

106. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por la presunta infractora se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308; el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado

[51] Dicho texto era el vigente al momento de cometidas las conductas infractoras.

mediante Resolución Presidencial Nº 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 la señora Lidia Luz Cauper De Flores, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 401 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-222-04, contra la Resolución Directoral N° 036-2013-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el Recurso de Apelación interpuesto por la señora Lidia Luz Cauper De Flores, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 401 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-222-04, contra la Resolución Directoral N° 036-2013-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 036-2013-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que sancionó a la señora Lidia Luz Cauper De Flores, por la comisión de la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador en dicho extremo, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 4°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 036-2013-OSINFOR-DSCFFS, en el extremo que sancionó a la señora Lidia Luz Cauper De Flores por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y **REFORMULAR** el monto de la multa fijándola en 6.28 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.

Artículo 5°.- El importe de la multa impuesta deberá ser abonado en el Banco de la Nación, Transacción Nº 9660, Código Nº 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 6°.- NOTIFICAR la presente Resolución a la señora Lidia Luz Cauper De Flores, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 401 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-222-04, a la Dirección de Fiscalización Forestal y de

Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Ejecutiva del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

Artículo 7°.- Remitir el Expediente Administrativo Nº 029-2012-OSINFOR-DSCFFS-M 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