



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 209-2017-OSINFOR-TFFS-I

EXPEDIENTE N° : 094-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR

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

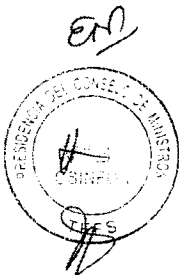
ADMINISTRADO : VICENTE MAMANI MENDOZA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 30 de noviembre de 2017

I. ANTECEDENTES:

1. El 23 de junio de 2006, el Estado Peruano representado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (en adelante, INRENA) y el señor Vicente Mamani Mendoza, suscribieron el Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-122-06 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 33 a 48)
2. Mediante Resolución Administrativa N° 446-2012-GOREMAD-GGR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA, del 13 de abril de 2012 (fs. 97 y 98), se resolvió aprobar el Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal (en adelante, PGEMF), presentado por el señor Vicente Mamani Mendoza, en una superficie de 181.14 hectáreas, ubicada en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.
1. Mediante Resolución Administrativa N° 595-2012-GOREMAD-GRR-PRMRFFS/ATFFS-TAMBOPATA del 25 de mayo de 2012 (fs. 114 y 115), se aprobó el Plan Operativo Anual IV, correspondiente a la zafra 2012-2013, en una superficie de 181.14 hectáreas, ubicada en el sector Santa Rita Baja, distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios.
2. Mediante Carta N° 75-2013-OSINFOR/06.1 (fs. 30), notificada el 03 de abril de 2013 (fs. 31), 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), notificó al señor



Vicente Mamani Mendoza, la realización de una supervisión de oficio al POA IV, correspondiente a la zafra 2012-2013, la misma que se llevó a cabo el día 18 y 19 de abril de 2013.

3. Los resultados de dicha supervisión de oficio se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 027-2013-OSINFOR/06.1.1, del 31 de mayo 2013 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).
4. Con Resolución Directoral N° 427-2013-OSINFOR-DSCFFS, del 10 de octubre de 2013 (fs. 122 a 128), notificada el 04 de diciembre de 2013 (fs. 135 y 136), la Dirección de Supervisión resolvió iniciar el presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU), contra el señor Vicente Mamani Mendoza, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales e), i), k) y l) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre¹, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificatorias; así como por haber incurrido en la causal de caducidad del derecho de aprovechamiento prevista en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la precitada Ley², concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del Contrato de Concesión.
5. Mediante el escrito con Registro N° 1696, ingresado el 27 de diciembre de 2013, el administrado presentó sus descargos contra las imputaciones realizadas en la Resolución Directoral N° 427-2013-OSINFOR-DSCFFS, a través de la cual se dio inicio al presente PAU (fs. 138).
6. Mediante Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS, del 20 de octubre de 2014 (fs. 166 a 175), notificada el 19 de noviembre de 2014, mediante el Oficio N°

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

(...)

e) El cambio de uso de la tierra no autorizado conforme a la legislación forestal.

(...)

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

(...)

k) La tala de árboles en estado de regeneración, los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación y comercialización.

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

(...)"

² Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308

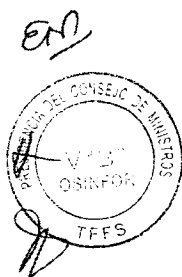
"Artículo 295°. - Causales de caducidad"

Son causales de Caducidad de las concesiones de Forestación y Reforestación.

(...)

c. Cambio de uso no autorizado de las tierras.

(...)"





3165-2014-OSINFOR/06.1 (fs. 177 y 178), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:

- (i) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado a la concesionaria por incurrir en la causal de caducidad prevista en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del Contrato de Concesión.
- (ii) Sancionar a la concesionaria por haber incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, e imponer una multa ascendente a 28.80 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT).

7. Mediante escrito con Registro N° 7099 (fs. 183) recibido el 09 de diciembre de 2014, la administrada interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS, bajo los siguientes argumentos:

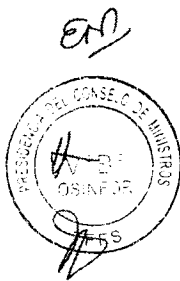
a) El administrado señaló que *"(...) era necesario tomar en consideración la denuncia presentada ante la autoridad forestal, debido a que, como lo estipula nuestro contrato, la autoridad forestal debe prestar el apoyo al concesionario en la defensa del área, situación por la cual, entre las acciones conjuntas realizadas con nuestra federación, ante los demás órganos (...) opté por pedir al inmediato superior (...) que tiene facilidad de acción de manera más urgente., que se estaba realizando minería ilegal afectando el área de mi concesión; es así que se presenta la carta de fecha 29 de febrero de 2012."* El administrado continuó señalando que: *"su despacho no consideró la importancia de tal documento bajo el argumento de que la afectación se estaría dando desde el año 2008, según información satelital, y que mi persona no habría actuado con el cuidado exigido."*³

b) Asimismo, el concesionario señaló en su apelación que *"(...) como parte de la federación de concesionarios de forestación y/o reforestación de Madre de Dios – FEFOREMAD-, de manera gremial se denunció desde el inicio las inserciones de minería ilegal sin tener apoyo estatal alguno, es así que a través de la presente apelación, demuestro que las denuncias fueron permanentes, tal como lo determinan los siguientes documentos:*⁴

1. Carta solicitando acción contra la minería sobre las concesiones de reforestación, presentada por nuestro presidente de la federación al Jefe nacional de INRENA, en fecha 16 de abril de 2008.

³ Fojas 183 y 184.

⁴ Fojas 250 y 251.

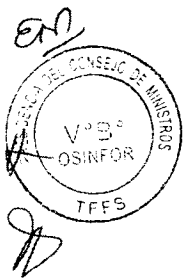


2. Carta solicitando al Consejo Regional de Madre de Dios la declaratoria de emergencia ambiental del área de nuestras concesiones de reforestación, donde puntualmente se hace alusión al sector del río Jayave, cercano a mi concesión; de fecha 15 de mayo de 2008.
3. Denuncia penal, de fecha 23 de junio de 2008, por el que el presidente de nuestra federación, en representación del gremio, denuncia al Ministerio público que los focos de invasiones estaban entre los kilómetros 98 y 102, en proximidades del río Jayave, donde se encuentra mi concesión.
4. Carta de fecha 24 de julio de 2012, por la que se denuncia de la inserción de minera y la actitud matonesca a la autoridad forestal regional.
5. Carta de fecha 21 de agosto de 2012, por la que se reitera la denuncia de invasiones a la autoridad forestal regional.

c) En relación a ello, el recurrente señaló que *"(...) si tenemos conocimiento a nivel nacional de que en el sector en donde se ubica mi concesión está llena de acciones ilegales, y mi persona, siendo parte del gremio, y luego directamente, muestra acciones contra ella, es necesario también establecer, que todos los hechos acontecidos (...) se han generado debido a causas de fuerzas mayor. Y la fuerza mayor es considerada en nuestro ordenamiento jurídico como un justificante de la inejecución de obligaciones (...) Tenemos también respaldo a la justificación de la inejecución de obligaciones al artículo 1314° del código civil que prescribe: "Artículo 1314°. - Inimputabilidad por diligencia ordinaria (...)"⁵.*

d) Por otra parte, el apelante indicó que: *"Sobre la presunción de que la minería ha deforestado alrededor de 16.20 has. por mi supuesta inacción, debo recordar que el informe de campo solamente hace alusión a alrededor de 1.5 has, y que la proyección realizada en base a imágenes satelitales no es tal porque conforme al peritaje de parte que adjunto, el ingeniero en campo establece que solamente hay una zona afectada por minería con alrededor de 1.7 has, siendo lo demás que aparece en las imágenes satelitales "es producido por remanentes de la quebrada Jayave (...)"⁶.*

e) Del mismo modo, el señor Vicente Mamani señaló que: *"(...) el Estado es quien falló primero en su obligación de apoyar a mi persona en la lucha contra la amenaza minera, obligación también establecida en el contrato. Asimismo, no hay tal cantidad de has afectadas por minería, y en las existentes no tengo responsabilidad alguna". Asimismo, agregó: "(...) mi persona siempre accionó diligentemente para mantener el área libre de ocupantes, primero de manera*



⁵ Fojas 185 y 186.

⁶ Foja 186.

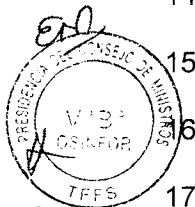


gremial, luego individualmente hasta que se convirtió en algo irresistible a mi accionar, siendo una fuerza mayor absolutamente justificable que no amerita se me castigue con el retiro del derecho (...) respecto a la proporcionalidad de responsabilidad, mi persona ha demostrado que ha pedido (...) ayuda al estado para evitar el cambio de uso de mi bosque (...)"⁷

- f) Finalmente, el administrado señaló en su apelación que: *"(...) Respecto a la multa de 28.80 UIT, teniendo claro que cambio de uso fue tratado de evitar por mi persona y que solamente se trata de dos árboles aprovechados sin declarar, que hacen 3,381.4pies tablares (...) resulta ser absolutamente desproporcionada la cantidad de S/. 109.4440.00, cuando además se trata de una concesión de 181.14 has.(...) Adicionado a ello, hay que recordar que en anteriores oportunidades OSINFOR ha implantado a concesiones de tipo maderable (...) multas como 0.100 (...) 1.220 (...) 0.270 (...), etc. (...)a su despacho solicito (...) aplicación de una multa razonable"⁸*

II. MARCO LEGAL GENERAL

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



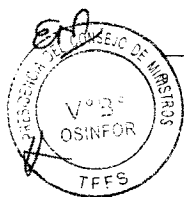
III. COMPETENCIA

⁷ Fojas 187 y 188.
⁸ Fojas 188 y 189.

18. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.
19. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM⁹, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

20. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con Registro N° 7099, recibido el 09 de diciembre de 2014, el señor Vicente Mamani Mendoza interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 547-2013-OSINFOR-DSCFFS. 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, la cual dispuso en su artículo 39° que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹⁰.
21. Posteriormente, el 5 de marzo de 2017, se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR), la cual de conformidad con lo dispuesto en su Segunda Disposición Complementaria Final entró en vigencia el 6 de marzo de



Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.

"Artículo 12°. - Del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre

El Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, es el órgano colegiado encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones directorales expedidas. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa cuando así lo determine mediante resolución".

10

Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR vigente al momento de la presentación del recurso de apelación

"Artículo 39°. - Recurso de Apelación

(...)

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

(...)"



2017¹¹ y dispuso en su artículo 32° que corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹².

22. En ese sentido, de conformidad con el artículo 6° de la norma mencionada¹³ se aplicará lo dispuesto por el TUO de la Ley N° 27444, ello a fin de garantizar los derechos y garantías de los administrados, así como la aplicación de la regulación propia del Derecho Civil en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
23. En ese contexto, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹⁴ las normas procesales son de aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello,

¹¹ 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".

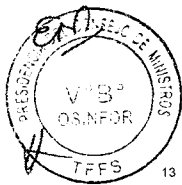
¹² Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
"Artículo 32°. - Recurso de apelación
El Recurso de Apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia y es resuelto por el TFFS. Se sustenta en diferente 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".

¹³ Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
Artículo 6°. - Principios
El PAU se rige por los principios establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444; Ley General de Ambiente - Ley N° 28611, Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763 y sus reglamentos".

¹⁴ 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".



complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad¹⁵, eficacia¹⁶ e informalismo¹⁷ recogidos en el TUO de la Ley N° 27444. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto por el señor Vicente Mamani Mendoza.

24. 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 expediente¹⁸. En ese sentido, en el presente PAU se notificó la Resolución Directoral N° 094-2013-OSINFOR-DSCFFS, el 19 de noviembre de 2014 y el señor Vicente Mamani Mendoza, presentó su recurso de apelación el 09 de diciembre de 2014, es decir, dentro del plazo establecido.
25. En ese contexto, conforme al artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444¹⁹, 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

¹⁵ "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.

¹⁶ "El principio de eficacia no puede menos que servir de base para otros principios netamente procesales como el informalismo en favor del administrado (...) pero también se deriva que las partes deben hacer prevalecer el cumplimiento de fines y objetivos de los actos y hechos administrativos sobre formalidades no relevantes, aplicando criterios de economía y flexibilidad en favor del administrado (...)(...)" Puede revisarse al respecto MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 83.

¹⁷ "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.

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

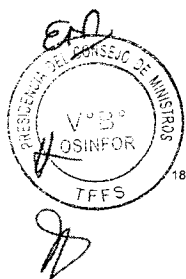
"Artículo 33°. - Plazo para interponer el recurso de apelación

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."

¹⁹ **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".





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.

26. Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular lo siguiente:

“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”²⁰.

27. En este sentido, el recurso de apelación interpuesto por el señor Vicente Mamani Mendoza cumple con lo establecido en los artículos 23° y 25° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR²¹ (en adelante, Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR), así como lo dispuesto en los artículos 122°, 216.2 y 219° del TUO de la Ley N° 27444²², por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

²⁰ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Página 623.

²¹ **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°.- Plazo de interposición

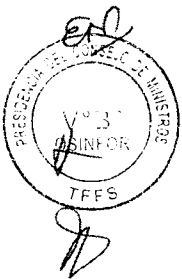
El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los quince (15) días hábiles, computados desde el día siguiente de la notificación del acto materia de la impugnación (...).

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 122°.- Requisitos de los escritos

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

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



²²

28. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Vicente Mamani Mendoza

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

29. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- i) Si se encuentra acreditado que el señor Vicente Mamani Mendoza incurrió en la conducta tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
 - ii) Si el concesionario es responsable por la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
 - iii) Si el administrado incurrió en la causal de caducidad prevista en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, concordante con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del Contrato de Concesión.
 - iv) Si la determinación de la multa fue realizada correctamente, acorde a las disposiciones legales pertinentes, así como en estricto cumplimiento del principio de razonabilidad.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si se encuentra acreditado que el señor Vicente Mamani Mendoza incurrió en la conducta tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

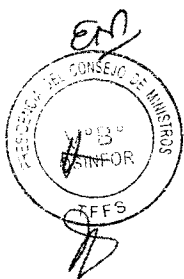
30. En su recurso de apelación, el administrado señaló que “(...) *era necesario tomar en consideración la denuncia presentada ante la autoridad forestal, debido a que, como lo estipula nuestro contrato, la autoridad forestal debe prestar el apoyo al concesionario en la defensa del área, situación por la cual, entre las acciones*

6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados”.

“**Artículo 216.2.-** El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.”

“**Artículo 219°.** - **Requisitos del recurso**

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 122 de la presente Ley”.

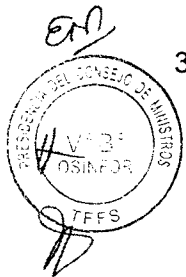




conjuntas realizadas con nuestra federación, ante los demás órganos (...) opté por pedir al inmediato superior (...) que tiene facilidad de acción de manera más urgente, que se estaba realizando minería ilegal afectando el área de mi concesión; es así que se presenta la carta de fecha 29 de febrero de 2012.” El administrado continuó señalando que: “su despacho no consideró la importancia de tal documento bajo el argumento de que la afectación se estaría dando desde el año 2008, según información satelital, y que mi persona no habría actuado con el cuidado exigido.”²³

31. Asimismo, el recurrente señaló en su apelación que “(...) como parte de la federación de concesionarios de forestación y/o reforestación de Madre de Dios – FEFORMAD-, de manera gremial se denunció desde el inicio las inserciones de minería ilegal sin tener apoyo estatal alguno, es así que a través de la presente apelación, demuestro que las denuncias fueron permanentes, tal como lo determinan los siguientes documentos:²⁴

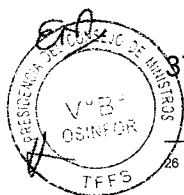
1. Carta solicitando acción contra la minería sobre las concesiones de reforestación, presentada por nuestro presidente de la federación al Jefe Nacional de INRENA, en fecha 16 de abril de 2008.
2. Carta solicitando al Consejo Regional de Madre de Dios la declaratoria de emergencia ambiental del área de nuestras concesiones de reforestación, donde puntualmente se hace alusión al sector del río Jayave, cercano a mi concesión; de fecha 15 de mayo de 2008.
3. Denuncia penal, de fecha 23 de junio de 2008, por el que el presidente de nuestra federación, en representación del gremio, denuncia al Ministerio público que los focos de invasiones estaban entre los kilómetros 98 y 102, en proximidades del río Jayave, donde se encuentra mi concesión.
4. Carta de fecha 24 de julio de 2012, por la que se denuncia de la inserción de minera y la actitud matonesca a la autoridad forestal regional.
5. Carta de fecha 21 de agosto de 2012, por la que se reitera la denuncia de invasiones a la autoridad forestal regional.



32. Del mismo modo, sostuvo en su recurso que: “Sobre la presunción de que la minería ha deforestado alrededor de 16.20 has. por mi supuesta inacción, debo recordar que el informe de campo solamente hace alusión a alrededor de 1.5 has, y que la proyección realizada en base a imágenes satelitales no es tal porque conforme al peritaje de parte que adjunto, el ingeniero en campo establece que solamente hay una zona afectada por minería con alrededor de 1.7 has, siendo lo demás que aparece en las imágenes satelitales “es producido por remanentes de la quebrada Jayave (...).”²⁵

²³ Fojas 183 y 184.
²⁴ Fojas 250 y 251.
²⁵ Foja 186.

33. Sobre el particular, se debe precisar que la potestad sancionadora con la que cuenta la Administración Pública tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las disposiciones de carácter imperativo impuestas a los administrados y así poder contrarrestar la comisión de determinadas conductas ilícitas o infractoras, cuyo castigo se encuentra excluido de la competencia de los órganos penales²⁶.
34. En efecto, 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 a aquellas conductas que desconozcan o resulten lesivas, conforme a lo establecido en el artículo 65° de nuestra Constitución Política.
35. En esa línea, el numeral 168.1 del artículo 168° del TUO de la Ley N° 27444 faculta a la autoridad administrativa a llevar a cabo todos los actos de instrucción necesarios 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. Por ello, para el cumplimiento de tal obligación la actuación de la administración debe enmarcarse dentro de los principios que rigen su potestad sancionadora, así como aquellos que rigen su potestad sancionadora, así como aquellos que rigen la generalidad de los procedimientos administrativos.
36. Ahora bien, 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 decisiones²⁷.



37. En atención a lo señalado, corresponde a esta Sala analizar si la determinación de la incursión en la comisión de la conducta infractora tipificada en el literal e) del

PEDRESCHI GARCÉS, Willy. Análisis sobre la Potestad Sancionadora de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Sancionador en el marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Segunda Parte, primera edición, Ara Editores EIRL, Lima, 2003, p. 502.

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

“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.11. 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.

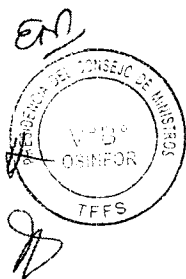
(...).”



artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, han sido debidamente motivadas y acreditadas sobre la base de medios probatorios válidos.

Sobre la conducta infractora referida al cambio de uso de la tierra no autorizado

38. Al respecto, el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, establece que constituye una infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre el cambio de uso de la tierra no autorizado conforme a la legislación forestal, es decir, cuando se otorga a la tierra o suelo, un uso que no se encuentra acorde a su capacidad de uso mayor o aptitud natural para la producción sostenible, generando la pérdida o degradación de dicha tierra y con ello, la pérdida de diversidad biológica a nivel genético, poblacional y ecosistemático.
39. Esta conducta se configura cuando se otorga a la tierra una finalidad distinta a la que fue objeto de otorgamiento del derecho de aprovechamiento forestal por una serie de actividades, entre las que se encuentran, actividades pecuarias, agrícolas y mineras.
40. De lo antes señalado, se infiere que el cambio de uso de suelo no autorizado, constituye como la desnaturalización del objeto del contrato de Concesión en la realización de actividades totalmente diferentes, transgrediéndose el correcto aprovechamiento con la legislación forestal.
41. En el caso particular, sobre la rescisión del Contrato de Concesión se aprecia que éste fue suscrito con la finalidad de otorgar al señor Vicente Mamani Mendoza el derecho a forestar y/o reforestar de conformidad a lo previsto en su Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal, y los Planes Operativos Anuales aprobados. Asimismo, las partes reconocieron expresamente que el Estado conserva la propiedad sobre el área de la concesión y la plantación establecida es de propiedad del concesionario en virtud de lo establecido en dicho contrato, tal como se detalla a continuación:



Contrato de Concesión Forestal

"CLÁUSULA SEGUNDA

OBJETO Y ALCANCES DEL CONTRATO

Es objeto del presente Contrato en establecer los derechos y obligaciones de las Partes y especificar las reglas y procedimientos que regirán los mismos con relación al otorgamiento de la Concesión.

- 1.1. *Por el presente Contrato, el Concedente otorga al Concesionario el derecho a forestar y/o reforestar de conformidad a lo previsto en su Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal, y los Planes Operativos Anuales aprobados.*
- 1.2. *Las partes reconocen expresamente que el Estado a nombre de la Nación, conserva a propiedad sobre el área de la Concesión. La plantación establecida es de propiedad de El Concesionario en virtud de lo establecido en el presente contrato y el marco normativo aplicable."*

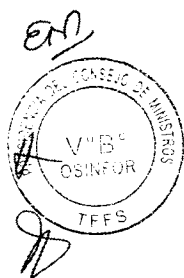
42. En tal sentido, el administrado debe circunscribir su actuación dentro del marco del objeto del Contrato de Concesión; sin embargo, pese a lo establecido, de la revisión de la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS, mediante la cual se determinó sancionar al señor Vicente Mamani Mendoza por la comisión de la conducta infractora referida al cambio de uso de la tierra no autorizado, se verifica que, en relación a dicha imputación, se señaló lo siguiente:

"7.1. Respecto a la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (...)

Al respecto, el Informe Técnico N° 214-2014-OSINFOR/06.1.1 (fs. 150) señala que: "(...) el supervisor ha evidenciado la afectación de los recursos forestales por minería en la concesión ubicada en las coordenadas 369633E – 8568374N, como prueba de ello se muestran las fotos en el anexo N° 04 del informe de supervisión (fs. 16) donde se observa claramente el área afectada por la minería ilegal. Asimismo el concesionario manifiesta que dicha actividad fue realizada por presuntos concesionarios mineros, no adjuntando al respecto documentos, ni los nombres que acrediten titularidad de los supuestos concesionarios mineros; asimismo, sólo se cuenta en el presente procedimiento con una denuncia sobre invasión minera en el área de su concesión presentada ante la autoridad forestal competente de Madre de Dios en fecha 29 de febrero de 2012, sin embargo, la actividad minera ilegal detectada en su concesión tal como se aprecia en el Plano de Análisis Multitemporal con imagen Satelital (fs. 153) se inició el 25 de agosto de 2008 al evidenciarse que existía un área afectada por minería de 3.64 ha y al 06 de setiembre de 2012 aumentó a 16.20 ha; asimismo, tal como lo señala el precitado Informe Técnico, entre agosto de 2008 a setiembre de 2012 la afectación por minería tuvo un incremento de 0.256 ha por mes, por lo que a la fecha en la que el particular realiza su denuncia, ya existía un área afectada de 14.40 ha, al encontrarse en campo áreas afectadas por minería ilegal, tal como se consigna en el Formato de Supervisión de Campo (fs. 19) y como se aprecia en el registro fotográfico adjunto en el Anexo N° 04 (fs. 16) del Informe de Supervisión, en ese orden de ideas el concesionario denunció el hecho cuando el área presentaba una afectación de gran consideración y no cuando estas actividades se iniciaban dentro del área de su concesión, ante ello el referido concesionario no registra haber realizado acciones para controlar la invasión por minería ilegal antes o después de la precitada denuncia;

(...)

En el presente caso, ejecutada la supervisión por el OSINFOR, según consta en el ítem 8.16 del Informe de Supervisión N° 027-2013-OSINFOR/06.1.1 (folio 01), concordante con el formato de supervisión de campo (fs. 19) y las fotografías tomadas durante la supervisión como medios de prueba (fs. 16), el supervisor ha verificado de modo objetivo y fehaciente la afectación de cobertura boscosa, desertificación, contaminación a causa de la minería ilegal, dentro de la concesión en un área aproximada de 1.5 ha, tomando como referencia la coordenada 369633E, 8568374N (fs. 20);





(...)²⁸

43. Tal como se ha descrito, la Dirección de Supervisión sustentó la imputación de la comisión de la conducta infractora referida al cambio de uso de la tierra no autorizado, en virtud a las conclusiones del Informe de Supervisión, el cual recoge los hallazgos realizados durante la supervisión; por lo que, se procederá a analizar acerca de la pertinencia e idoneidad de dicho documento.

Sobre el Informe de Supervisión

44. Se debe precisar que la Dirección de Supervisión verificó durante la diligencia de supervisión, realizada del 18 al 19 de abril del 2013, cuyos hallazgos se encuentran plasmados en el Informe de Supervisión N° 027-2013-OSINFOR/06.1.1, de 31 de mayo de 2013, que, respecto al cambio de uso de la tierra, se detalló lo siguiente:

"VI. RESULTADOS²⁹

(...)

Cobertura del área

6.7. Según el POA se tiene 181.14 has. como bosque residual en las que predomina el tipo de bosque de terraza baja, se caracteriza por presentar bosque primario de donde se ha extraído productos maderables de especies comerciales en años anteriores a la suscripción del contrato de concesión; de acuerdo a la supervisión se estima que el área concesionada presenta la cobertura como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 10. Tipos de cobertura en la concesión supervisada

Cobertura	POA (ha)	Campo (ha)	Descripción
Bosque residual	181.14	178.34	Área de aprovechamiento
Bosque secundario	0.00	0.25	Bosque aprovechado
Plantaciones	0.00	0.05	Reforestación
Área servicios sin cobertura	0.00	0.50	Camino
Área sin cobertura	0.00	1.50	Minería
Bosque de protección	0.00	0.50	Pacal
Total	181.14	181.14	

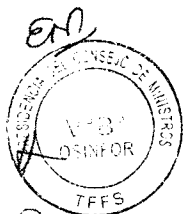
Fuente: Elaboración Propia - OSINFOR

(...)

De los impactos

6.18. Con respecto a este punto, durante el recorrido de la supervisión se ha evidenciado actividades que incidan con el cambio de uso del bosque, en el área de la concesión como actividad minera aproximadamente en 1.5 ha. Ubicado en la coordenada 369633 - 8568374.

(...)



²⁸ Fojas 167 (reverso) y 168.

²⁹ Fojas 6 y 7.

VII. ANÁLISIS³⁰

(...)

Cobertura del área

7.3. El área de la concesión presenta bosque primario, residual, asimismo bosque secundario en donde se evidencia el aprovechamiento, plantaciones, además presenta áreas de servicios sin coberturas por la apertura de caminos, áreas sin cobertura por la incidencia en el cambio de uso del bosque, en este caso, minería aproximadamente en 1.5 ha (...).

(...)

De los impactos, programas de evaluación ambiental y mapas

7.11. En la concesión del señor Vicente Mamani Mendoza se han evidenciado actividades que incidan en el cambio de uso del bosque como minería en un área aproximada de 1.5 ha (...)"

(...)

VIII. CONCLUSIONES³¹

(...)

8.16. Durante el recorrido de la supervisión se ha evidenciado el cambio de uso del bosque como es la actividad de la minería en 1.5 ha aproximadamente.

(...)"

45. Asimismo, en el Formato de Supervisión de Campo (fs. 19) se señaló lo siguiente:

"DE LOS IMPACTOS

25. ¿Se están realizando actividades que incidan en el cambio de uso del bosque, en el área de la concesión? (agricultura, ganadería, minería, etc.)

Si X

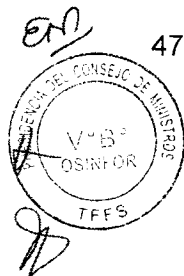
No

Especificar cuáles: Se evidenció actividad minera coordenadas (369633-8568374)"

46. Dichas observaciones, se sustentaron, del mismo modo, en el registro fotográfico del Informe de Supervisión, contenido en el Anexo N° 04 "Fotografías tomadas durante la supervisión" (fs. 16).

47. De lo señalado, se advierte que durante la supervisión se verificó la existencia de actividad minera dentro del área concesionada pese a que la finalidad de su otorgamiento fue forestar y/o reforestar de conformidad a lo previsto en su Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal, y los Planes Operativos Anuales aprobados.

Sobre el área imputada por cambio de uso



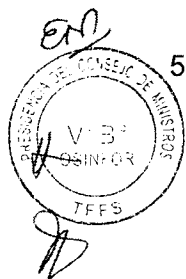
³⁰ Fojas 7 (reverso) y 10.

³¹ Foja 11 (reverso).



48. Se debe señalar que, del análisis e interpretación de las imágenes satelitales, obrantes a foja 153 del presente expediente, se verificó en el área concesionada lo que se señala a continuación:
- i) En la imagen correspondiente al 04 de agosto de 2006, en el área inicialmente otorgada en concesión no se observaba afectación de la cobertura boscosa.
 - ii) En la imagen correspondiente al 25 de agosto de 2008, ya existía presencia de actividad minera en un área aproximada de 3.64 ha.
 - iii) El 06 de setiembre de 2012, aumentó dicha afectación por actividades mineras, a 16.20 ha.
49. En ese sentido, tal como se señaló en el Informe Técnico N° 214-2014-OSINFOR/06.1.1, del 06 de agosto de 2014³², en las imágenes, la afectación por minería entre agosto de 2008 a setiembre de 2012, tuvo un incremento de 0.256 ha por mes, por lo que a la fecha que el titular realizó la denuncia, ya existía un área afectada de 14.40 ha. Asimismo, en el Informe Legal N° 678-2014-OSINFOR/06.1.2, de fecha 13 de octubre de 2014³³, se señaló "(...) tal como se aprecia en el Plano de Análisis Multitemporal con Imagen Satelital (fs. 153) se inició el 25 de agosto de 2008 al evidenciarse que existía un área afectada por minería de 3.64 ha y al 06 de setiembre de 2012 aumentó a 16.20 ha; asimismo, tal como lo señala el precitado informe Técnico, entre agosto de 2008 a setiembre de 2012, la afectación por minería tuvo un incremento de 0.256 ha por mes, por lo que a la fecha en que el titular realiza su denuncia ya existía un área afectada de 14.40 ha, al encontrarse en campo áreas afectadas por minería ilegal, tal como se consigna en el Formato de Supervisión de Campo (fs. 19) y como se aprecia en el registro fotográfico adjunto en el Anexo N° 04 (fs. 16) del Informe de Supervisión (...)".

Sobre el valor probatorio del Informe de Supervisión



50. Al respecto, se debe tener en cuenta que el Informe de Supervisión es el documento que analiza, los resultados recogidos en campo por el supervisor (a través de actas de Supervisión) y la información previamente analizada en gabinete (Imagen satelital superpuesta al área de la concesión), siendo su finalidad principal determinar las acciones a implementar para el adecuado manejo del área objeto del título habilitante³⁴. Asimismo, los Informes de Supervisión son elaborados en ejercicio de

³² Foja 151.

³³ Foja 157.

³⁴ Resolución Presidencial N° 111-2011-OSINFOR.
"ANEXO B. DEFINICIONES Y ABREVIATURAS"

una función pública, por tanto, se encuentran premunidos de presunción de veracidad³⁵.

51. Conforme con los artículos 50º y 174º del TUO de la Ley N° 27444³⁶, los documentos emitidos por los órganos de la entidad son considerados documentos públicos por lo que la información contenida en los informes de supervisión, se presume cierta ya que "(...) *La valoración de los actos realizados por funcionarios públicos se realizan considerando la presunción de veracidad de los hechos constatados por estos funcionarios, la cual se justifica en la existencia de una actividad objetiva de comprobación realizada por los órganos de la Administración de actuación especializada, en aras del interés público y con garantías encaminadas a asegurar la necesaria imparcialidad, siendo por ello bastante para desvirtuar la presunción de inocencia. Desapareciendo la objetividad de los órganos de la Administración, desaparece la presunción de veracidad (...)*"³⁷. En ese sentido, si el recurrente consideraba que las pruebas aportadas por la Administración, habrían incurrido en algún vicio que conlleve a su invalidez o no lograban acreditar la comisión de la infracción imputada, le correspondía presentar medios de prueba y/o documentos idóneos que así lo demuestren; lo cual será analizado a continuación.
52. Al respecto, de la revisión del Expediente Administrativo N° 094-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR, se advierte que, el administrado adjuntó a su recurso de apelación los siguientes documentos³⁸:

Anexo 02

Definiciones y abreviaturas

(...)

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 supervisada.

(...)"

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

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.7. Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

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

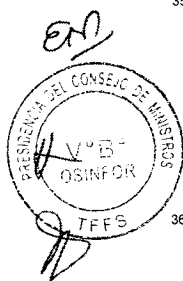
"Artículo 50.- Valor de documentos públicos y privados

50.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades".

"Artículo 174.- Hechos no sujetos a actuación probatoria No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior."

³⁷ DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ed. Aranzadi. Madrid 2005 Vol. I. Pág. 390.

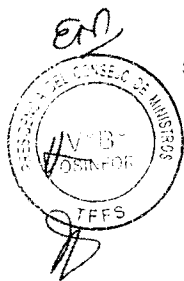
³⁸ Folias 193 a 205.





- Copia de la carta solicitando acción contra la minería sobre las concesiones de reforestación, presentada por nuestro presidente de la federación al Jefe Nacional de INRENA, en fecha 16 de abril de 2008.
- Copia de la carta solicitando al Consejo Regional de Madre de Dios la declaratoria de emergencia ambiental del área de nuestras concesiones de reforestación, donde puntualmente se hace alusión al sector del río Jayave, cercano a mi concesión; de fecha 15 de mayo de 2008.
- Copia de la denuncia penal, de fecha 23 de junio de 2008, por el que el presidente de nuestra federación, en representación del gremio, denuncia al Ministerio público que los focos de invasiones estaban entre los kilómetros 98 y 102, en proximidades del río Jayave, donde se encuentra mi concesión.
- Copia de la carta de fecha 29 de febrero de 2012, por la que se puso de conocimiento de la autoridad forestal, haber sido invadido por mineros ilegales.
- Carta de fecha 24 de julio de 2012, por la que se denuncia de la inserción de minera.
- Carta de fecha 21 de agosto de 2012, por la que se reitera la denuncia de invasiones a la autoridad forestal regional.
- Informe de verificación en Concesión de Reforestación, por el que se demuestra que la parte afectada representa la cantidad de 1.7 has, y lo demás corresponde a crecientes del río Jayave.

53. En este punto, cabe señalar que, la carta presentada con fecha 29 de febrero de 2012³⁹, obra en el expediente a foja 144, toda vez que el administrado adjuntó dicho documento a su descargo, presentado el 27 de diciembre de 2013⁴⁰, de modo que dicho medio probatorio fue analizado y meritado para determinar la sanción al administrado por incurrir en la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.



54. Por lo expuesto, corresponde analizar los demás documentos descritos en el considerando cincuenta (50), a fin de poder determinar si el señor Vicente Mamani Mendoza ha procurado realizar una conducta diligente destinada a la protección de su concesión, de modo tal que en caso se acredite el cumplimiento del deber de diligencia del administrado, corresponderá desestimar la imputación referida al literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

Copia simple de la carta solicitando urgente acción contra la minería informal sobre concesiones de reforestación, presentada el 16 de abril de 2008 (fs. 193)

³⁹ Foja 203.

⁴⁰ Foja 133.

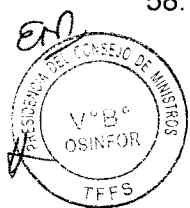
55. Con relación a este documento, el señor Alfredo Vracko Neuenschwander, en calidad de Presidente de la Federación de Concesionarios de Forestación y/o Reforestación de Madre de Dios – FEFOREMAD, solicitó al Jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales, la urgente intervención de su despacho para detener la depredación que la minería informal viene generando dentro de las áreas de concesiones de forestación y/o reforestación de Madre de Dios.
56. Se advierte que esta solicitud fue realizada el 15 de abril de 2008, es decir, con anterioridad a la ejecución de la supervisión de oficio realizada por el OSINFOR (del 18 y 19 de abril de 2013); asimismo, también se especificó que la depredación de bosques se presenta sobre todo en las áreas contiguas a la quebrada Guacamayo y el Río Jayave, así como se solicita el apoyo de la mencionada autoridad, de manera general, para evitar que la zona de La Pampa pierda la calidad forestal que vienen protegiendo.

Copia simple de la carta solicitando la declaratoria de emergencia ambiental del área de sus concesiones de reforestación, puntualmente, del sector del río Jayave, cercano a la concesión del administrado; presentada el 15 de mayo de 2008 (fs. 194 a 196)

57. Mediante el documento materia de análisis, se advierte que, con fecha 15 de mayo de 2008, es decir, con anterioridad a la ejecución de la supervisión de oficio realizada por el OSINFOR (del 18 y 19 de abril de 2013), el señor Alfredo Vracko Neuenschwander, en calidad de Presidente de la Federación de Concesionarios de Forestación y/o Reforestación de Madre de Dios – FEFOREMAD, solicitó al Consejo Regional de Madre de Dios que expida una Ordenanza Regional declarando al sector de La Pampa en emergencia ambiental, dada la proliferación de mineros ilegales que vienen realizando depredación de bosques y contaminación ambiental.

58. En ese sentido, se señala que los mineros ilegales se han posicionado en las zonas adyacentes a la quebrada Guacamayo, ingresando por el km. 98 margen derecha de la carretera Puerto Maldonado – Mazuko, extendiéndose hasta el río Inambari proyectando su depredación hasta aproximadamente el km. 110; así como también se ha focalizado en los alrededores del Río Jayave, aproximadamente en el km. 132, margen izquierda de la carretera Puerto Maldonado – Mazuko, dentro de la Reserva Nacional Tambopata.

59. Asimismo, se solicitó que la mencionada Ordenanza Regional tenga el siguiente contenido: Declaratoria de emergencia ambiental al sector de La Pampa, comprendido entre las dos márgenes de la carretera Puerto Maldonado – cuzco, hasta el Río Inambari por un lado, y el Río Malinowski por el otro, desde el km. 80 hasta el km. 143; se declare la zona como de no admisión de petitorios mineros, por ser la actividad minera la causante de la emergencia ambiental de la zona y; se disponga la desocupación de las áreas afectadas en el plazo más breve posible.

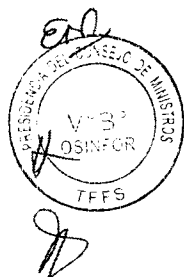


[Handwritten signature]



Copia simple de la denuncia penal presentada a la Fiscalía Provincial de Delitos Ecológicos de Tambopata, en relación a que los focos de invasiones se encontraban entre los kilómetros 98 y 102, en proximidades del río Jayave, donde se encuentra la concesión del administrado, presentada el 23 de junio de 2008 (fs. 197 a 202)

60. El 23 de junio de 2008, Alfredo Vracko Neuenschwander, en calidad de Presidente de la Federación de Concesionarios de Forestación y/o Reforestación de Madre de Dios – FEFOREMAD, formula una denuncia ante la Fiscalía Provincial de Delitos Ecológicos de Tambopata, señalando que son afectados por delitos de contaminación agravada del medio ambiente, depredación de bosques protegidos y asociación ilícita para delinquir, esencialmente, por los siguientes hechos:
- a) Que sus concesiones de forestación y/ o reforestación, las cuales se encuentran ubicadas, en su gran mayoría, entre las dos márgenes de la carretera Puerto Maldonado – Mazuko, entre los km. 60 a 143, aproximadamente en julio de 2007, los asociados tomaron conocimiento que se había realizado en esta zona la inserción de mineros informales, lo que fue puesto en conocimiento de las autoridades del INRENA y la Dirección Regional de Energía y Minas, en donde se pudo apreciar la invasión de estas áreas por mineros informales.
 - b) Que la federación presentó una serie de denuncias a la Dirección Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos, Policía Ecológica, Gobierno Regional de Madre de Dios, institución que sólo creo una comisión multisectorial permanente sin mayor trascendencia.
 - c) Debido al total desinterés de las autoridades, se ha incrementado considerablemente la invasión de sus áreas forestales, que han acarreado el establecimiento de bares y comercios. Asimismo, sostienen que existe una gran cantidad de motociclistas que han llegado del Sector Delta Uno y que están ejecutando una carretera para imponer cupos en áreas de sus concesiones; así como amenazando de muerte a vecinos de la comunidad.
 - d) Se señala que los focos de las referidas invasiones se encuentran ubicados en: los alrededores de la quebrada Guacamayo, ingresando por los kilómetros 98 y 102; así como en el sector del río Jayave, aproximadamente en el kilómetro 129, margen izquierda de la carretera Puerto Maldonado – Cuzco.
 - e) Que el delito de Contaminación Agravada del Medio Ambiente, está plenamente configurada debido a que, los mineros ilegales que vienen invadiendo el área de reforestación trabajan con mercurio en grandes cantidades que han contaminado en gran medida las quebradas y perjudican la flora y fauna del lugar. Asimismo, el delito de Alteración del Ambiente o Paisaje, ya que los mineros ilegales no cuentan con autorización de la Dirección Regional de Minería para inicio de las actividades de explotación para el inicio de actividades de explotación; del mismo modo, los delitos de Depredación de Bosques protegidos y Asociación Ilícita para Delinquir, ya que, en su actividad, los mineros ilegales destruyen, queman y talan bosques que se encuentran dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva



Nacional Tambopata; así como la asociación entre los mineros ilegales y terceros para realizar la usurpación de estas áreas y la habilitación de viveres y combustibles para realizar la actividad minera informal.

Copia simple de la carta dirigida al Director Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios (fs. 205), de fecha 24 de julio de 2012

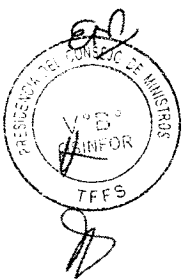
61. El 24 de julio de 2012, el señor Vicente Mamani Mendoza interpuso denuncia ante el Director Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios, señalando que dentro del área de su titularidad por Contrato de concesión N° 17-TAM/C-FYR-A-122-06, ubicado en el sector Santa Rita, distrito de Inambari, Provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, se encuentra un grupo de personas dedicados a la minería , los mismos que a la fecha vienen realizando desbosque para que instalen motores y otros equipos para trabajos de minería, siendo que, a la fecha, aproximadamente 10 mineros ilegales han regresado para realizar extracción aurífera perjudicando el desarrollo de sus actividades programadas en su Plan General y Plan Operativo Anual.

Copia simple de la carta dirigida al Director Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios (fs. 204), de fecha 21 de agosto de 2012

62. El 21 de agosto de 2012, el señor Vicente Mamani Mendoza reiteró denuncia ante el Director Regional de Energía, Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios, señalando que en su condición de concesionario N° 17-TAM/C-FYR-A-122-06, reitera que se viene desarrollando al interior de su concesión, la actividad de minería ilegal, ante lo cual, solicita el apoyo en la intervención efectiva para realizar el desalojo de dichas personas.

Informe de verificación en concesión de reforestación (fs. 206 a 209), realizado el 02 de diciembre de 2014

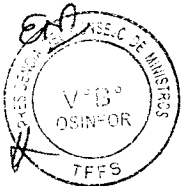
63. Dicho documento, elaborado por ingeniero forestal contratado por el titular de la concesión, se concluye que, mediante las imágenes de satélite LAND SAT 2012 y la verificación in situ, se constató que el área aledaña a las coordenadas indicadas en el Informe de Supervisión N° 027-2013-OSINFOR/06.1.1, fue producida por las permanentes crecientes de la quebrada Jayave, toda vez que esta zona de perturbación del bosque (aparentemente desbosque por minería) es parte del curso de la quebrada. El informe tiene anexo, un plano de ubicación del área de trabajo y una galería de fotografías.





64. De conformidad con los documentos presentados, por el señor Vicente Mamani Mendoza, los cuales han sido analizados integralmente en el presente punto controvertido, se observa lo siguiente:

- En los documentos que datan del 16 de abril al 23 de junio de 2008, se observa que el señor Alfredo Vracko Neuenschwander, en calidad de presidente de la Federación de Concesionarios de Forestación y/o Reforestación de Madre de Dios - FEFOREMD, ha realizado conductas destinadas a proteger la integridad de las concesiones de reforestación correspondientes al sector de la Pampa, acciones que han sido ejecutadas con anterioridad a la detección de actividad minera dentro del área de concesión de titularidad del señor Vicente Mamani Mendoza. Sin embargo, cabe señalar que no se ha acreditado que el administrado haya sido miembro de la FEFOREMAD, al momento de la presentación de dichas denuncias, así como tampoco se ha realizado una referencia expresa al administrado ni a su concesión en el contenido de dichos documentos, que permitan sostener que éste ha realizado una serie de acciones, dentro del marco de sus posibilidades como concesionario, destinadas a erradicar la conducta que venía afectando el área de su concesión.
- En los documentos que datan del 29 de febrero al 21 de agosto de 2012, si bien el concesionario informó sobre los hechos de minería ilegal al interior de su concesión a la autoridad forestal correspondiente y al Gobierno Regional de Madre de Dios, estos hechos fueron puestos en conocimiento, cuando el área presentaba una afectación de consideración y no cuando estas actividades se iniciaban dentro de su área, incumpliendo con la obligación de reprimir dichas actividades ilícitas en el área de su concesión.
- Sobre el informe de verificación en concesión de reforestación, realizado por un consultor contratado por el titular, sólo para fines informativos, señala que se verificó la coordenada en la cual existe cambio de uso, así como se constató en el área aledaña a las coordenadas indicadas en el Informe de Supervisión, que fue producida por las permanentes crecientes de la quebrada Jayave, toda vez que esta zona de perturbación del bosque es parte de curso de la quebrada Jayave.



65. Por los fundamentos expuestos, conforme a los hallazgos detectados durante la supervisión realizada al POA IV, correspondiente a la zafra 2012-2013, de titularidad del administrado, los cuales figuran en el Informe de Supervisión, concordante con el formato de campo (fs. 20) y las fotografías tomadas durante la supervisión como medios de prueba (fs. 16); así como del análisis multitemporal con imagen satelital, adjunto al Informe Técnico N° 214-2014-OSINFOR/06.1.1 (fs. 150), se ha acreditado el cambio de uso no autorizado de tierras por actividades de minería ilegal, lo cual no

ha sido desvirtuado por el señor Vicente Mamani Mendoza, con los medios probatorios presentados en el presente PAU.

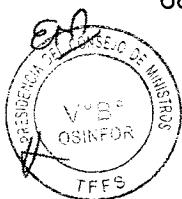
66. En ese sentido, esta Sala considera que a partir de los medios probatorios aportados por la autoridad de primera instancia – recogidos en el formato de campo para la supervisión del Permiso para Aprovechamiento Forestal, el Informe de Supervisión, las fotografías tomadas durante la supervisión y el análisis multitemporal de las imágenes satelitales del área de la concesión- se ha fundamentado correctamente la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS y quedó acreditado el cambio de uso de tierra en un área de 14.40 hectáreas sin autorización; máxime si contra dichas conclusiones el recurrente no aportó ningún medio probatorio idóneo que contradiga las afirmaciones de la autoridad supervisora, quedando acreditada la responsabilidad administrativa del señor Vicente Mamani Mendoza en la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; correspondiendo desestimar los argumentos formulados por el administrado en su recurso de apelación.

VI.2 Si el concesionario es responsable por la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

67. A través de la Resolución Directoral N° 574-2014-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 20 de octubre de 2014 (fs. 166), la Dirección de Supervisión resolvió sancionar al señor Vicente Mamani Mendoza, entre otros, por la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, literal que hace referencia a la conducta infractora vinculada al cambio de uso de la tierra no autorizado conforme a la legislación forestal.

68. Al respecto, se tiene que el señor Vicente Mamani Mendoza argumentó en su recurso de apelación que: *“(...) si tenemos conocimiento a nivel nacional de que en el sector en donde se ubica mi concesión está llena de acciones ilegales, y mi persona, siendo parte del gremio, y luego directamente, muestra acciones contra ella, es necesario también establecer, que todos los hechos acontecidos (...) se han generado debido a causas de fuerzas mayor. Y la fuerza mayor es considerada en nuestro ordenamiento jurídico como un justificante de la inejecución de obligaciones (...) Tenemos también respaldo a la justificación de la inejecución de obligaciones al artículo 1314° del código civil que prescribe: “Artículo 1314°. - Inimputabilidad por diligencia ordinaria (...)”⁴¹.*

69. Del mismo modo, el señor Vicente Mamani señaló que: *“(...) el Estado es quien falló primero en su obligación de apoyar a mi persona en la lucha contra la amenaza*



⁴¹ Fojas 185 y 186.



minera, obligación también establecida en el contrato. Asimismo, no hay tal cantidad de has afectadas por minería, y en las existentes no tengo responsabilidad alguna". Asimismo, agregó: "(...) mi persona siempre accionó diligentemente para mantener el área libre de ocupantes, primero de manera gremial, luego individualmente hasta que se convirtió en algo irresistible a mi accionar, siendo una fuerza mayor absolutamente justificable que no amerita se me castigue con el retiro del derecho (...) respecto a la proporcionalidad de responsabilidad, mi persona ha demostrado que ha pedido (...) ayuda al estado para evitar el cambio de uso de mi bosque (...)">⁴²

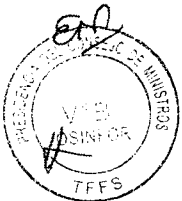
70. Ahora bien, el numeral 11.8 de la Cláusula Undécima del Contrato de Concesión (fs. 38), establece lo siguiente:

**"CLÁUSULA UNDÉCIMA
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO
(...)"**

- 11.8 Vigilar el Área de la Concesión, dentro de sus posibilidades, mantenerlo libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocupar el Área, y no permitir alteraciones en sus límites. El cumplimiento de esta obligación se efectuará en estrecha coordinación con la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, las cuales disponen de la autoridad necesaria para mantener el orden público y la seguridad ciudadana.

Para ese efecto, y de conformidad con el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, precisado por el artículo 6° del Decreto Supremo N° 06-2003-AG, se reconoce al titular de la concesión la facultad de ejercer, directa o indirectamente las funciones de custodio oficial del Patrimonio Forestal Nacional"⁴³.

71. Asimismo, resulta pertinente precisar que los concesionarios, en mérito al artículo 88° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, concordante con el literal h) del artículo 43° del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, se encuentran obligados, entre otros, a asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas, siendo custodios



⁴² Fojas 187 y 188.

⁴³ Foja 114.

forestales del patrimonio dentro del área del título habilitante⁴⁴, entendiéndose que el deber de diligencia, de acuerdo con la doctrina⁴⁵, se considera como:

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

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

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

44

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

"Artículo 88°. - Obligaciones del concesionario.

En el contrato de las concesiones forestales se consigna, entre otras, las siguientes obligaciones del concesionario:

- Cumplir con el plan general de manejo forestal, aprobado;
- Cumplir con el plan operativo anual (POA), aprobado;
- Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas;
- Respetar las servidumbres de paso, de acuerdo a las normas del derecho común.;
- Presentar dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización del año, los informes anuales a que se refiere el Artículo 350 del presente Reglamento;
- Asumir el costo de las evaluaciones quinquenales a que se refiere el Artículo 351 del presente Reglamento; salvo que acredite certificación forestal voluntaria; y,
- Cumplir con las normas ambientales vigentes."

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

"Artículo 43°. - Obligaciones de los titulares de los títulos habilitantes.

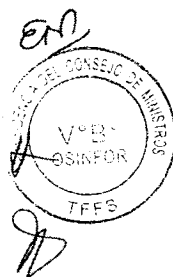
43.1. Los titulares de títulos habilitantes para la gestión forestal tienen las siguientes obligaciones:

- (...)
- h. Ser custodio forestal del Patrimonio dentro del área del título habilitante.
(...)"

45

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

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





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

(El énfasis es agregado)

72. De lo señalado, se desprende que el sujeto de derecho obligado a dar cumplimiento a una obligación será relevado de responsabilidad si es que ejecuta la acción con la diligencia ordinaria, siendo ésta la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto, mediante un actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución.
73. Asimismo, el artículo 360° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG disponía que las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del patrimonio forestal nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional, pudiendo recurrir a la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, según corresponda⁴⁶.
74. Al respecto, de la revisión del Expediente Administrativo N° 094-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR, se advierte que, a lo largo del presente PAU, el señor Vicente Mamani Mendoza ha presentado los siguientes documentos que guardan relación con el argumento formulado en su recurso de apelación materia de análisis:
- a) Copia de la carta solicitando acción contra la minería sobre las concesiones de reforestación, presentada por nuestro presidente de la federación al Jefe Nacional de INRENA, en fecha 16 de abril de 2008.
 - b) Copia de la carta solicitando al Consejo Regional de Madre de Dios la declaratoria de emergencia ambiental del área de nuestras concesiones de



⁴⁶

Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
"Artículo 360°. – Custodia del Patrimonio Forestal Nacional.

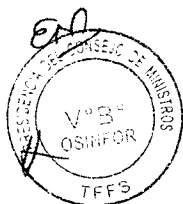
Las concesiones forestales conllevan el reconocimiento de sus titulares como custodios oficiales del Patrimonio Forestal Nacional, dentro de la extensión de los derechos concedidos, y los habilita a solicitar el auxilio para su eficaz amparo de la autoridad forestal nacional, la misma que puede, a su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

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

reforestación, donde puntualmente se hace alusión al sector del río Jayave, cercano a mi concesión; de fecha 15 de mayo de 2008.

- c) Copia de la denuncia penal, de fecha 23 de junio de 2008, por el que el presidente de nuestra federación, en representación del gremio, denuncia al Ministerio público que los focos de invasiones estaban entre los kilómetros 98 y 102, en proximidades del río Jayave, donde se encuentra mi concesión.
- d) Copia de la carta de fecha 29 de febrero de 2012, por la que se puso de conocimiento de la autoridad forestal, haber sido invadido por mineros ilegales.
- e) Carta de fecha 24 de julio de 2012, por la que se denuncia de la inserción de minera.
- f) Carta de fecha 21 de agosto de 2012, por la que se reitera la denuncia de invasiones a la autoridad forestal regional.
- g) Informe de verificación en Concesión de Reforestación, por el que se demuestra que la parte afectada representa la cantidad de 1.7 has, y lo demás corresponde a crecientes del río Jayave.

75. Sin embargo, ante los documentos descritos en el considerando que antecede, resulta necesario precisar, como se ha señalado en el apartado precedente, que el administrado presentó como medios probatorios, copia de denuncias ante las autoridades competentes por actividades de minería ilegal realizadas al interior de su concesión, que, si bien corresponden con las fechas en que se ha detectado el inicio de las afectaciones del suelo por actividades de minería ilegal (abril, mayo y junio 2008), el administrado no ha acreditado que, en el momento de la presentación de las mismas, haya sido miembro de la Federación de Concesionarios (FEFOREMAD) en nombre de la cual se presentaron estos documentos, así como tampoco se ha realizado una referencia expresa al administrado ni a su concesión en el contenido de dichos documentos, que permitan sostener que éste ha realizado una serie de acciones, dentro del marco de sus posibilidades como concesionario, destinadas a erradicar la conducta que venía afectando el área de su concesión. Asimismo, presentó documentos con fecha del 29 de febrero al 21 de agosto de 2012, en los cuales si bien el concesionario informó sobre los hechos de minería ilegal al interior de su concesión a la autoridad forestal correspondiente y al Gobierno Regional de Madre de Dios, estos hechos fueron puestos en conocimiento, cuando el área presentaba una afectación de consideración y no cuando estas actividades se iniciaban dentro de su área, incumpliendo con la obligación de reprimir dichas actividades ilícitas en el área de su concesión.



76. En ese sentido, no es posible acreditar que la actuación del administrado se encontró inmersa dentro de la esfera del deber de diligencia, ya que al tener en cuenta que el administrado es el titular de la concesión forestal, él es el responsable directo de vigilar el área de la concesión, mantenerla libre de ocupantes, invasores de cualquier tipo sin derecho a ocuparla, y no permitir alteraciones en sus límites. Máxime, debe considerarse que, de los documentos que obran en el expediente, no se ha verificado



que el administrado haya presentado medios probatorios mediante los cuales se acredite que haya cumplido con su deber de diligencia, consistente en asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas, siendo custodio forestal del patrimonio dentro del área de su título habilitante.

77. En ese sentido, el señor Vicente Mamani Mendoza es el único responsable del cambio de uso no autorizado de la tierra, por actividades de minería ilegal que generaron la afectación de 14.40 hectáreas dentro de su concesión.

VI.3. Si el administrado incurrió en la causal de caducidad prevista en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, concordante con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del Contrato de Concesión.

78. De conformidad con la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 20 de octubre de 2014 (fs. 166), la Dirección de Supervisión resolvió declarar la caducidad del Contrato de Concesión, al acreditar que el administrado incurrió en la causal de caducidad señalada en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del contrato de concesión.

79. Cabe precisar que los literales a los que se hace referencia en el considerando que antecede, establecen los siguientes supuestos de hecho como causales de caducidad de un título habilitante:

Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias

“Artículo 295°. - Causales de caducidad

Son causales de caducidad de las concesiones de forestación o reforestación:

(...)

c. Cambio de uso no autorizado de las tierras.”

Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-029-04

Cláusula Duodécima

Caducidad del Derecho de Concesión

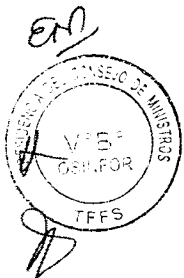
(...)

12.1.3. Cambio de uso

El cambio de uso no autorizado del área otorgada en concesión.

(...).”

80. Cabe señalar que, conforme a la supervisión realizada en campo y al análisis multitemporal con imagen satelital del área de la concesión de los años 2006, 2008



y 2012, se determinó la responsabilidad del administrado por el cambio de uso de tierra no autorizado en una superficie de 14.40 hectáreas por actividades de minería ilegal.

81. En ese sentido, la Dirección de Supervisión resolvió declarar la caducidad del Contrato de Concesión al acreditar que el administrado había permitido el cambio de uso no autorizado por la afectación de una superficie de 14.40 hectáreas dentro de su concesión por actividades de minería ilegal, circunstancia que se advierte de la lectura del Noveno Considerando de la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS⁴⁷, el cual se cita a continuación:

"9) Con relación a la comisión de la causal de caducidad tipificada en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del contrato de concesión, es decir, el concesionario permitió que se ejecutara dentro del área de su concesión actividad distinta a la prevista en el proyecto forestación y/o reforestación, siendo Vicente Mamani Mendoza responsable de incumplir con las obligaciones de su contrato de concesión según las Cláusulas Undécimas (11.1, 11.2, 11.5, 11.6, 11.8, 11.9, 11.10), al evidenciarse actividad minera dentro del área de su concesión en las coordenadas 369633E-8568674N, por lo que se tomará como referencia el área afectada por la actividad minera hasta 29 de febrero de 2012, fecha en la que el concesionario interpone la denuncia respectiva (14.40 hectáreas), puesto que el administrado no puso en conocimiento de las autoridades competentes oportunamente la afectación. Es menester remarcar que este procedimiento permite que el Estado pueda recuperar el área concesionada, cuando exista una afectación directa que haga peligrar el medio ambiente y sus respectivos recursos naturales, a fin de evitarse que se siga ejerciendo algún tipo de incumplimiento (...)

*En el presente análisis se dilucida la posibilidad de imponer la caducidad como conclusión anticipada del título habilitante otorgado al concesionario Vicente Mamani Mendoza, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-122-06, para lo cual es menester conocer la naturaleza jurídica de dicha institución.
(...)*

Es preciso señalar que, conforme al criterio jurídico existente en la legislación, de la doctrina y de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1100 de fecha 18 de febrero de 2012, el concesionario es responsable por los hechos que ocurren en el área otorgada en concesión, mientras ejecuta los actos propios de la concesión, salvo que exista ruptura del nexo causal todo esto de acuerdo al Principio de Responsabilidad Ambiental Objetiva, por lo que no es necesario probar la culpa del que causa daño, sino sólo el hecho de que la acción u omisión ha causado un daño, lo que se acredita en la supervisión al observarse que en las coordenadas 369633E-8568374N la afectación por minería era de 1.5 ha, esto aunado al hecho que en la impresión del plano de Análisis multitemporal con imagen Satelital (fs. 153) se



⁴⁷ Foja 170 reverso.



evidencia que la afectación de área de la concesión al 06 de setiembre de 2012, es de aproximadamente de 16.20 ha, siendo un accionar que genera un alto grado de reproche social ya que dicha actividad es totalmente incompatible con las finalidades de la concesión con fines de Forestación y/o reforestación, debido al gran movimiento de tierra que afecta la topografía de la zona y los horizontes del suelo, contaminando las aguas superficiales y subterráneas por los insumos utilizados durante el proceso causando una severa pérdida de biodiversidad de flora y fauna, hecho que es considerado como grave, criterio acorde a lo descrito en el Informe Técnico N° 214-2014-OSINFOR/06.1.1 (fs. 150), por lo que se comprueba que el accionar del administrado permitió el cambio de uso no autorizado de la tierra.

(...)

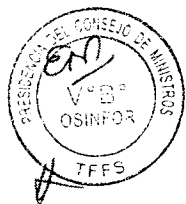
Teniendo en consideración que se ha generado un gran riesgo a los recursos forestales y al manejo sostenible del bosque por la afectación de un espacio aproximado de 14.40 ha, a la fecha en que el administrado interpuso su denuncia (29 de febrero de 2012), es menester indicar que de lo observado en el Plano de Análisis Multitemporal obrante en autos (fs. 153), se aprecia que el área de la concesión viene siendo afectada por actividad minera, la misma que se habría iniciado en el año 2008, no obstante no se aprecia en fechas anteriores o posteriores a la denuncia presentada por el administrado, que haya realizado alguna otra acción, por lo que este accionar demuestra la falta de interés en mantener su concesión para los fines que le fueron otorgados (...). Además, se observa en la última imagen del precitado plano, que al día 06 de setiembre de 2012, ha existido un incremento de desbosque en el área de la concesión ascendente a 16.20 ha, en consecuencia, por lo expuesto precedentemente, queda debidamente acreditada la responsabilidad del concesionario respecto al cambio de uso de la tierra;

(...)"

82. Frente a lo resuelto por la Dirección de Supervisión, el administrado presentó su recurso de apelación, alegando lo siguiente⁴⁸:

"(...) Que, la resolución que se apela, por la que se me quita el derecho de aprovechamiento sobre mi concesión, se ha emitido en base a que mi persona en el descargo no habría probado con suficiente contundencia que viene peleando, conjuntamente con nuestra federación, contra los ingresos de mineros en las áreas de forestación y/o reforestación.

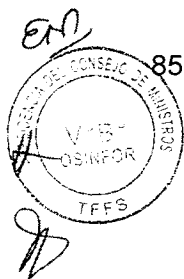
Sin embargo, era necesario tomar en consideración la denuncia presentada ante la autoridad forestal (...)"



83. El administrado señaló que no se encontraría inmerso en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del contrato de concesión, ya que habría presentado oportunamente las denuncias sobre las actividades ilegales realizadas al interior de su concesión, las cuales enumera y adjunta a su recurso de apelación.

⁴⁸ Fojas 183 a 185.

84. En ese sentido, debe señalarse que, tal como se expuso en los considerandos del 44 al 65, la comisión de la conducta infractora se sustenta en los hallazgos y posterior análisis de los resultados derivados del Informe de Supervisión N° 027-2013-OSINFOR/06.1.1, en el cual el supervisor señaló haber evidenciado áreas afectadas por actividades mineras al interior de la concesión, lo cual, al ser contrastado con el análisis multitemporal con imagen satelital obrante a foja 153 del presente expediente, se observó que la afectación por dicha actividad ilegal abarcaba una superficie de 16.20 hectáreas en setiembre de 2012. Asimismo, del análisis multitemporal con imágenes satelitales superpuesto al área de la concesión, se observa que, en agosto de 2006, no existía afectación del área concesionada por actividades mineras; sin embargo, al realizar la comparación de dicha imagen con la correspondiente a agosto del año 2008, se observa claramente una afectación de aproximadamente 3.64 hectáreas, producto de las actividades mineras. Así se señaló en el Informe Legal N° 678-2014-OSINFOR/06.1.2, de fecha 13 de octubre de 2014⁴⁹, el cual indicó: *“(…) la actividad minera ilegal detectada en su concesión tal como se aprecia en el Plano de Análisis Multitemporal con imagen satelital (fs. 153) se inició el 25 de agosto de 2008 al evidenciarse que existía un área afectada por minería de 3.64 ha y al 06 de setiembre de 2012 aumentó a 16.20 ha; asimismo, tal como lo señala el precitado Informe Técnico, entre agosto de 2008 a setiembre de 2012 la afectación por minería tuvo un incremento de 0.256 ha por mes, por lo que a la fecha en que el titular realiza su denuncia ya existía un área afectada de 14.40 ha, al encontrarse en campo áreas afectadas por minería ilegal, tal como se consigna en el formato de Supervisión de Campo (fs. 19) y como se aprecia en el registro fotográfico adjunto en el Anexo N° 04 (fs. 16) del informe de Supervisión, en ese orden de ideas el concesionario denunció el hecho cuando el área presentaba una afectación de gran consideración y no cuando estas actividades se iniciaban dentro de su concesión, ante ello el referido concesionario no registra haber realizado acciones para controlar la invasión por minería ilegal antes o después de la precitada denuncia.”*



85. De lo expuesto anteriormente, se concluyó que las actividades mineras realizadas al interior de la concesión de titularidad del administrado, se habrían incrementado, de agosto de 2008 a setiembre de 2012, en una proporción de 0.256 hectáreas por mes. En ese sentido, conforme a los hallazgos detectados durante la supervisión realizada al POA IV de la concesión de titularidad del administrado, los cuales figuran en el Informe de Supervisión; así como del análisis multitemporal con imagen satelital realizado al área de la concesión, se ha acreditado el cambio de uso no autorizado de tierras por actividades de minería ilegal.

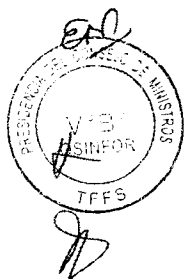
86. En este punto, corresponde analizar si el administrado tuvo una conducta diligente a fin de no incurrir en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295°

⁴⁹ Foja 154.



del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del contrato de concesión; sin embargo, tal como se ha expuesto en el apartado precedente, el administrado presentó como medios probatorios, copia de denuncias ante las autoridades competentes por actividades de minería ilegal realizadas al interior de su concesión, que, si bien corresponden con las fechas en que se ha detectado el inicio de las afectaciones del suelo por actividades de minería ilegal (abril, mayo y junio 2008), el administrado no ha acreditado que, en el momento de la presentación de las mismas, haya sido miembro de la Federación de Concesionarios (FEFOREMAD) en nombre de la cual se presentaron estos documentos, así como tampoco se ha realizado una referencia expresa al administrado ni a su concesión en el contenido de dichos documentos, que permitan sostener que éste ha realizado una serie de acciones, dentro del marco de sus posibilidades como concesionario, destinadas a erradicar la conducta que venía afectando el área de su concesión. Asimismo, presentó documentos con fecha del 29 de febrero al 21 de agosto de 2012, en los cuales si bien el concesionario informó sobre los hechos de minería ilegal al interior de su concesión a la autoridad forestal correspondiente y al Gobierno Regional de Madre de Dios, estos hechos fueron puestos en conocimiento, cuando el área presentaba una afectación de consideración y no cuando estas actividades se iniciaban dentro de su área, incumpliendo con la obligación de reprimir dichas actividades ilícitas en el área de su concesión.

87. Conforme a lo antes señalado, no es posible considerar que el concesionario haya tenido una conducta diligente destinada a la protección de su concesión. Por lo tanto, habiéndose determinado que el administrado es responsable por el cambio de uso de tierra no autorizado en un área de 14.40 hectáreas sin autorización; y toda vez que los medios probatorios aportados por el administrado no acreditaron que éste haya realizado oportunamente denuncias sobre la actividad de minería ilegal realizada al interior de su concesión, ha quedado acreditada la incursión del administrado en la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del contrato de concesión.



88. En virtud a lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

VI.4. Si la determinación de la multa fue realizada correctamente, acorde a las disposiciones legales pertinentes, así como en estricto cumplimiento del principio de razonabilidad.

89. En su recurso de apelación, el administrado señaló, en referencia al principio de razonabilidad que: "(...) Respecto a la multa de 28.80 UIT, teniendo claro que cambio

de uso fue tratado de evitar por mi persona y que solamente se trata de dos árboles aprovechados sin declarar, que hacen 3,381.4 pies tablares (...) resulta ser absolutamente desproporcionada la cantidad de S/. 109.4440.00, cuando además se trata de una concesión de 181.14 has.(...) Adicionado a ello, hay que recordar que en anteriores oportunidades OSINFOR ha implantado a concesiones de tipo maderable (...) multas como 0.100 (...) 1.220 (...) 0.270 (...), etc. (...)a su despacho solicito (...) aplicación de una multa razonable”⁵⁰

Sobre el principio de razonabilidad

90. Al respecto, cabe señalar que el principio de razonabilidad⁵¹, contemplado por el TUO de la Ley N° 27444, establece lo siguiente:

“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”.

(Subrayado agregado).

91. En el mismo sentido, el numeral 3 del Artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, señala, sobre el principio de razonabilidad, lo siguiente:

“Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)



⁵⁰ Fojas 188 y 189.

⁵¹ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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



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

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

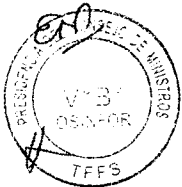
92. Del mismo modo, el artículo 12° de la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del procedimiento Administrativo Único, señala que:

"Artículo 12°. - Gradualidad en la aplicación de las sanciones

La sanción se determina teniendo en cuenta la clasificación de infracciones señaladas en la legislación forestal y de fauna silvestre.

La Dirección de Línea, para determinar las sanciones pertinentes considera, cuando corresponda, los siguientes criterios de gradualidad:

- a) La gravedad del daño y/o riesgo causado al interés público y/o bien jurídico protegido. Para evaluar este criterio se evalúa el grado de protección o amenaza de las especies de flora y fauna silvestre que hayan sido afectadas por la conducta infractora.
- b) La repetición y/o continuidad de la comisión de la infracción.
- c) Las circunstancias de la comisión de la infracción
- d) El beneficio ilegalmente obtenido.
- e) Conducta procesal del investigado. Se tomará en cuenta la colaboración, diligencia o entorpecimiento en las investigaciones realizadas.
- f) Subsanación voluntaria por parte del investigado del acto u omisión considerado como infracción, antes que se hayan notificado los cargos en la resolución de inicio del PAU."



93. Asimismo, debe señalarse que el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, prevé la siguiente conducta infractora:

"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:

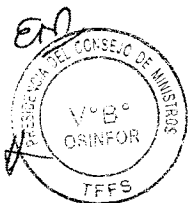
(...)

- e) El cambio de uso de la tierra no autorizado conforme a la legislación forestal.

(...)"

94. Sobre la base de lo anterior, esta Sala procederá a verificar si la multa impuesta a la recurrente se ha determinado conforme a las exigencias acordes a garantizar el principio de razonabilidad.
95. Tal como señalan los considerandos sexto y séptimo⁵² de la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS, del 20 de octubre de 2014, mediante el Informe Técnico N° 214-2014-OSINFOR/06.1.1. (fs. 150), se analizaron técnicamente los actuados, así como en el Informe Legal N° 678-2014-OSINFOR/06.1.2 (fs. 154), se analizaron los descargos presentados por el administrado con relación a los hechos materia de imputación y se acreditó la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, al advertir que el concesionario permitió el cambio de uso no autorizado de la tierra por actividades de minería ilegal en un espacio aproximado de 14.40 ha.
96. En ese sentido, cabe precisar que los criterios para la determinación de la multa, fueron tomados de la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, que aprueba la “Escala para la Imposición de la Multa del OSINFOR”, complementada por la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, que aprobó los “Valores para la categorización de las Especies a efectos de aplicar la Escala para la Imposición de multas”, siendo dicha escala la que contenía disposiciones que resultaban más favorables para el administrado en contraposición con la Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR la cual se encontraba vigente al momento de determinar la sanción en el presente Procedimiento Administrativo Único, tal como se expone en el considerando Décimo Segundo de la resolución apelada⁵³ que se cita a continuación:

“En aplicación de la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, de fecha 19 de abril de 2010, que aprueba la “Escala para la Imposición de la Multa del OSINFOR”, 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 Formato de Multa N° 218-2014-OSINFOR/06.1.2 (fs. 164), que determina que el monto de la multa que corresponde imponer al concesionario (...) asciende a 28.80 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha en la que la concesionaria cumpla con el pago de la misma, por incurrir en la comisión de la causal de caducidad establecida en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, concordado con el numeral 12.1.3 de la cláusula Duodécima del contrato de concesión; así como por incurrir en la comisión de la infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, tipificada en el literal e) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias;



⁵² Fojas 167 reverso y 168.

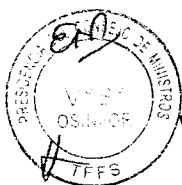
⁵³ Foja 174 (reverso).



(...)"

(Énfasis agregado)

97. Con relación a la determinación del monto de la multa por la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, fue calculada en función a la metodología antes señalada, es decir, se considera la superficie de uso de tierra no autorizado (área afectada) multiplicado por el valor de 2 UIT, que representa el costo aproximado que se requiere para recuperar el bosque a su estado natural, ya que las actividades de minería, además de afectar el vuelo forestal, también influyen en los horizontes del suelo, contaminando las aguas superficiales y subterráneas, remoción del subsuelo, entre otros, causando una severa pérdida de la biodiversidad de flora y fauna.
98. En ese sentido la Dirección de Supervisión, al determinar que el señor Vicente Mamani Mendoza realizó el cambio no autorizado de la tierra en un área de 14.40 hectáreas, y en aplicación de la metodología materia de análisis, se obtiene una multa para la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, equivalente a 28.80 UIT, cifra que se obtiene al multiplicar 14.40 por 2⁵⁴.
99. En ese sentido, de acuerdo a lo desarrollado en el presente caso, se advierte que la determinación de la multa respetó los criterios establecidos en el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, así como en la Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR, aprobada a través de la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, y complementada con la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR. Además, que consideró el principio de razonabilidad contenido en el numeral 1.4, artículo IV, del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444. Por consiguiente, corresponde desestimar el argumento expuesto por el administrado en el extremo del cálculo de la sanción que le fue aplicada por la Dirección de Supervisión.



VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA.

100. 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 Gestión⁵⁵ al Decreto Supremo N° 014-2001-

⁵⁴ Operación aritmética en la cual 14.40 corresponde al área afectada con el cambio de uso de la tierra sin autorización y el 2 se refiere al costo aproximado que se requiere para recuperar el bosque a su estado natural.

⁵⁵ Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.

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

AG; asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna establecido como excepción al principio de irretroactividad previsto en el numeral 5 del artículo 246° de la Ley N° 27444⁵⁶ y sus modificatorias, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

101. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444⁵⁷ y sus modificatorias, establece que *“no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento”*; además, el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 246° de la precitada norma⁵⁸,

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

⁵⁶ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

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

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

5.- Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

(...)”.

⁵⁷ TUO de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

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

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

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

(...)”.

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

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

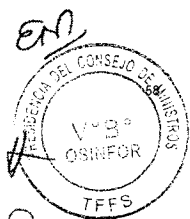
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)

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

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

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

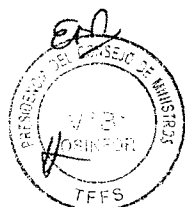
(...)”.





establece que "Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria", garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

102. En ese sentido, correspondería analizar la conducta infractora del señor Vicente Mamani Mendoza, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS (fs. 166).
103. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
- La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308.
 - El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
104. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015, por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la retroactividad benigna, establecida como excepción al principio de irretroactividad, consagrado en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para el administrado.



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:

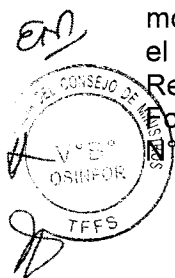
Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
Artículo 365 ⁵⁹	Artículo 209.1°
Las infracciones señaladas en los artículos	

⁵⁹ Dicho texto era el vigente al momento de cometerse las conductas infractoras.

<p>363 y 364 anteriores, son sancionadas con multa no menor de un décimo (0.1) ni mayor de seiscientos (600) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que el obligado cumpla con el pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.</p>	<p>La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT, vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma.</p> <p>Artículo 209.2° La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:</p> <p>a) De 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación. b) Mayor a 3 hasta 10 UIT por la comisión de infracción grave. c) Mayor a 10 hasta 5000 UIT por la comisión de infracción muy grave.</p>
--	--

106. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable al administrado es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime si la conducta desarrollada por el señor Vicente Mamani Mendoza se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁶⁰; por lo que corresponde resolver la presente causa conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308, por cuanto las conductas desarrolladas por el presunto infractor se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR;



60

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

"Artículo 207.- Infracciones vinculadas a la gestión del Patrimonio regulado en el Reglamento.

(...)

207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

(...)

c. Realizar el cambio de uso de la tierra, sin contar con autorización

(...)"



SE RESUELVE:

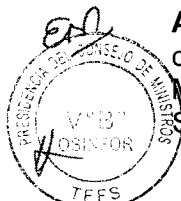
Artículo 1°. - **CONCEDER** el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Vicente Mamani Mendoza, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-122-06, contra la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°. – Declarar **INFUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto el señor Vicente Mamani Mendoza, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-122-06, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°. - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 547-2014-OSINFOR-DSCFFS, la misma que declaró la comisión de la infracción tipificada en el literal e) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, e impuso una multa ascendente a 28.80 UIT, vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma; así como declaró la caducidad señalada en el literal c) del artículo 295° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y sus modificatorias, concordado con el numeral 12.1.3 de la Cláusula Duodécima del contrato de concesión.

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

Artículo 5°. - **NOTIFICAR** la presente Resolución al señor Vicente Mamani Mendoza, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-122-06 y al Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.



Artículo 6°. - Remitir el Expediente Administrativo N° 094-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,



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



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



Jenny Fano Sáenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR