



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 075-2017-OSINFOR-TFFS-II

EXPEDIENTE N° : 079-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : ALFREDO PALOMINO LÓPEZ
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 11 de octubre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 04 de mayo de 2005, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), a través de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre Tambopata - Manu, y el señor Alfredo Palomino López, suscribieron el Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-021-05 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 169).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 927-2005-INRENA-ATFFS-TAMBOPATA MANU del 16 de diciembre de 2005, modificada por Resolución Administrativa N° 1574-2008-INRENA-ATFFS-TAMBOPATA MANU del 23 de octubre de 2008 (fs. 85), se aprobó el Plan General de Establecimiento y Manejo Forestal, presentado por el señor Palomino, sobre una superficie de 91.483 hectáreas, ubicada en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, por el periodo de cinco (5) años (en adelante, PGMEF) (fs. 46).
3. Mediante Resolución Administrativa N° 1395-2009-AG-DGFFS-ATFFS-TAMBOPATA MANU del 15 de diciembre de 2009, se aprobó el Plan Operativo Anual IV, presentado por el señor Palomino, sobre una superficie de 91.42 hectáreas, ubicado en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios (en adelante, POA IV) (fs. 141).
4. Con Carta N° 431-2011-OSINFOR-DSCFFS (DSCFFS) del 24 de junio de 2011 (fs. 164), notificada el 05 de julio de 2011 (fs. 166) 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) le comunicó al señor Palomino sobre la realización de una supervisión a la Parcela de Corta Anual¹ (en adelante, PCA) del POA IV del Contrato de Concesión.

5. El 24 de julio de 2011, la Dirección de Supervisión del OSINFOR realizó una supervisión de oficio a la PCA del POA IV del Contrato de Concesión del señor Palomino, cuyos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 122-2011-OSINFOR-DSCFFS del 13 de octubre de 2011 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 01).
6. Con Resolución Directoral N° 374-2013-OSINFOR-DSCFFS del 17 de setiembre de 2013 (fs. 195), notificada el 23 de octubre de 2013 (fs. 201), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Palomino, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre², aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y modificatorias (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG).
7. Mediante CARTA S/N-APL-MDD-2013 (fs. 209), presentado el 20 de noviembre de 2013, el recurrente presentó sus descargos contra las imputaciones señaladas en la Resolución Directoral N° 374-2013-OSINFOR-DSCFFS, que dio inicio al presente PAU.
8. Mediante Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS del 26 de noviembre de 2013 (fs. 221), notificada el 16 de diciembre de 2013 (fs. 236), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, sancionar al señor Palomino por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363°

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

"Artículo 5°.- Glosario de términos

Para los efectos del Reglamento, se define como:

(...)

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

² Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

"Artículo 363°.- Infracciones en materia forestal

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

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





del Decreto Supremo N° 014-2001-AG e imponer una multa ascendente a 1.00 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT).

9. Mediante escrito con registro N° 138 (fs. 238), presentado el 07 de enero de 2014, el señor Palomino interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS argumentando lo siguiente:

- a) Reiteró lo señalado en sus descargos, referido a que *"la tala de árboles no autorizados DENTRO DE MI CONCESIÓN SE DIO DE MANERA NO INTENCIONAL, debido a que los cortadores llevaron adelante el trabajo de campo sin cuidado de los árboles marcados para aprovechamiento (...)"*³.
- b) Asimismo, señaló que si bien de acuerdo con su Contrato de Concesión *"es responsable de la implementación y ejecución de los documentos de gestión forestal (...)"*⁴, debe tenerse en cuenta que *"(...) el sector de La Pampa es una zona convulsionada que ni el gobierno nacional puede manejar, situación que ha hecho que el Estado no cumpla con el contrato en el aspecto de ayuda en la protección de las áreas (...)"*⁵. Es por ello que, con motivo a la permanente amenaza de que su área otorgada en concesión sea invadida por mineros ilegales se *"(...) SE DEDICÓ BÁSICAMENTE A LA PROTECCIÓN DEL ÁREA Y EVITAR LOS CONATOS DE INVASIONES, SIENDO POR OTRO LADO SI SE TUVO QUE DESCUIDAR EL CONTROL DE LOS TRABAJOS DE CAMPO Y SE DIO LAMENTABLEMENTE LA EXTRACCIÓN DE ÁRBOLES QUE NO ESTABAN MARCADOS"*(sic)⁶.
- c) En virtud de ello, alegó que el incumplimiento de su obligación, referida al control de los cortadores (que conllevó a la imputación de las conductas infractoras materia del presente PAU), debe ser considerado como un evento de fuerza mayor⁷ por ser *"(...) un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o*

3 Foja 238.

4 Fojas 238 y 239.

5 Sobre ello, indicó que *"(...) NUESTRO CONTRATO ESTABLECE QUE EL ESTADO NOS APOYARÁ CON LA AUTORIDAD FORESTAL POLICÍA Y HASTA FUERZAS MILITARES EN LA DEFENSA DEL ÁREA DE LA CONCESIÓN Y SIN EMBARGO TODAS LAS INVASIONES DE MINERÍA ILEGAL HAN SIDO REPELIDAS ENTRE MI PERSONA Y LOS MIEMBROS DE MI ASOCIACIÓN CON EL APOYO DE NUESTRA FEDERACIÓN...NUNCA HEMOS TENIDO EL APOYO PRESCRITO EN EL CONTRATO"*. (sic) (fs. 239)

6 Foja 239.

7 Sobre el particular, manifestó que *"(...) CASO FORTUITO Y FUERZA MAYOR, CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 1315° DEL CÓDIGO CIVIL, QUE EN NUESTRO ORDENAMIENTO ES JUSTIFICANTE DE LA INEJECUCIÓN DE OBLIGACIONES"* (fs. 239).



*determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso, SIENDO JUSTAMENTE POR ELLO QUE EN EL DESCARGO EN LUGAR DE DESACREDITAR HECHOS CONTEMPLADOS EN EL CAMPO, SE RECONOCIERON PERO SE EXPLICA Y JUSTIFICA QUE DONDE NOS ENCONTRAMOS, LA PAMPA, O SE ESTA CUIDANDO O SE ES INVADIDO POR LOS MINEROS ILEGALES QUE EL ESTADO EN NADA HA PODIDO EVITAR*⁸.

- d) De otro lado, manifestó que "(...) *la cantidad de 3,700 nuevos soles resulta ser un exceso para mi condición económica y a ello aunarle al esfuerzo que vengo realizando por evita el cambio de uso (...)*"⁹, siendo que solicito se tome en cuenta el artículo 1315° del Código Civil y conforme su justificante se contraste con la actividad de guardianía del bosque que vengo realizando y sobre ello se disminuya prudencialmente esta sanción económica, habida cuenta que su propia tabla de sanciones que se encuentra publicada en <http://www.osinfor.gob.pe/portal/documentos.php?idcat=70&idaso=5>, *nos demuestra que en caso de concesiones MADERABLES se han implantado sanciones de tan solo 0.100 (consolidado cocama), 1.220 (capirona SAC), 0.270 (camisea SAC), etc*"¹⁰.

II. MARCO LEGAL GENERAL

10. Constitución Política del Perú.
11. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
12. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
13. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.
14. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
15. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.

⁸ Foja 240.

⁹ Foja 240.

¹⁰ Foja 241.





16. Decreto Supremo N° 029-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
17. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
18. Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
19. Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, que aprueba el nuevo Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

20. 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.
21. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2017-PCM¹¹, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

22. De la revisión del expediente, se aprecia que mediante escrito con registro N° 138 (fs. 238), presentado el 07 de enero de 2014, el señor Palomino interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS. Cabe precisar que, en dicho momento se encontraba vigente la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del PAU del OSINFOR, cuyo artículo 39° dispuso que la Dirección de Línea debería elevar el expediente apelado sin realizar análisis de admisibilidad alguno¹².

¹¹ Decreto Supremo N° 029-2007-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".

¹² Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

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



23. Posteriormente, el 6 de marzo de 2017, entró en vigencia la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, que aprobó el nuevo Reglamento del PAU del OSINFOR (en adelante, Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR)¹³, la cual dispuso que le corresponde a la Autoridad Decisora calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación¹⁴.
24. En ese contexto, de conformidad con el artículo 6° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, en los PAU se aplicarán los principios establecidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁵, razón por la cual se tendrá en cuenta el Texto Único de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS¹⁶ (en adelante, TUDO 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 Procesal Civil, en cuanto sea compatible con el presente procedimiento.
25. Asimismo, debe precisarse que de acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria del Código Procesal Civil¹⁷ las normas procesales son de

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

¹³ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2017.

"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".

¹⁴ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**

"Artículo 32°.- Recurso de apelación

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

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

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

¹⁵ **Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR**

"Artículo 6°.- Principios

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

¹⁶ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 20 de marzo de 2017.

¹⁷ **Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, que aprobó el Código Procesal Civil.**

"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".

1



4



aplicación inmediata incluso para los procesos en trámite; sin embargo, continuarán rigiéndose por la norma anterior las reglas de competencia, los medios impugnatorios interpuestos, los actos procesales con principio de ejecución y los plazos que hubieran empezado. Por lo que, al ser la calificación de la admisibilidad de los recursos, un acto procedimental comprendido dentro de los supuestos de excepción corresponde su aplicación. Ello, complementado con lo dispuesto por los principios de celeridad, eficacia e informalismo recogidos en el TUO de la Ley N° 27444¹⁸.

26. En consecuencia, y en razón a lo expuesto, esta Sala realizará la calificación del recurso de apelación interpuesto.
27. Al respecto, de acuerdo con lo señalado en la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante el órgano que lo emitió, en un plazo de 15 (quince) días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente. En el presente PAU, la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS se notificó el 16 de diciembre de 2013 y el señor Palomino presentó su recurso de apelación el 7 de enero de 2014, esto es, dentro del plazo de 15 (quince) día hábiles¹⁹.

¹⁸ "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 (...)"

"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 (...)"

El principio de informalismo: "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: MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 80, 83 y 74, respectivamente.

¹⁹ Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR

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

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

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

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



28. En ese contexto, conforme al artículo 218° del TUO de la Ley N° 27444²⁰, concordado con el artículo 32° de la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR, el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. Tal naturaleza se desprende claramente de la lectura del citado artículo en donde se señala que el recurso debe “dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico” de lo cual se infiere que las mencionadas pruebas producidas o las cuestiones de puro derecho, deben servir para que la administración pueda cambiar su decisión.
29. Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular lo siguiente:
- “Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismos hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”²¹.*
30. De lo expuesto, el escrito de apelación cumple con los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en los artículos 23° y 25° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR²² (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° 27444²³, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

²⁰ TUO de la Ley N° 27444

“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”.

²¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pág. 623.

²² **Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR, Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.**

“Artículo 23°.- Recurso de apelación

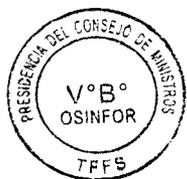
El recurso de apelación tiene por objeto contradecir las resoluciones directorales de la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR a objeto de que, previo procedimiento, el Tribunal las confirme, revoque, anule, modifique o suspenda sus efectos.

“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 (...).”.

²³ TUO de la Ley N° 27444

“Artículo 122°.- Requisitos de los escritos





31. En razón a ello, esta Sala procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el señor Palomino.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

32. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- i) Si en el presente caso se habría producido algún supuesto (intencionalidad de sus trabajadores para aprovechar madera no autorizada y la permanente amenaza de invasiones de mineros ilegales) que exima de responsabilidad administrativa al señor Palomino.
 - ii) Si al momento de determinarse la multa, por las conductas infractoras tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se habría vulnerado el principio de razonabilidad.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Si en el presente caso se habría producido algún supuesto (intencionalidad de sus trabajadores para aprovechar madera no autorizada y la permanente amenaza de invasiones de mineros ilegales) que exima de responsabilidad administrativa al señor Palomino

33. En su recurso de apelación, el administrado reiteró lo señalado en sus descargos, referido a que *"la tala de árboles no autorizados DENTRO DE MI CONCESIÓN SE DIO DE MANERA NO INTENCIONAL, debido a que los*

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

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

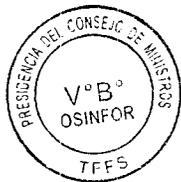
"Artículo 216°.- Recursos administrativos

(...)

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

"Artículo 219°.- Requisitos del recurso

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



cortadores llevaron adelante el trabajo de campo sin cuidado de los árboles marcados para aprovechamiento (...)”.

34. Asimismo, señaló que si bien de acuerdo con su Contrato de Concesión “es responsable de la implementación y ejecución de los documentos de gestión forestal (...)”, debe tenerse en cuenta que “(...) el sector de La Pampa es una zona convulsionada que ni el gobierno nacional puede manejar, situación que ha hecho que el Estado no cumpla con el contrato en el aspecto de ayuda en la protección de las áreas (...)”. Es por ello que, con motivo a la permanente amenaza de que su área otorgada en concesión sea invadida por mineros ilegales se “(...) SE DEDICÓ BÁSICAMENTE A LA PROTECCIÓN DEL ÁREA Y EVITAR LOS CONATOS DE INVASIONES, SIENDO POR OTRO LADO SI SE TUVO QUE DESCUIDAR EL CONTROL DE LOS TRABAJOS DE CAMPO Y SE DIO LAMENTABLEMENTE LA EXTRACCIÓN DE ÁRBOLES QUE NO ESTABAN MARCADOS (sic)”.
35. En virtud de lo expuesto, alegó que el incumplimiento de su obligación, referida al control de los cortadores (que conllevó a la imputación de las conductas infractoras materia del presente PAU), debe ser considerado como un evento de fuerza mayor por ser “(...) un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso, SIENDO JUSTAMENTE POR ELLO QUE EN EL DESCARGO EN LUGAR DE DESACREDITAR HECHOS CONTEMPLADOS EN EL CAMPO, SE RECONOCIERON PERO SE EXPLICA Y JUSTIFICA QUE DONDE NOS ENCONTRAMOS, LA PAMPA, O SE ESTA CUIDANDO O SE ES INVADIDO POR LOS MINEROS ILEGALES QUE EL ESTADO EN NADA HA PODIDO EVITAR”.
36. Del argumento expuesto, se advierte que el señor Palomino reconoce la extracción de árboles no autorizados – supuestamente realizada de manera no intencional – por sus cortadores; sin embargo, precisó que dicha actividad no pudo ser controlada por dedicarse a la protección del área de su concesión de la permanente amenaza de invasiones,; evento que debe ser considerado como fuerza mayor, situación que lo eximiría de toda responsabilidad administrativa.
37. Respecto de la responsabilidad se tiene los siguientes supuestos: (i) si la intencionalidad – de los cortadores, pese a que la responsabilidad de las labores es él por ser el titular del Contrato de Concesión – en la realización de un aprovechamiento forestal indebido (extracción de árboles que no estaban autorizados) constituye un criterio que debe ser tomado en cuenta para determinar si dicha conducta resulta o no sancionable; y, (ii) si la permanente amenaza de invasiones de mineros ilegales, alegado por el señor Molina, puede ser considerado como evento de fuerza mayor que lo exima de responsabilidad respecto a la comisión de las conductas infractoras imputadas.





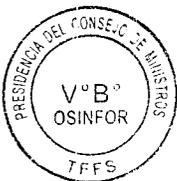
Respecto a si la intencionalidad – de los cortadores, pese a que la responsabilidad de las labores es él por ser el titular del Contrato de Concesión – en la realización de un aprovechamiento forestal indebido (extracción de árboles que no estaban autorizados) constituye un criterio que debe ser tomado en cuenta para determinar si dicha conducta resulta o no sancionable

38. Al respecto, el artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444 establece como regla general que la responsabilidad administrativa es subjetiva, sin embargo, dicho dispositivo legal establece como excepción a dicha regla que la responsabilidad administrativa es objetiva, siempre que por ley o decreto legislativo así se disponga²⁴. Cabe señalar que, la responsabilidad administrativa subjetiva requiere no solo que se acredite el hecho constitutivo de la infracción sino también que se acredite el dolo o culpa del administrado que realizó el referido hecho; mientras que, para la configuración de la responsabilidad administrativa objetiva basta que se acredite el hecho constitutivo de la infracción.
39. Con relación a la excepción a la regla prevista en el mencionado dispositivo legal, debe mencionarse que el artículo 144° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente²⁵ (en adelante, Ley N° 28611) establece que la responsabilidad por el uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o el ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa es de naturaleza objetiva.
40. Así también, la mencionada ley integra en su Título III, el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre a la legislación ambiental, al establecer en el artículo 92° de dicha norma que la política forestal debe encontrarse orientada por los principios recogidos en la mencionada ley, propiciando el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, así como la conservación de los bosques naturales²⁶.

²⁴ TUO de la Ley N° 27444
"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)
10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva".

²⁵ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
"Artículo 144°.- De la responsabilidad objetiva
La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142° precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir".

²⁶ Ley N° 28611
"Artículo 92°.- De los recursos forestales y de fauna silvestre



41. De acuerdo con el marco normativo expuesto, las actividades de aprovechamiento forestal son actividades de naturaleza ambiental, toda vez que se encuentran vinculadas al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
42. En ese sentido, esta Sala analizará si las actividades realizadas como parte del aprovechamiento sostenible de recursos forestales encajan en alguno de los supuestos para ser de naturaleza objetiva. Para ello, se detallarán las actividades que son realizadas para llevar a cabo dicho aprovechamiento, el cual se realiza en dos fases que se detallarán a continuación²⁷:

(i) Fase de pre-aprovechamiento²⁸

- Comprende principalmente la delimitación de la PCA (incluyendo la apertura de trochas de orientación), el censo comercial (incluyendo la corta selectiva de lianas), la planificación operacional del aprovechamiento y la planificación y construcción de la red vial.

Cabe precisar que, la red vial en la PCA está constituida por un camino principal (que también puede ser de acceso) y secundarios, así como viales de arrastre. Los caminos permiten el transporte de los productos, mientras que las viales de arrastre son las que conectan las PCA con los caminos principales y secundarios. Una adecuada planificación de la red vial permite reducir el impacto sobre suelos y cursos de agua, aumentar la eficiencia del transporte y reducir costos, asegurar el acceso al área y dar seguridad a las operaciones²⁹. La construcción de

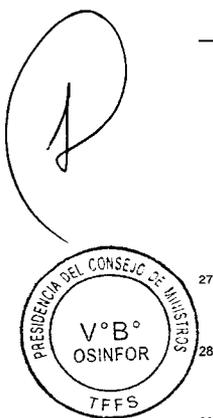
92.1 El Estado establece una política forestal orientada por los principios de la presente Ley, propiciando el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como la conservación de los bosques naturales, resaltando sin perjuicio de lo señalado, los principios de ordenamiento y zonificación de la superficie forestal nacional, el manejo de los recursos forestales, la seguridad jurídica en el otorgamiento de derechos y la lucha contra la tala y caza ilegal.

92.2 El Estado promueve y apoya el manejo sostenible de la fauna y flora silvestres, priorizando la protección de las especies y variedades endémicas y en peligro de extinción, en base a la información técnica, científica, económica y a los conocimientos tradicionales”.

²⁷ Resolución Jefatural N° 109-2003-INRENA. Lineamientos para la elaboración de planes operativos anuales en concesiones forestales con fines maderables.

²⁸ Esta fase, generalmente, se realiza un año antes del aprovechamiento (en caso, dicho aprovechamiento se realice mediante un Plan de Manejo Forestal).

²⁹ Cabe precisar que el siguiente gráfico demuestra la fase correspondiente a la apertura de viales de arrastre:





los caminos principales y secundarios, generalmente, se realizan en época de verano³⁰.

(ii) **Fase de aprovechamiento**

a. **Operaciones de Corta:** Las operaciones de corta incluyen la tumba, el despunte y el trozado. Estas deben planificarse de manera que faciliten la retirada de las trozas por el equipo de arrastre, se reduzcan los riesgos de accidentes y se evite desperdicios de madera.

b. **Operaciones de arrastre y transporte:** El arrastre comprende el transporte de las trozas desde el sitio de tumba hasta los patios de trozas, a través de viales de arrastre. Según el sistema de arrastre que se utilice (mecanizado o manual) pueden distinguirse varias operaciones o fases.

43. De lo señalado, se desprende que las operaciones de aprovechamiento forestal, por ser un conjunto de actividades complejas, requieren de una planificación, así como un tiempo necesario en cada una de las fases de aprovechamiento, entre ellas: la identificación de los árboles a aprovechar³¹, la tala³², el despunte³³, el

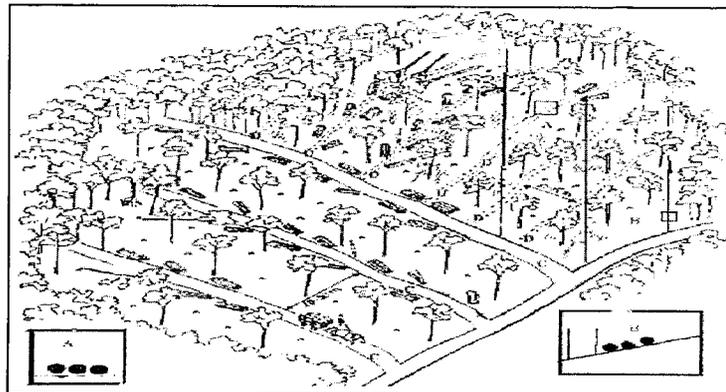


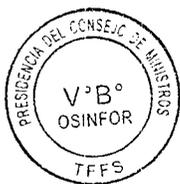
Figura 01. Apertura de la red vial en la PCA.

³⁰ Según el estudio "Aprovechamiento mejorado en bosques de producción forestal" realizado en Nicaragua por el Centro Agronómico de Investigación y Enseñanza – CATIE, 2001, el rendimiento promedio de un tractor forestal de orugas D-65 en un bosque húmedo tropical – bosque muy húmedo pre montano tropical, con pendientes entre 15% a 75%, es de 250 metros lineales por día, considerando un ancho de calzada de 6 metros.

³¹ Esto implica la identificación de individuos aprovechables, semilleros y aprovechamiento futuro.

³² Se entiende por tala al tumbado de los árboles. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, ítem 4.1 Definición y alcance).

³³ Implica la eliminación de las ramas del extremo superior del árbol extraído.



trozado³⁴, la extracción³⁵ y movilización³⁶. Cabe señalar que, el desarrollo adecuado de las actividades mencionadas tiene como finalidad que los recursos forestales sean aprovechados de manera sostenible - lo cual implica un manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando la sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso³⁷ - en tanto se garantiza el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, que es una de las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales³⁸.

44. En contraposición con lo manifestado, debe precisarse que un aprovechamiento no sostenible de los recursos forestales pone en riesgo la sostenibilidad del bosque - así como la conservación de las especies de flora y fauna que habitan en él - lo cual resulta contrario con los principios básicos del manejo forestal sostenible (como son: monitoreo de regeneración, diámetros mínimos de corta, planificación de aprovechamiento, operaciones de impacto reducido, entre otros.).
45. Sobre la base de lo expuesto, y de conformidad con el artículo 144° de la Ley N° 26811, esta Sala concluye que la responsabilidad administrativa en materia forestal es una actividad ambientalmente riesgosa, toda vez que el aprovechamiento no sostenible de los recursos forestales podría generar efectos perjudiciales que ocasionarían un deterioro al patrimonio forestal³⁹.

³⁴ Dicha actividad implica el seccionamiento o corte transversal del recurso extraído en medidas comerciales.

³⁵ Proceso de traslado de un producto forestal, mediante vías de arrastre, desde el tocón del árbol de origen hasta un sitio intermedio dentro del bosque, es decir, hasta un punto o patio de acopio. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

³⁶ Es el proceso de traslado del producto extraído desde el punto de acopio hacia fuera del bosque materia de intervención. (Resolución Ministerial N° 0027-2014-MINAGRI del 28 de enero de 2014, Ítem 4.1 Definición y alcance).

³⁷ **Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales**
"Artículo 28°.- Los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible. El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso. El aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente".

³⁸ **Ley N° 26821**
"Artículo 29°.- Las condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, por parte del titular de un derecho de aprovechamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes especiales, son:
a. Utilizar el recurso natural, de acuerdo al título del derecho, para los fines que fueron otorgados, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales".

³⁹ Entre los impactos ambientales generados por un aprovechamiento no sostenible de los recursos forestales pueden señalarse:

- Pérdida del valor económico del bosque mediante la extracción selectiva de especies de alto valor comercial. La desvalorización del recurso forestal y la percepción del valor de mercado del bosque





46. Por las consideraciones expuestas, habiéndose determinado que el aprovechamiento de recursos forestales se encuentra integrado a la legislación ambiental y conlleva el "ejercicio una actividad ambiental riesgosa o peligrosa", esta Sala considera que – en virtud del artículo 144° de la Ley N° 28611 – la responsabilidad administrativa en materia forestal es de naturaleza objetiva⁴⁰, lo cual implica que una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa se determinará la responsabilidad administrativa correspondiente y sus consecuencias, salvo que se acredite la existencia de alguno de los eximentes de responsabilidad establecidos en el artículo 255° del TUO de la Ley N° 27444⁴¹. En consecuencia, el señor Palomino debe tener en cuenta que la

en su conjunto facilita la transformación o cambio de uso del suelo, siendo más vulnerable a la conversión del bosque en áreas agrícolas o ganaderas.

- Degradación de la calidad biológica de los bosques. Fragmentación de bloques de áreas boscosas – Efecto de borde acumulativo. Pérdida de biodiversidad: a nivel de paisaje, hábitats, especies y diversidad genética.
- Alteración de procesos ecológicos de mediana y gran escala (alteraciones de ciclos hidrológicos y cambio climático, patrones de sucesión de bosques, dispersión y polinización de semillas, migraciones, otros).
- Deforestación en el mediano plazo por: colonización e incremento de asentamientos humanos, apertura de áreas, apertura de trochas y carreteras para el aprovechamiento, ampliación agrícola mediante el sistema de tala – roce – quema de bosques. Fuegos no controlados.
- Apertura de trochas, carreteras y campamentos en áreas naturales protegidas, Reservas Indígenas, Concesiones Forestales, otras áreas del Estado.
- Invasión de tierras de Comunidades Nativas, Concesiones Forestales, Predios Agrícolas, Áreas Naturales Protegidas y Reservas del Estado a favor de las poblaciones indígenas en aislamiento.
- Contaminación por residuos sólidos y efluentes en el suelo y cuerpos de agua (cilindros, combustible, maquinaria, herramientas, plásticos, residuos orgánicos, otros). Erosión, compactación, contaminación del suelo.
- Caza, de animales silvestres para consumo directo de los trabajadores informales. Captura de animales silvestres y alteración de hábitats vitales para poblaciones de especies amenazadas o vulnerables. Tráfico de especies. Reducción de poblaciones de especies endémicas y/o amenazadas. Alteración del paisaje y pérdida de servicios ambientales. Pérdida de valor para otros usos no maderables.

Ver: PAUTRAT, L; LUCICH, I. Análisis Preliminar Sobre Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación del Sector Forestal en el Perú. Capítulo VIII1, 2006.

⁴⁰ Resulta oportuno mencionar que, en la Resolución N° 050-2017-OSINFOR-TFFS-II, emitida por este Tribunal, también se acogió el criterio referido a la responsabilidad objetiva de las infracciones en materia forestal.

⁴¹ **TUO de la Ley N° 27444**

"Artículo 255°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.



“intencionalidad” de sus cortadores al realizar conductas que configuraron infracciones administrativas no constituye un elemento que deba ser tomado en cuenta al evaluar si se incurrió en la comisión de las conductas infractoras imputadas⁴².

Respecto a si la permanente amenaza de invasiones de mineros ilegales, alegada por el señor Molina, puede ser considerada como evento de fuerza mayor que lo exima de responsabilidad respecto a la comisión de las conductas infractoras imputadas

47. Al respecto, corresponde precisar que el caso fortuito o fuerza mayor es “la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso”⁴³.
48. Con relación a ello, Felipe Osterling Parodi y Mario Castillo Freyre señalan que:

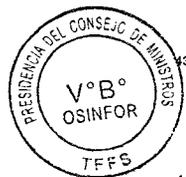
“El incumplimiento de la obligación puede tener origen en causas independientes de la voluntad del deudor, extraordinarias, imprevisibles e irresistibles, dando lugar a lo que en el Derecho se llama caso fortuito o fuerza mayor. En otras palabras, el incumplimiento le es impuesto al deudor por un hecho ajeno a él, por lo que ya no es el autor moral de dicha inejecución; se configura de esta forma un supuesto de inimputabilidad, merced a la cual el deudor no será responsable por tal incumplimiento ni por sus consecuencias. Es pues, un motivo más de la ruptura del nexo causal de la responsabilidad”⁴⁴.

e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253”.


42. Cabe precisar que - de acuerdo con el literal g) del numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444 - la existencia o no de intencionalidad en la conducta infractora, constituye uno de los criterios para graduar la sanción, de manera tal que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados, es decir, que sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa. Cabe señalar que, dichas circunstancias, en caso lleguen a configurarse “(...) **no afectan la comisión de la infracción administrativa misma (...)** solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse”, ello implica que la autoridad administrativa aplicará los referidos criterios únicamente para determinar si aumenta o disminuye el *quantum* de la multa.
Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

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

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





49. Lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad⁴⁵, notorio o público y de magnitud⁴⁶; en ese sentido, un evento extraordinario no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto que lo alega sino fuera de lo común para todo el mundo. Respecto a lo imprevisible e irresistible, debe precisarse que ello implica que el presunto causante del evento no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él.
50. Ahora bien, para considerar un evento como eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, su existencia, y en segundo lugar, que este revista características de extraordinario, imprevisible e irresistible.
51. En el caso bajo análisis, contrariamente a lo alegado por el señor Palomino, las amenazas de invasiones de cualquier tipo dentro de las áreas otorgadas para aprovechamiento forestal, en particular las realizadas por mineros ilegales, no necesariamente pueden ser consideradas como un evento de caso fortuito ya que es de conocimiento público que a partir de la década de los 80, la minería artesanal en el Perú tomó gran impulso, con gran informalidad en la región Madre de Dios, en donde la minería aurífera en suelos aluviales se está expandiendo en los últimos años; teniendo como zonas auríferas las cuencas y subcuencas de los ríos Madre de Dios, Inambari, Colorado, Tambopata y Malinowski⁴⁷.
52. Tampoco constituye un evento que califique como fuerza mayor, toda vez que el señor Palomino no ha acreditado que dicha situación le haya impedido de realizar un aprovechamiento de los recursos forestales otorgados en concesión más aún cuando sobre la base de la información descrita en el Informe de Supervisión (que recoge los hallazgos verificados durante la supervisión forestal del POA IV, descritos en el Acta de Supervisión), así como de la revisión del Balance de Extracción, la Dirección de Supervisión concluyó que:
- i) Existió una incongruencia entre el volumen verificado en campo y lo consignado en el Balance de Extracción, lo cual evidenció que la

⁴⁵ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 336 – 341.

⁴⁶ Siguiendo al autor: "para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario". *Ibíd.* p. 339.

⁴⁷ Para un mayor detalle revisar el informe sobre "Minería Aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio. Una bomba de tiempo. Informe preparado por el Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana – IIAP y el Ministerio del Ambiente, Abril, 2011.

En: <http://cdam.minam.gob.pe/novedades/mineriamadrededios.pdf>



movilización del volumen de 76.548 m³ de las especies *Hura crepitans* "catahua" (8.378 m³), *Ocotea jelskii* "ishpinguillo" (19.595 m³), *Couratari guianensis* "misa" (21.295 m³) y *Schizolobium* sp. "pashaco" (27.280 m³) provino de la extracción de recursos forestales sin la correspondiente autorización, cuyo titular es el recurrente. Dicha situación, acreditó la configuración de la conducta infractora tipificada en el literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, toda vez que, parte del volumen movilizado en el referido balance de extracción de las citadas especies no fue justificado, lo cual permitió colegir que dicho volumen provino de una extracción no autorizada.

- ii) Se taló un (1) árbol marcado como semillero de la especie *Chorisia integrifolia* "lupuna". Dicha situación, acreditó la configuración de la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
- iii) Se facilitó la extracción y transporte de producto forestal maderable, en un volumen de 93.058 m³ correspondiente a las especies *Hura crepitans* "catahua" (8.378 m³), *Ocotea jelskii* "ishpinguillo" (19.595 m³), *Couratari guianensis* "misa" (21.295 m³), *Schizolobium* sp. "pashaco" (27.280 m³) y *Chorisia integrifolia* "lupuna" (16.510 m³). Dicha situación, acreditó la configuración de la conducta infractora tipificada en el literal w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG⁴⁸.

⁴⁸ Resulta oportuno señalar que, en el Informe de Supervisión se consignó lo siguiente (fs. 9, reverso):

"DE LAS ACTIVIDADES DE APROVECHAMIENTO DE MADERA
(...)

El balance de extracción (...) indica que de la Concesión para Forestación y/o Reforestación de titular Sr. Alfredo Palomino López, se ha extraído 219.092 m³ de madera correspondiente a las especies Lupuna, Catahua, Misa e Ishpinguillo, representando un 93.108% del volumen autorizado, sin embargo al presentar los resultados de la supervisión, se observa que sólo se ha movilizado 166.28 m³ de las especies autorizadas representando el 76% del volumen declarado movilizado. De este modo, el concesionario deberá justificar la procedencia de un volumen de 54.48 m³ de madera movilizada (...).

Cabe precisar que, mediante Informe Técnico N° 131-2013-OSINFOR/06.1.1 del 10 de setiembre de 2013 (fs. 188) se aclaró el Informe de Supervisión, en el extremo referido al volumen no justificado de las especies movilizadas, dicha aclaración se detalla a continuación:

"II. ANÁLISIS (fs. 188)
(...)

2.1 En relación a este punto, se realizó el análisis de los Cuadros N° 07 y 11 del Informe de Supervisión (...) a fin de determinar el volumen no justificado de las especies movilizadas a través del reporte del balance de extracción en relación a los resultados encontrados en campo (...):

- *Para la especie Catahua (*Hura crepitans*): según el balance de extracción, correspondiente a la Zafra 2009-2010, el concesionario movilizó 17.728 m³ que representa el 99.15% del volumen total aprobado (17.880 m³), y de acuerdo a la supervisión de campo se evaluaron 02 individuos de un total de 02 aprobados, encontrándose 01 individuo en pie (8.530 m³) y 01 individuo en estado de tocón (11.670 m³); el volumen del individuo encontrado como tocón se encuentra debidamente sustentado en la movilización reportada en el balance de extracción, en*





53. A mayor abundamiento, el señor Palomino debe tener en cuenta que al ser custodio del patrimonio forestal es su responsabilidad asegurar la integridad del área otorgada en concesión⁴⁹, lo cual implica proteger la referida área libre de invasores de cualquier tipo.

cuanto al volumen del individuo que en el campo se encuentra en pie al ser comparado con el saldo existente en el balance de extracción, existe una diferencia de volumen no justificado por 8.378 m³ (Ver Cuadro N° 01).

- Para la especie Ishpinguillo (*Ocotea jelskii*): según el balance de extracción, correspondiente a la Zafra 2009-2010, el concesionario movilizó 19.595 m³ que representa el 57.13% del volumen total aprobado (34.300 m³), y de acuerdo a la supervisión de campo se evaluaron 07 individuos que representa el 100% del total aprobado, encontrándose los 07 individuos en pie (38.490 m³); sin embargo, en el balance de extracción se reporta la existencia de movilización de un volumen por 19.595 m³, el mismo que no se encuentra justificado (Ver Cuadro N° 01).
- Para la especie Lupuna (*Chorisia integrifolia*): según el balance de extracción, correspondiente a la Zafra 2009-2010, el concesionario movilizó 100.974 m³ que representa el 98.79% del volumen total aprobado (102.210 m³), y de acuerdo a la supervisión de campo se evaluaron 06 individuos que representa el 100% del total aprobado, encontrándose 01 individuo en pie por 10.040 m³ y 05 individuos en estado de tocón por 84.460 m³ (Ver Cuadro N° 01). Asimismo, en campo se supervisó un individuo semillero de la especie Lupuna la cual se encontró en estado de tocón, la misma que cuenta con un volumen de 16.510 m³, individuo aprovechado que el concesionario no ha justificado. Es importante precisar que al sumar los volúmenes de los individuos sobremaduros encontrados como tocón incluyendo el individuo semillero ascienden a 100.970 m³, volumen que concuerda con la movilización reportada en el balance de extracción. En ese sentido, es de aclarar que dicha movilización cubre el aprovechamiento realizado en campo y concuerda con el no aprovechamiento de un individuo sobremaduro encontrado en campo en pie. Sin embargo, es importante mencionar que al ser talado el individuo semillero, dicho aprovechamiento y movilización (16.510 m³) no se encuentra justificado (Ver Cuadro N° 02).
- Para la especie Misa (*Couratari guianensis*): según el balance de extracción, correspondiente a la Zafra 2009-2010, el concesionario movilizó 37.955 m³ que representa el 99.70% del volumen total aprobado (38.070 m³), y de acuerdo a la supervisión de campo se evaluaron 07 individuos que representa el 100% del total aprobado, encontrándose 04 individuos en pie (21.410 m³) y 03 individuos en estado de tocón (18.960 m³); los volúmenes de los individuos encontrados en tocón se encuentran debidamente sustentados en la movilización reportada en el balance de extracción, en cuanto a los volúmenes de los individuos que en el campo se encuentran en pie al ser comparados con el saldo existente en el balance de extracción, existe una diferencia de volumen no justificado por 21.295 m³, el mismo que no se encuentra justificado (Ver Cuadro N° 01).
- Para la especie Pashaco (*Schizolobium* sp.): según el balance de extracción, correspondiente a la Zafra 2009-2010, el concesionario movilizó 42.840 m³ que representa el 99.98% del volumen total aprobado (42.850 m³), y de acuerdo a la supervisión de campo se evaluaron 08 individuos que representa el 100% del total aprobado, encontrándose 05 individuos en pie (27.290 m³) y 03 individuos en estado de tocón (21.560 m³); los volúmenes de los individuos encontrados en tocón se encuentran debidamente sustentados en la movilización reportada en el balance de extracción, en cuanto a los volúmenes de los individuos que en el campo se encuentran en pie al ser comparados con el saldo existente en el balance de extracción, existe una diferencia de volumen no justificado por 27.280 m³ (Ver Cuadro N° 01).

III. CONCLUSIONES (fs. 189)

3.1 El concesionario no justifica el aprovechamiento de individuos sobremaduros no autorizados por un total de 76.548 m³, de los cuales 8.378 m³ corresponde a la especie catahua, 19.595 m³ a la especie ishpinguillo, 21.295 m³ a la especie misa y 27.280 m³ a la especie pashaco, proveniente de áreas e individuos no autorizados.

3.2 El concesionario no justifica el aprovechamiento de un individuo semillero de la especie Lupuna cuyo volumen corresponde a 16.510 m³.

3.3 El concesionario no justifica la movilización de 8.378 m³ de la especie catahua, 19.595 m³ de la especie ishpinguillo, 21.295 m³ de la especie misa y 27.280 m³ de la especie pashaco, cuyo volumen total asciende a 93.058 m³, los cuales se confirman con la diferencia existente que resulta de comparar los volúmenes movilizados en el balance de extracción con respecto a lo verificado en campo⁴⁹.

CONTRATO DE CONCESIÓN "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.



54. Con relación a ello, cabe mencionar que tanto la normativa legal vigente al momento de la suscripción del Contrato de Concesión, así como la actual, establecen que los titulares de las concesiones forestales son los responsables directos de la superficie otorgada en concesión, razón por la cual deben asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, de acuerdo con lo estipulado en el Plan de Manejo y en el contrato respectivo, así como adoptar medidas pertinentes para evitar la extracción ilegal de los recursos naturales dentro de los límites de su concesión⁵⁰, ello con la finalidad de asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas⁵¹.

Para este efecto y de conformidad con el Artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG (...) se reconoce al titular de la concesión la facultad de ejercer, directa o indirectamente, las funciones de custodio oficial del Patrimonio Forestal Nacional”.

50

Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre
“Artículo 10°.- Modalidades de aprovechamiento

El aprovechamiento y manejo de los recursos forestales en bosques naturales primarios se realiza en las siguientes modalidades:

(...)

1. Concesiones forestales con fines maderables

(...)

Los concesionarios son los responsables directos en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, debiendo adoptar las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales, dentro del límite de su concesión”.

Debe precisarse que, si bien la referida norma ha sido derogada por Ley N° 29763, Ley Forestal de Fauna Silvestre, ésta recoge el mismo supuesto que la norma derogada, tal como se detalla a continuación:

“Artículo 53°.- Responsabilidad de los concesionarios por la integridad de la concesión

Los concesionarios son responsables directos por la integridad de la concesión en la superficie otorgada, asegurando su aprovechamiento sostenible de acuerdo a lo estipulado en el plan de manejo y en el contrato respectivo, constituyéndose en custodios forestales y de fauna silvestre. Para ello, adoptan las medidas pertinentes a fin de evitar la extracción ilegal de los recursos naturales y otras acciones que afecten la integridad de su concesión, y denuncian oportunamente estos hechos ante el punto focal de denuncias, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre o la autoridad policial o militar más cercana”.

51

Decreto Supremo N° 014-2001-AG

“Artículo 88°.- Obligaciones del concesionario

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

(...)

c. Asegurar la integridad de las áreas concedidas y mantener el régimen forestal de las mismas”.

Debe precisarse que, la referida norma ha sido derogada por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal, el cual recoge el mismo supuesto que la norma derogada, tal como se detalla a continuación:

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

“Artículo 43°.- Obligaciones de los titulares de 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”.





55. Aunado a ello, debe precisarse que lo antes mencionado no solo es un mandato legal, sino que también fue estipulado en el Contrato de Concesión del señor Palomino siendo que en las cláusulas 11.1, 11.2 y 11.8 de dicho contrato se consignó que debía (i) conservar y manejar los recursos, en concordancia a lo prescrito en la Ley N° 27308, su Reglamento y demás normas técnicas que se establezcan; (ii) cumplir con lo establecido en el PGEMF y POA⁵²; y, (iii) asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores de cualquier tipo a fin de no permitir alteraciones dentro de sus límites y no permitir alteraciones en sus límites⁵³.
56. De otro lado, debe indicarse que si el señor Palomino consideraba que se había producido un evento de fuerza mayor - es decir, un evento extraordinario, imprevisible e irresistible - que le haya impedido ejecutar un aprovechamiento de los recursos forestales dentro del marco jurídico, debió actuar diligentemente⁵⁴ e

⁵² **CONTRATO DE CONCESIÓN**
"CLÁUSULA UNDÉCIMA"

11.1 Conservar y manejar los recurso en concordancia a lo prescrito en la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y demás normas técnicas que establezca el INRENA.

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

⁵³ Ver pie de página 50 de la presente resolución.

⁵⁴ Sobre el deber de diligencia la doctrina señala lo siguiente:

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

(...)

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

(...)

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

(...)

En Derecho de Obligaciones es explícito el deber de obrar con diligencia.

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



informar dentro de un plazo de treinta (30) días calendario de producido el referido evento al concedente (esto es, la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios). La información que debió remitir eran: los hechos que constituyen dicho evento y el período estimado de restricción parcial o total de sus actividades y el grado de impacto previsto⁵⁵. Ello, a fin de que el concedente en un plazo de sesenta (60) días calendario se pronuncie por el evento de caso fortuito formulado por el concesionario⁵⁶.

57. Por las consideraciones expuestas, el señor Palomino no puede alegar que la permanente amenaza de invasiones mineras sea un evento de fuerza mayor que lo exima de responsabilidad administrativa por las conductas infractoras tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, toda vez que (i) el presunto evento de fuerza mayor, que alega el administrado, no reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible; (ii) no ha seguido el procedimiento establecido en su Contrato de Concesión, referido a la presencia de un evento fortuito que impida al concesionario cumplir con sus obligaciones; (iii) no hay una relación directa entre la situación alegada como un evento de fuerza mayor y el aprovechamiento forestal indebido realizado por sus trabajadores, más aun teniendo en cuenta

De la cita expuesta, se desprende que la diligencia es el actuar cuidadoso, exacto y presto en la ejecución de un acto; en ese sentido, el sujeto de derecho obligado a dar cumplimiento a una obligación será relevado de responsabilidad solo si que ejecuta la acción con la diligencia ordinaria, la cual es entendida como la diligencia mínima que se espera para la ejecución del acto.

(Ver: OSTERLING PARODI, Felipe. "Artículo 1314.- "Quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso". Lima, agosto del 2012. En: <http://www.osterlingfirm.com/Documentos/articulos/Art%C3%ADculo%201314.pdf>)

55

CONTRATO DE CONCESIÓN
"CLÁUSULA VIGÉSIMO SEGUNDA
CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR

(...)

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

22.6.1. Los hechos que constituyen dicho evento.

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

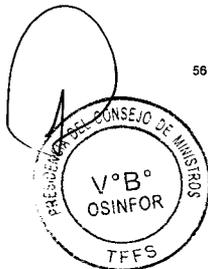
56

CONTRATO DE CONCESIÓN
"CLÁUSULA VIGÉSIMO TERCERA
SUSPENSIÓN DE OBLIGACIONES

(...)

23.2 Procedimiento

En caso de producirse un evento calificado como causal de suspensión de la Concesión, **EL CONCESIONARIO** deberá comunicar dicho evento a **EL CONCEDENTE**, informándole de la situación, del plazo estimado de la ocurrencia del evento y proponiéndole un plazo en el cual las obligaciones quedarán suspendidas. **EL CONCEDENTE** tendrá un plazo de sesenta (60) días calendario para acceder a la solicitud que le formule **EL CONCESIONARIO**. Transcurrido dicho plazo sin que **EL CONCEDENTE** se pronuncie sobre la solicitud formulada, ésta se entenderá desaprobada".





que él no solo es responsable por el aprovechamiento forestal sostenible que se realice al amparo de su Contrato de Concesión (para lo cual deberá adoptar medidas necesarias que le permitan cumplir con su documento de gestión), sino que también debe asegurar la integridad del área concedida y mantenerla libre de invasores, de cualquier tipo, a fin de mantener el régimen forestal de las mismas. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el señor Palomino en este extremo de su recurso de apelación.

VI.II Si al momento de determinarse la multa, por las conductas infractoras tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se habría vulnerado el principio de razonabilidad

62. El recurrente manifestó que "(...) *la cantidad de 3,700 nuevos soles resulta ser un exceso para mi condición económica y a ello aunarle al esfuerzo que vengo realizando por evita el cambio de uso (...)*", siendo que solicito se tome en cuenta el artículo 1315° del Código Civil y conforme su justificante se contraste con la actividad de guardianía del bosque que vengo realizando y sobre ello se disminuya prudencialmente esta sanción económica, habida cuenta que su propia tabla de sanciones que se encuentra publicada en <http://www.osinfor.gob.pe/portal/documentos.php?idcat=70&idaso=5>, *nos demuestra que en caso de concesiones MADERABLES se han implantado sanciones de tan solo 0.100 (consolidado cocama), 1.220 (capirona SAC), 0.270 (camisea SAC), etc*".
58. En atención a lo argumentado por el administrado, esta Sala procederá a verificar si la multa impuesta al recurrente se ha determinado conforme a las exigencias acordes a garantizar el principio de razonabilidad.
59. Previo a dicho análisis, esta Sala considera pertinente indicar que el referido análisis se realizará tomando en cuenta las disposiciones establecidas en la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, la Ley N° 27444 y el Decreto Supremo N° 014-2001-AG por encontrarse dichos dispositivos legales vigentes al momento del inicio del presente PAU⁵⁷, así como al momento de la determinación de la multa impuesta⁵⁸.

⁵⁷ La Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR estuvo vigente hasta el 05 de marzo de 2017, toda vez que el 06 de marzo de 2017 entró en vigencia la Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR. Mientras que, la Ley N° 27444 fue modificada por el Decreto Legislativo 1272, el cual entró en vigencia el 22 de diciembre de 2016 y su respectivo TUO el 21 de marzo de 2017.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG estuvo vigente hasta el 30 de setiembre de 2015, toda vez que desde el 01 de octubre de 2016 entro en vigencia el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI lo derogó.

⁵⁸ Corresponde señalar que, el presente procedimiento inició con la notificación de la Resolución Directoral N° 374-2013-OSINFOR-DSPAFFS, la cual se produjo el 23 de noviembre de 2013. Y, finalizó con la notificación de la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSPAFFS, la cual se produjo el 16 de diciembre de 2013.



60. Ello, de conformidad con los artículos 103° y 109° de la Constitución Política del Perú⁵⁹, los cuales establecen que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; asimismo la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo III del Título Preliminar del Código Civil⁶⁰ indica que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución.
61. Al respecto, debe mencionarse que de acuerdo con el principio de razonabilidad, recogido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido⁶¹.

⁵⁹ **Constitución Política del Perú**

"Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho".

"Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte".

⁶⁰ **Decreto Legislativo N° 295, Código Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.

"Artículo III.- La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú".

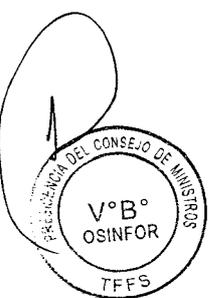
⁶¹ **Ley N° 27444**

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

Debe precisarse que, se está haciendo referencia al referido dispositivo legal - que actualmente está derogado - por lo señalado en los considerandos 60 y 61 de la presente resolución. Sin embargo, debe precisarse que dicho dispositivo legal ha sido recogido en el mismo sentido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.





62. Así también, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 regula el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción⁶².
63. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo y dentro del ámbito de las potestades discrecionales con que cuenta la Administración Pública, con el propósito de individualizar la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
64. Ahora bien, teniendo en cuenta que el señor Palomino ha sido sancionado por haber incurrido en las conductas infractoras tipificadas en los literales i), k) y w)

62

Ley N° 27444

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y,
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".

Cabe indicar que, se está haciendo referencia al referido dispositivo legal - que actualmente está derogado - por lo señalado en los considerandos 60 y 61 de la presente resolución. Sin embargo, debe precisarse que dicho dispositivo legal también ha sido recogido el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, señalando lo siguiente:

TUO de la Ley N° 27444

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

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

(...)

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

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



del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, esta Sala procederá a evaluar si la multa impuesta por la Dirección de Supervisión, establecida en la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS, habría sido determinada conforme a las exigencias acordes a garantizar el principio de razonabilidad.

65. De la revisión del expediente, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta al administrado han sido determinados según lo establecido en la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, que aprobó la "Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR" (en adelante, Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR), y la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR, que aprobó los "Valores para la Categorización de las Especies a efectos de aplicar la Escala para la Imposición de Multas", tal como se expone a continuación⁶³:

"Que, en aplicación de la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR (...) y el Formato de Multa N° 318-2013-OSINFOR/06.1.1, se determinó que el monto de la multa que corresponde imponer al concesionario Alfredo Palomino López (...) asciende a 1.00 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha que el concesionario cumpla con el pago de la misma, por la comisión de infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (...)"

66. Teniendo en consideración lo citado, debe precisarse que el detalle de la determinación de la multa impuesta al señor Molina se encuentra desarrollada en el documento denominado "Formato de Multa N° 318-2013-OSINFOR/06.1.1" (fs. 219), anexo del Informe Legal N° 711-2013-OSINFOR/06.1.2 (fs. 216), a través del cual se observa que la Dirección de Supervisión al momento de determinar la referida multa considero los criterios previstos en la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, así como la Resolución Presidencial N° 100-2010-OSINFOR.
67. Sin perjuicio de lo expuesto, esta Sala realizará la revisión del cálculo llevado a cabo por la primera instancia administrativa en el presente caso.
68. Al respecto, corresponde señalar que el cálculo de la multa por las conductas infractoras tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG se realizó en función a la fórmula establecida en la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR, que se detalla a continuación:



⁶³ Foja 222, reverso.



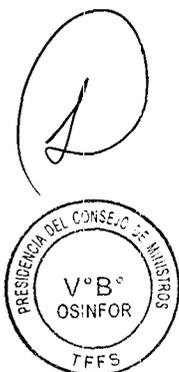
Cuadro N° 1: Fórmula para el cálculo de multas por infracciones a la legislación forestal, según la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR

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

Donde

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

69. Sobre el particular, debe precisarse que las referidas conductas infractoras fueron calculadas en función al volumen de las especies maderables extraídas sin la correspondiente autorización, el cual se encuentra expresado en pies tablares de madera al estado natural (árboles en pie) que, a su vez, fue multiplicado por el Valor Comercial Forestal (VCF) de las especies afectadas al momento de la determinación de la multa y el grado de amenaza de las mismas.
70. De otro lado, se tiene que la primera instancia determinó que, dentro de las especies afectadas, se encuentran la especie *Chorisia integrifolia* "lupuna" que se encuentran clasificada como Casi Amenazada (NT) dentro del marco de aplicación del Decreto Supremo N° 043-2006-AG, que aprobó la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre, por ello se consideró el 20% en la variable "C". Mientras que, las demás especies extraídas y movilizadas no se encontraban categorizadas como especies amenazadas dentro del mencionado decreto supremo N° 043-2006-AG, ni tampoco inmersa en la Convención Cites. Por lo que, para el cálculo de la multa se consideró el 10% del Valor Comercial Forestal en la variable categorización de dichas especies.
71. Adicionalmente, en lo que respecta a la gravedad y riesgo generado, la Dirección de Supervisión verificó que el aprovechamiento de árboles no autorizados realizado por el señor Palomino, de acuerdo a la "Escala para la imposición de la Multa del OSINFOR", según el cuadro 03, la gradualidad por las infracciones tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, es considerada como "Grave". De otro lado, respecto a la reincidencia o reiterancia y antecedentes del infractor, la Dirección de Supervisión verificó que el administrado no presentaba antecedentes por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, razón por la cual no consideró ningún incremento adicional al monto de la multa.
72. Como el resultado de la aplicación de la fórmula expuesta en el considerando 69 de la presente resolución, la Dirección determinó que la multa correspondiente



por las conductas infractoras tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG ascendió a 1.00 UIT⁶⁴.

73. De lo expuesto, se concluye que la multa impuesta al señor Palomino ha sido determinada de conformidad con el principio de razonabilidad, previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁶⁵, el cual establece que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción siendo que las mismas deben observar diversos supuestos para su graduación. En el presente caso, los elementos de graduación han sido determinados por la Resolución Presidencial N° 080-2010-OSINFOR la cual, como se señaló en párrafos anteriores, ha sido aplicada debidamente.
74. En consecuencia, corresponde desestimar lo solicitado por el señor Palomino en su recurso de apelación, referido a la reducción de la multa impuesta.

VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

75. En el presente PAU, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
- Ley N° 27308, "Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
 - Decreto Supremo N°014-2001-AG, "Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre".
76. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 "Ley Forestal y de Fauna Silvestre", publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015.
77. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna establecido como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444⁶⁶, estableciendo que son aplicables las

⁶⁴ Foja 219.

⁶⁵ Ver pie de página 61 de la presente resolución.

⁶⁶ TUO de la Ley N° 27444

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

(...)

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





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

78. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 246° del TULO de la Ley N° 27444⁶⁷, establece que “no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento” y el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 246 de la precitada norma⁶⁸, el cual establece que “sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas 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.
79. En ese sentido, corresponde analizar la conducta infractora del administrado, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS.
80. Para dicho análisis corresponderá comparar, la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

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”.

67

TULO de la Ley N° 27444

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

(...)

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

68

TULO de la Ley N° 27444

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

(...)

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

(...)”.



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

81. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable al administrado es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime si las conductas realizadas por el titular del permiso, se encuentra tipificadas como graves y muy graves por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGR⁶⁹; 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 toda vez que las conductas desarrolladas por la presunta infractora se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

⁶⁹

Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI

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

(...)

207.2 Son infracciones graves las siguientes:

(...)

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

(...)

207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

(...)

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

(...)

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





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 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 020-2017-OSINFOR; y, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 064-2017-OSINFOR;

SE RESUELVE:

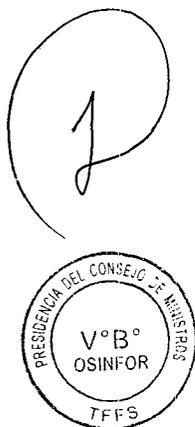
Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Alfredo Palomino López, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-021-05, contra la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Alfredo Palomino López, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-021-05, contra la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

Artículo 3°.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 552-2013-OSINFOR-DSCFFS que sancionó al señor Alfredo Palomino López por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), k) y w) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, y modificatorias, e impuso una multa ascendente a 1.00 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma.

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

Artículo 5°.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor Alfredo Palomino López, titular del Contrato de Concesión para Forestación y/o Reforestación en el departamento de Madre de Dios N° 17-TAM/C-FYR-A-021-05, a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios.



Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 079-2013-OSINFOR-DSCFFS-FYR a la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,



Favio Alfredo Ríos Bermúdez
Presidente
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR



Licely Díaz Cubas
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR