



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 051-2016-OSINFOR-TFFS

EXPEDIENTE N° : 024-2015-02.01-OSINFOR/06.1
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : ARMANDO GARCÉS VÁSQUEZ
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 471-2015-OSINFOR-DSCFFS

Lima, 27 de abril de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. Con fecha 15 de julio de 2004 el Estado Peruano, representado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales –INRENA y el señor Armando Garcés Vásquez, suscriben el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 107 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-147-04 (fs. 264).
2. Mediante Resolución de Intendencia N° 337-2006-INRENA-IFFS de fecha 16 de octubre de 2006 (fs. 307), se aprobó el Plan General de Manejo Forestal del señor Armando Garcés Vásquez en una superficie de 9,548 ha.
3. Mediante carta N° 071-2015-OSINFOR/06.1 diligenciada con fecha 1 de abril de 2015 (fs. 65), se notificó al titular la realización de una supervisión de oficio al Plan Operativo Anual N° 10, correspondiente a la zafra 2014-2015.
4. Con la Resolución Directoral N° 321-2015-OSINFOR-DSCFFS, de fecha 31 de julio de 2015 (fs. 317), se da inicio al Procedimiento Administrativo Único contra el concesionario Armando Garcés Vásquez, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 107 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-147-04, por la presunta comisión de la causal de caducidad establecida en el literal a) y b)¹ del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordante con los literales b),



LEY N° 27308

"Artículo 18°.- Causales de Caducidad de los derechos de aprovechamiento.

- a) El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal (...).
- b) El no pago del derecho de aprovechamiento o desbosque

y d)² del artículo 91°-A del Reglamento del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; así como por la comisión de infracciones tipificadas en los literales i), y w)³ del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente al momento de la emisión de la precitada resolución, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

5. Mediante Carta N° 330-2015-OSINFOR/06.1, con fecha de recepción 26 de agosto de 2015 (fs. 325), se notificó al concesionario Armando Garcés Vásquez, el inicio del PAU en su contra.
6. Mediante escrito con registro N° 201506774, recibido el 6 de octubre de 2015 (fs. 336), el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Directoral N° 321-2015-OSINFOR-DSCFFS, a través de la cual se dio inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU).
7. Mediante Resolución Directoral N° 471-2015-OSINFOR-DSCFFS de fecha 30 de noviembre de 2015 (fs. 376), notificada el 11 de diciembre de 2015 (fs. 386), la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR resolvió, entre otros, lo siguiente:
 - a) Sancionar al concesionario Armando Garcés Vásquez, con una multa ascendente a 12.87 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre tipificadas en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
 - b) Declarar la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal otorgado al concesionario Armando Garcés Vásquez a través del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con fines Maderables en la Unidad de

² **DECRETO SUPREMO N° 014-2001-AG**
“Artículo 91-A°.- Causales de Caducidad de la concesión

(...)

b) Por el incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente.

(...)

d) Por el no pago del derecho de aprovechamiento dentro de los plazos establecidos

³ **DECRETO SUPREMO N° 014-2001-AG**
“Artículo 363°.- Infracciones en materia forestal

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

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

(...)

w) Facilitar la extracción, transporte, 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.

(...)."





Aprovechamiento N° 107 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-147-04, por incurrir en la causal de caducidad prevista en el literal a) y b) del artículo 18° de la Ley N° 27308, concordado con los literales b) y d) del artículo 91°-A del D.S. 014-2001-AG y modificatorias.

- c) Dejar sin efecto el Plan General de Manejo Forestal aprobado y los Planes Operativos Anuales aprobados en virtud del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 107 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-147-04; así como las autorizaciones de aprovechamiento otorgadas para la movilización de saldos de volumen de madera correspondiente a dichos instrumentos de gestión.
 - d) Cancelar de manera definitiva las Guías de Transporte de productos forestales al estado natural e inhabilitar de manera definitiva el uso de las guías de transporte forestal de productos forestales transformados.
8. Mediante escrito con N° Reg. 2016-00002 recibido en fecha 04 de enero de 2016 (fs. 393), el concesionario, interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 471-2015-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:
- a) *"(...) Me acojo al artículo 58.2 del reglamento donde indica el plan de manejo y los informes sobre su ejecución son elaborados por ingenieros forestales y/o personas jurídicas especializadas registradas en el INRENA, por lo indicado en este artículo la responsabilidad legal de responder a esta observación es del consultor (...)"*.
 - b) *"(...) la madera extraída dentro de los POAs 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de las especies observadas, cedro, cumala blanca, lupuna, marupa, tornillo, son legalmente extraídos de dichos POAs, por tal motivo son especies autorizadas por el Plan de Manejo Forestal, y no como se indica que no son especies autorizadas, ahora que no se haya extraído en los POAs 8, 9 eso no quiere decir como indica en la resolución directoral extracción ilegal, porque extracción ilegal es cuando el que, sin contar con permiso, licencia autorización o concesión otorgada por la autoridad competente, eso quiere decir que mi persona tiene autorización para extraer y las especies indicadas están dentro del plan de manejo forestal (...)"*.
 - c) *"(...) mi persona no rehúye a la sanción de multa, pero por lo indicado líneas arriba la multa debiera ser razonable (...)"*.

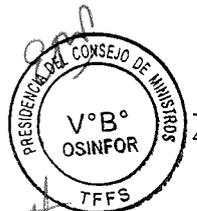


II. MARCO LEGAL GENERAL

9. Constitución Política del Perú.
10. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821.
11. Ley N° 27308 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.
12. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 y su Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2005-MINAGRI.
13. Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.
14. Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1085.
15. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
16. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
17. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

18. Mediante el Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, encargándose a las Direcciones de Línea la función de realizar dichas supervisiones.
19. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM⁴, dispone que el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de ejercer funciones



DECRETO SUPREMO N° 065-2009-PCM, que aprueba el 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 constituido como la máxima autoridad jurisdiccional del OSINFOR, encargado de resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación y nulidades interpuestas contra las resoluciones emitidas por las Direcciones de Línea del OSINFOR como primera instancia. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa.”



como segunda y última instancia administrativa del OSINFOR, en materias de su competencia.

IV. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

20. De acuerdo con lo señalado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único, aprobado por Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, el recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia, ante la Dirección de Línea que emitió la apelada, en un plazo de 15 días hábiles más el término de la distancia, quien deberá elevar el expediente sin realizar análisis de admisibilidad alguno⁵.
21. El escrito de apelación presentado por el concesionario Armando Garcés Vásquez cumple con los requisitos de admisibilidad y procedibilidad establecidos en los artículos 20°, 21° y 28° del Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR⁶, así

⁵ Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
"Artículo 38°.- Recurso de Apelación
El Recurso de Apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en Primera Instancia. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho."

"Artículo 39°.- Plazo para interponer y resolver el Recurso de Apelación
Los plazos para la interposición del Recurso de Apelación y la emisión de la resolución en segunda instancia administrativa son los mismos que los establecidos para el Recurso de Reconsideración.
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 elevara conjuntamente con el expediente administrativo en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre.
(...)"

⁶ Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
"Artículo 20°.- El recurso de apelación deberá interponerse dentro de los quince (15) días, computados desde el día siguiente de la notificación del acto materia de la impugnación."

"Artículo 21°: Requisitos de admisibilidad del recurso de apelación

El recurso de apelación deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
- Identificación del apelante, debiendo consignar su nombre y apellidos completos, domicilio real o procesal y número de documento nacional de identidad o carné de extranjería. En caso de actuación mediante representante, se acompañará el poder vigente respectivo con una antigüedad no mayor de 90 días, salvo que ya obre en el expediente.
- El petitorio, con determinación clara y concreta de la pretensión.
- Los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la petición.
- Las pruebas instrumentales, de ser el caso, debiendo enumerarlas correlativamente.
- Copias simples del escrito y sus recaudos para la autoridad recurrida.
- La firma del apelante o de su representante.
- La firma de abogado, debiendo consignarse el registro correspondiente.
- De preferencia se señalará un domicilio procedimental en la ciudad sede del Tribunal, pudiendo consignar adicionalmente, para los efectos de la notificación de los proveídos, una dirección electrónica propia."

"Artículo 28°.- Improcedencia del recurso de apelación

El recurso de apelación será declarado improcedente cuando:

- El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el presente Reglamento.
- Sea interpuesto fuera del plazo.



4
[Firma manuscrita]

como en lo dispuesto en los artículos 113°, 207.2 y 211° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁷, por lo que corresponde declarar la concesión del mismo.

22. El recurso de apelación, acorde al artículo 209° de la Ley N° 27444⁸, concordado con el artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR⁹, 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.

- c. El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d. El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido. Se impugne el acto que dispone del inicio del procedimiento administrativo único.”

⁷ **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

“Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

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

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

“Artículo 207.2.- 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 211°.- Requisitos del recurso

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

⁸ **LEY N° 27444**

“Artículo 209°: 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.”

⁹ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único (PAU) del OSINFOR**

“Artículo 38°: Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en Primera Instancia. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.”





Así, Juan Carlos Morón Urbina señala sobre el particular que *“Es el recurso a ser interpuesto con la finalidad que el órgano jerárquicamente superior al emisor de la decisión impugnada revise y modifique la resolución del subalterno. Como busca obtener un segundo parecer jurídico de la Administración sobre los mismo hechos y evidencias, no requiere nueva prueba, pues se trata fundamentalmente de una revisión integral del procedimiento desde una perspectiva fundamentalmente de puro derecho”*¹⁰.

En razón a ello, este Tribunal procederá a analizar y resolver el recurso de apelación presentado por el concesionario Armando Garcés Vásquez.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- i) Si el artículo 58.2° del Reglamento de la Ley Forestal N° 014-2001-AG, libera de la responsabilidad del concesionario por la presentación del Plan de Manejo.
- ii) Si la extracción de madera de los POAs 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7 se considera como extracción ilegal.
- iii) Si el cálculo de la multa resulta irracional y/o desproporcional.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

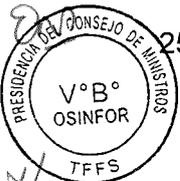
VI.1 Si el artículo 58.2° del Reglamento de la Ley Forestal N° 014-2001-AG, libera de la responsabilidad del concesionario por la presentación del Plan de Manejo Forestal ante la autoridad competente.

24. Respecto al artículo 58.2 del reglamento, la administrada fundamenta su pedido principalmente en los siguientes argumentos:

“(…) Me acojo al artículo 58.2 del reglamento donde indica el plan de manejo y los informes sobre su ejecución son elaborados por ingenieros forestales y/o personas jurídicas especializadas registradas en el INRENA, por lo indicado en este artículo la responsabilidad legal de responder a esta observación es del consultor (…)”.

25. Sobre el particular, es necesario hacer referencia al principio de legalidad que se encuentra regulado en el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en el cual se prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

¹⁰ MORON URBINA, Juan Carlos – Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica Novena edición mayo 2011. Página 623.

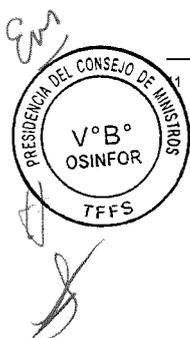


26. Asimismo, conforme a lo sostenido por Morón Urbina, se ha señalado lo siguiente:

“Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente.

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivársele como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.”

27. Por otro lado, el numeral 1 del artículo 230º de la Ley N° 27444 recoge el principio de legalidad, señalando que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a los administrados.
28. En orden a lo expuesto, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
29. Asimismo, el administrado manifiesta que se acoge al artículo 58.2 del reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el cual señala que *“El Plan de Manejo Forestal y los informes sobre su ejecución son elaborados por Ingenieros Forestales y/o personas jurídicas especializadas registradas en el INRENA”*; en ese sentido, en relación al Plan de Manejo Forestal, elaborado por el Ing. Breno Cavalcanti Pérez, cabe señalar que estos hechos se procedieron a informar a la Dirección Ejecutiva del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto; así como, al Colegio de Ingenieros del Perú, a fin de que procedan de acuerdo a sus competencias; sin embargo, de la revisión de la documentación que obra en el expediente se observa que mediante Carta S/N-2014-AGV (fs. 78) de fecha 25 de agosto de 2014 suscrito por el señor Armando Garcés Vásquez quien ostenta la calidad de titular de la concesión, es quien remite el Plan Operativo Anual 10; en ese sentido, es responsabilidad del titular del contrato conjuntamente con los profesionales forestales que los suscriben de la veracidad del contenido del Plan de Manejo Forestal e Informes de ejecución¹¹.



DECRETO SUPREMO N° 014-2001-AG

“Artículo 62º.- Responsabilidad de la veracidad del contenido del Plan de Manejo Forestal e informes de su ejecución

La veracidad de los contenidos del Plan General de Manejo Forestal, los Planes Operativos Anuales e informes de ejecución, es responsabilidad del titular del contrato conjuntamente con los profesionales forestales que los suscriben. Los profesionales forestales deben estar registrados en el padrón de personas naturales autorizadas a suscribir planes de manejo forestal.



30. En cuanto a la conducta del titular de la concesión en relación al incumplimiento detectado de las obligaciones legales contenidas en el Reglamento de la Ley General Forestal y de Fauna Silvestre, por las que incurrió en las infracciones imputadas, es preciso acotar que Alejandro Nieto manifiesta lo siguiente:

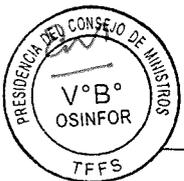
"(...) Al trasponer las reglas del Derecho Penal al Derecho Administrativo Sancionador, acorde a lo aclarado por el Tribunal constitucional, se ha desarrollado en la doctrina en líneas generales que "el delito penal está ordinariamente conectado con la lesión de un bien jurídico (o la producción de un riesgo): el resultado es aquí una lesión mientras que la infracción administrativa está conectada con el mero incumplimiento, con independencia de la lesión que con él pueda eventualmente producirse y basta por lo común con la producción de un peligro abstracto (...)"

"(...) Con respecto a la conducta del agente infractorio, la Doctrina respecto a la responsabilidad, señala que "es totalmente irrelevante tanto la ausencia de la intencionalidad como el error, porque en la esfera del Derecho Administrativo Sancionador, no se requiere necesariamente que la conducta sea dolosa sino simplemente irregular en la observación de las normas (...). Por lo que se concluye teniendo en cuenta lo desarrollado preliminarmente que pueden ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aún a título de simple inobservancia, es decir, nace la llamada "infracción formal, la cual está constituida por una simple omisión o comisión antijurídica (...)"

31. Por los argumentos antes expuestos, corresponde desestimar lo señalado por el administrado, determinándose que sí existe responsabilidad por ser titular del contrato de concesión.

VI.II Si la extracción de madera no autorizada de los POAs 1, 2, 3, 4, 5, 6, y 7 se considera como extracción ilegal.

32. Con relación al cuestionamiento referido a que *"(...) la madera extraída dentro de los POAs 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de las especies observadas, cedro, cumala blanca, lupuna, marupa, tornillo, son legalmente extraídos de dichos POAs, por tal motivo son especies autorizadas por el Plan de Manejo Forestal, y no como se indica que no son especies autorizadas, ahora que no se haya extraído en los POAs 8, 9 eso no quiere*



Su incumplimiento genera sanciones administrativas, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales a las que hubiera lugar".

decir como indica en la resolución directoral extracción ilegal, porque extracción ilegal es cuando el que, sin contar con permiso, licencia autorización o concesión otorgada por la autoridad competente, eso quiere decir que mi persona tiene autorización para extraer y las especies indicadas están dentro del plan de manejo forestal (...)".

33. Respecto a las infracciones en materia forestal, el artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG establece expresamente en su literal i) que se considera infracción a la legislación forestal:
- a) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; es decir, extraer especies distintas a las autorizadas en el POA.
 - b) Realizar extracciones fuera del área autorizada; es decir, realizar extracciones fuera del área aprobada por el POA.
34. En efecto, el POA constituye un instrumento para la planificación operativa a corto plazo que, entre otros, establece el inventario de aprovechamiento, siendo que los criterios allí recogidos deben ser cumplidos al realizar el aprovechamiento forestal, tal como se señala en la cláusula octava del contrato de concesión¹².
35. En el presente caso, se imputó al señor Armando Garcés Vásquez el incumplimiento del literal i) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG ya que se verificó la extracción de 1,231.388 m³ de madera correspondientes a las siguientes especies: 160.760 m³ a la especie cedro, 74.063 m³ a la especie cumala blanca, 383.457 m³ a la especie cumala caupuri, 66.779 m³ a la especie marupa y 546.329 m³ a la especie tornillo; como si fueran de la PCA 10.
36. Sin embargo, el administrado sustenta que la referida extracción si bien no lo extrajo de la PCA 10, si lo hizo de las PCA 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7; al respecto, se debe precisar que si la madera extraída fue hecha en el marco del POA correspondiente a la zafra 10, entonces debe proceder de la PCA 10, pues sino estaría alterando la planificación realizada que garantiza el manejo y sostenibilidad de los recursos naturales que se le fue entregada en concesión.
37. Por los argumentos antes expuestos y de la documentación que obra en el expediente, se logra determinar que el concesionario realizó un aprovechamiento de individuos fuera del área del POA 10 que era el autorizado, en ese sentido se logra configurar la infracción de extracción no autorizada, en ese contexto corresponde desestimar lo señalado por el administrado.



¹² Contrato de Concesión N° 16-IQU/C-J-147-04 (foja 268):
-“OCTAVA: EL CONCESIONARIO deberá realizar el aprovechamiento forestal de conformidad con lo previsto en su Plan Operativo Anual, elaborado de acuerdo a los términos de referencia establecidos por Resolución Jefatural de INRENA o la que la modifique, que forma parte del presente contrato como Anexo N° ”.



VI.III Si el cálculo de la multa resulta irracional y/o desproporcional.

38. Respecto al cálculo de la multa, el administrado manifiesta lo siguiente: "(...) *mi persona no rehúye a la sanción de multa, pero por lo indicado líneas arriba la multa debiera ser razonable (...)*".
39. De acuerdo con la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, norma aplicable a la fecha de inicio del presente procedimiento¹³, la etapa de instrucción comprende la emisión del informe legal de calificación de pruebas actuadas que, además, debía incluir la propuesta de sanción, teniendo en consideración la opinión del personal especializado en la materia¹⁴.
40. En ese sentido, a través del documento denominado "Calculo de Multa"¹⁵, anexo del Informe Legal N° 519-2015-OSINFOR/06.1.2 (fs. 365), se emitió la opinión especializada respecto a la multa que se debía imponer en el presente caso, cumpliendo así con lo requerido en la Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR la cual no exige la notificación de dicha opinión especializada respecto a la multa.
41. Por otro lado, corresponde señalar que el referido documento denominado "Calculo de Multa", así como la totalidad del expediente se encontraba a disposición del señor Armando Garcés Vásquez para que proceda a su revisión¹⁶, por lo que no se afectó

¹³ Corresponde señalar que el presente procedimiento inició con la notificación de la Resolución Directoral N° 359-2015-OSINFOR-DSPAFFS, la cual se produjo del 26 de junio de 2015.

Asimismo, la Resolución Presidencial N° 021-2009-OSINFOR se encontraba vigente desde su publicación en el diario oficial El Peruano el 12 de agosto de 2009.

¹⁴ **Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR.**
"Artículo 23°.- Instrucción del PAU"

Las Direcciones de Línea a través de las Subdirecciones de Regulación y Fiscalización, se encargan de la instrucción del PAU que comprende las actuaciones siguientes:

(...)

23.6.- Evaluación de los actuados

Concluida la actuación probatoria, las Subdirecciones de Regulación y Fiscalización, realizarán la evaluación de todas las diligencias de la etapa instructiva actuadas hasta ese momento, considerando lo siguiente:

(...)

f) Recomendar la sanción aplicable, en atención a lo establecido en el artículo 12° del presente Reglamento, incluyendo la determinación de la multa a imponer o archivamiento del procedimiento, según corresponda. **El cálculo de la multa deberá ser realizado por un profesional de la materia, según lo dispuesto en la escala de multas aprobada; y deberá ser anexado al informe legal en el que se tendrá en cuenta los criterios de razonabilidad previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N° 27444.** El cálculo de la multa incluirá una reducción del 30% si es que ésta es pagada íntegramente dentro de los veinte (20) días hábiles de notificada la Resolución Directoral que impone la sanción". (Énfasis agregado).

¹⁵ Foja 374.

¹⁶ **Ley N° 27444.**

"Artículo 55°.- Derechos de los administrados"

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

(...)

3. Acceder, en cualquier momento, de manera directa y sin limitación alguna a la información contenida en los expedientes de los procedimientos administrativos en que sean partes y a obtener copias de los documentos

derecho alguno del administrado quien podía tomar conocimiento de los criterios tomados para la determinación de la multa.

42. Sin perjuicio de lo expuesto, este Órgano Colegiado realizará la revisión del cálculo llevado a cabo por la primera instancia administrativa en el presente caso.
43. De la revisión del expediente, se observa que los elementos de graduación de la multa impuesta al concesionario han sido determinados por la Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR que aprobó la "Metodología de Cálculo del Monto de las Multas a Imponer por el OSINFOR" (en adelante, Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR), tal como se expone a continuación:

Considerando 12:

"(...) la acción desplegada por el señor Armando Garcés Vásquez, fue ejecutada mientras estaba vigente la Metodología para el cálculo del monto de multas a imponer por la comisión de infracciones, aprobada mediante Resolución Presidencial N° 016-2013-OSINFOR, sin embargo actualmente se encuentra vigente la metodología aprobada por Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR (...), luego de la evaluación correspondiente, es pertinente optar por la aplicación de la metodología aprobada mediante Resolución Presidencial N° 082-2014-OSINFOR en el presente caso por ser la más favorable". (Énfasis agregado)

Considerando 13:

"(...) es necesario determinar el monto de la multa que corresponde imponer por las infracciones acreditadas; en ese contexto, deben tenerse en cuenta los criterios establecidos en la escala de multas señalada, determinando su valor en base al volumen de madera, el valor comercial forestal y la categorización de la especie; por lo cual concluye que corresponde imponer la sanción de multa de 12.87 Unidades Impositivas Tributarias (U.I.T)". (Énfasis agregado)

44. Respecto a las infracciones tipificadas en los en los literales i) y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, corresponde precisar que estas fueron calculadas en función a la siguiente fórmula:

$$M = \left(\frac{\beta \left(\frac{IPC_{fi}}{IPC_{madera}} \right)^{m^2}}{p(e)} + K + \alpha * R * m^3 \right) (1 + F)$$

Donde:

M : Multa disuasiva.
β : Es el beneficio ilícito, el costo evitado o el costo postergado.
IPC : Índice de Precios al Consumidor



contenidos en el mismo sufragando el costo que suponga su pedido, salvo las excepciones expresamente previstas por ley.
(...)"



- m^3 : Volumen del recurso
 $P(e)$: Es la probabilidad de detección.
 k : El costo administrativo.
 αR : Es la proporción del daño generado al recurso a considerar en la fórmula.
 $(1+F)$: Son los factores atenuantes y agravantes.

45. Asimismo, debe precisarse que los criterios que se han tomado para ponderar la conducta del administrado se encuentran previstos en la fórmula antes señalada como "factores atenuantes y agravantes" (1+F), tal como se observa a continuación:

e.- Factores atenuantes y agravantes (1 + F)

Los factores atenuantes y agravantes incrementarían o reducirían la multa en un porcentaje. Para el cálculo de estos factores se emplea la información reportada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 7: Factores Atenuantes y Agravantes

Calificación Atenuantes Agravantes	Calificación
F1. Antecedentes del Administrado	
Ha sido sancionado por otras infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre	3
Ha sido sancionado por la misma infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre	5
F2. Compensación y/o reparación del Daño	
Se subsanó voluntariamente el acto u omisión considerado como infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre	-10
F3. Conducta procesal del investigado	
No Demostró colaboración, diligencia en las investigaciones realizadas y/o supervisiones efectuadas.	5

Fuente: OSINFOR

46. Por lo expuesto, se concluye que la multa impuesta a teniendo en cuenta el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444¹⁷, 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° 082-2014-OSINFOR la cual, como se señaló en párrafos anteriores, ha sido aplicada debidamente en el presente caso; en consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el señor Armando Garcés Vásquez en su recurso de apelación.

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:

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



VII. ANÁLISIS DE LA MULTA IMPUESTA

47. Con fecha 30 de setiembre de 2015, se publicó entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que sustituye junto a otros reglamentos de gestión¹⁸ al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, asimismo, entró en vigencia la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En razón a este cambio normativo, en el análisis de la multa impuesta debe tomarse en consideración al principio de retroactividad benigna establecido como excepción al principio de Irretroactividad previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444¹⁹, estableciendo que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir la administrada en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
48. A su vez, el principio de debido procedimiento, previsto en el numeral 2) del artículo 230° de la Ley N° 27444²⁰, establece que “las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso” y el principio de tipicidad previsto en el numeral 4) del artículo 230° de la precitada norma²¹, 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

¹⁸ Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.
Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales.

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

¹⁹ **Ley N° 27444**
“Artículo 230°: 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. Estar dirigido al órgano que emitió el acto administrativo materia de impugnación.
(...)”

²⁰ **Ley N° 27444.**
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

2) **Debido procedimiento.**- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.
(...)”

Ley N° 27444
“Artículo 230°: Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)”

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





analogía, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria”, garantizan que cualquier modificación normativa que sea beneficiosa pueda ser aplicada a los administrados.

49. En razón a ello, correspondería analizar la conducta infractora de la concesionaria, según la normatividad que le resulte más benigna para la confirmación de la sanción establecida en la Resolución Directoral N° 471-2015-OSINFOR-DSCFFS.
50. En el presente procedimiento, al momento de la comisión de la infracción, se encontraban vigentes las siguientes disposiciones legales:
 - Ley N° 27308 “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”.
 - Decreto Supremo N°014-2001-AG “Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre”.
51. En principio, estas resultarían ser las normas sancionadoras aplicables. Sin embargo, actualmente se encuentra en vigencia, la Ley N° 29763 “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, publicada con fecha 21 de julio de 2011 y sus reglamentos, entre otros, el aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI de fecha 30 de setiembre de 2015, por lo tanto, a fin de determinar la aplicación o no de la retroactividad benigna, establecida como excepción al principio de irretroactividad, consagrado en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde la comparación de ambas normas, a efectos de aplicar la más beneficiosa para la administrada.
52. Para dicho análisis corresponderá comparar, la aplicación del marco regulatorio en materia de tipificación de infracciones y la graduación de las multas a imponer:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
Aplicación de Multa bajo este régimen	Aplicación de Multa bajo este régimen
Artículo 365° ²² 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.	Artículo 209.1 ° La multa constituye una sanción pecuniaria no menor de un décimo (0.10) ni mayor de cinco mil (5000) UIT , vigentes a la fecha en el obligado cumpla con el pago de la misma. Artículo 209.2° La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207 es:



22

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

	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.
--	--

53. De la comparación de la aplicación de las multas, se concluye que la imposición de la multa más favorable a la administrada es la que se determina conforme al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, máxime si la conducta supuestamente desarrollada por la concesionaria, se encuentra tipificada como muy grave por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI²³; por lo que corresponde resolver la presente causa, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y en la Ley N° 27308 por cuanto las conductas desarrolladas por la presunta infractora se realizaron durante su vigencia y las mismas le resultan más beneficiosas.

De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, aprobado mediante Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- CONCEDER el Recurso de Apelación interpuesto por el concesionario Armando Garcés Vásquez, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 107 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-147-04, contra la Resolución Directoral N° 471-2015-OSINFOR-DSCFFS.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el concesionario Armando Garcés Vásquez, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 107 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-147-04, contra la Resolución Directoral N° 471-2015-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° 471-2015-OSINFOR-DSCFFS en todos sus extremos, la misma que declara la caducidad del derecho de aprovechamiento forestal por las causales establecidas en los literales a) y b) del artículo 18° de la Ley



Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

“Artículo 207.3 Son infracciones muy graves las siguientes:

(...)

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

(...)”.



Forestal y de Fauna Silvestre, concordado con los literales b) y d) del artículo 91°A del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y con los numerales 31.1 y 31.2 de la cláusula trigésimo primera del contrato, y que sancionó al concesionario Armando Garcés Vásquez, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 107 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-147-04, con una multa ascendente a 12.87 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha en que cumpla con el pago de la misma, por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales i), y w) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias.

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 concesionario Armando Garcés Vásquez, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con fines Maderables en la Unidad de Aprovechamiento N° 107 del Bosque de Producción Permanente de Loreto N° 16-IQU/C-J-147-04, a la Dirección Ejecutiva Forestal del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto.

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 024-2015-02-01-OSINFOR/06.1 a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,

Jenny Fano Sáenz
Presidenta

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Silvana Paola Baldovino Beas
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

Luis Eduardo Ramírez Patrón
Miembro

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR

