



**TRIBUNAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE
OSINFOR**

RESOLUCIÓN N° 224 -2016-OSINFOR-TFFS

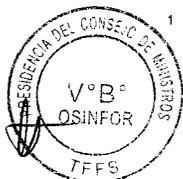
EXPEDIENTE N° : 008-2016-02-01-OSINFOR/06.1
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN DE CONCESIONES FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE
ADMINISTRADO : SEGUNDO SANTOS MONTENEGRO DAVILA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 308-2016-OSINFOR- DSCFFS

Lima, 12 de diciembre de 2016

I. ANTECEDENTES:

1. El 02 de octubre del 2003, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el señor Segundo Santos Montenegro Dávila (en adelante, señor Montenegro), suscribieron el Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N°s 263, 264 y 265 del Bosque de producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-052-03 (en adelante, Contrato de Concesión) (fs. 307).
2. Mediante Resolución Administrativa N° 020-2013-GRU-P-GGR-GRDE-DEFFS-DFFS-ATALAYA del 17 de mayo de 2013, se aprobó el Plan Operativo Anual VIII correspondiente a la zafra 2012 – 2013 sobre una superficie 1122.389 hectáreas (en adelante, POA) (fs. 97).
3. Del 21 al 25 de octubre de 2015, 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) realizó una supervisión de oficio a la Parcela de Corta Anual¹ (en adelante, PCA) correspondiente POA de la zafra 2012-2013, cuyo resultado se encuentra recogido en el Informe de Supervisión N° 174-2015-OSINFOR/06.1.1 del 19 de diciembre de 2013 (en adelante, Informe de Supervisión) (fs. 1).

Qm



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".

4. Con la Resolución Directoral N° 052-2016-OSINFOR-DSCFFS del 28 de marzo de 2016 (fs. 352), notificada el 31 de marzo de 2016 (fs. 357), se da inicio al presente Procedimiento Administrativo Único (en adelante, PAU) contra el señor Montenegro, titular del Contrato de Concesión, por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en los literales k) y l) del artículo 363° del Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre², aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante, Decreto Supremo N° 014-2001-AG) y sus modificatorias; así como por haber incurrido en la presunta conducta que configuraría causal de caducidad prevista en el literal b) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308), concordado con el literal d) del artículo 91° A del Reglamento de La ley Forestal y de Fauna Silvestre⁴ y con el numeral 31.2 de la cláusula trigésimo primera del precitado contrato de concesión⁵.
5. Mediante escrito con registro N° 201602632, recibido el 21 de abril de 2016 (fs. 361), el señor Montenegro presentó sus descargos contra las imputaciones señaladas en la resolución que dio inicio al presente PAU⁶.

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:
(...)

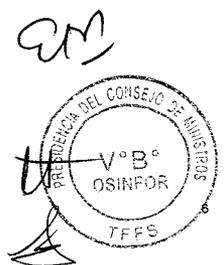
- k) La tala de árboles en estado de regeneración, los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación y comercialización.
- l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal."

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

⁴ **Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**
"Artículo 91° A- Causales de caducidad en la concesión
La concesión forestal con fines maderables caduca en los siguientes casos:
d. Por el no pago del derecho de aprovechamiento dentro de los plazos establecidos"

⁵ **Contrato de Concesión**
(..)
"CALÚSULA TRIGÉSIMO PRIMERA
CADUCIDAD DE LA CONCESIÓN
El concedente podrá dar por terminado anticipadamente el Plazo de Vigencia de la concesión, mediante simple aviso cursado por escrito al concesionario, en cualquiera de los siguientes casos:
(...)
31.2. El no pago del Derecho de Aprovechamiento".

Adicionalmente, el 14 de setiembre de 2016 el administrado presentó la carta N° 01-2016-SEGUNDO SANTOS MONTENEGRO DAVILA, mediante la cual remitió documentación adicional, a fin de complementar los descargos previamente presentados ante la Dirección de Supervisión.





6. Mediante Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS del 23 de setiembre de 2016 (fs. 412), notificada el 27 de setiembre de 2016 (fs. 422), la Dirección de Supervisión resolvió, entre otros, lo siguiente:

- a) Sancionar al señor Montenegro por la comisión de las infracciones tipificadas en los literales k) y l)⁷ del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatoria e imponer una multa ascendente a 0.695 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Asimismo, se impone una amonestación por no haber presentado el Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII, solicitando que en lo sucesivo cumpla con la presentación de dicho documento de conformidad con lo establecido en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI⁸.

⁷ Por no haber declarado la movilización del volumen de 602.166 m³ de madera correspondiente a las especies *Aspidosperma macrocarpon* "pumaquiro" (31.092 m³), *Cariniana domesticata* "cachimbo" (45.549 m³), *Cedrelinga catenaeformis* "tornillo" (446.698 m³) y *Copaifera reticulata* "copaiba" (32.530).

⁸ Cabe precisar que, si bien el presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra el señor Montenegro también se inició por incurrir en una conducta que habría configurado la presunta causal de caducidad prevista en el literal b) del artículo 18° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308 (en adelante, Ley N° 27308), la Dirección de Supervisión determinó desestimar dicha imputación sustentando dicha decisión en los siguientes argumentos:

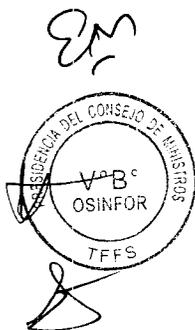
Como se ha mencionado, el PAU se inició por dicha causal de caducidad, por el no pago del derecho de aprovechamiento al mantener una deuda ascendente a \$ 122,408.87 (ciento veintidós mil cuatrocientos ocho y 87/100 dólares americanos), tal como consta en el Balance de Pagos.

Al respecto el titular adjunta en el escrito que complementa sus descargos la solicitud de refinanciamiento, la solicitud de recalcu de derecho de aprovechamiento y la resolución directoral mediante la cual se aprueba el recalcu del derecho de aprovechamiento.

De los actuados, en el expediente, consta en los actuados la Carta S/N-2014 de fecha 20 de mayo de 2014 presentada en la misma fecha, en la cual el titular de la concesión, de conformidad, de conformidad con lo establecido en el Decreto Supremo N° 015-2013-MINAGRI y la RM N° 022-2014-MINAGRI, solicita la revisión de los montos por concepto de derecho por aprovechamiento de las zafras 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014. También consta la carta S/N-2015 de fecha 14 de mayo de 2015 presentada por el titular de la concesión ante la autoridad forestal, en la cual solicita el refinanciamiento de las obligaciones por derecho de aprovechamiento, indicando que aún se encuentra a la espera de respuesta de su solicitud de suspensión y revisión del adeudo por derecho de aprovechamiento;

En relación a las solicitudes, con fecha 02 de agosto de 2016, se emite la Resolución Directoral N° 228-2016-GRU-ARAU-GRRNGMA-DGFFS en la cual se resuelve "Declarar fundada la solicitud de suspensión de obligaciones presentada por el concesionario forestal Segundo Montenegro Dávila, titular del Contrato de Concesión Forestal N° 25-ATA/C-J-052-03, por motivos de caso fortuito o fuerza mayor (existencia de conflictos sociales, tala ilegal y eventos naturales) en las zafras 2014-2015 y 2015-2016".

Según lo expuesto, precedentemente se desestima la imputación respecto de la incursión en la causal de caducidad.



- b) Ordenar como medida correctiva que el señor Montenegro realice el reemplazo de los individuos talados y movilizados por otros de la misma especie que cumplan con las características fenotípicas idóneas para ser considerado como semillero, de acuerdo al siguiente cuadro:

N°	Especie	Individuos talados	Total de individuos a reemplazar
1	<i>Cariniana domesticata</i> "cachimbo"	01	01
2	<i>Copaifera reticulata</i> "copaiba"	01	01
Total		02	02

7. Mediante escrito con registro N° 201606985 (fs. 426), recibido el 18 de octubre de 2016, el señor Montenegro interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS, argumentando lo siguiente:

- a) El administrado, señaló que no se le debería atribuir la responsabilidad por la tala de los dos árboles semilleros debido a que dichos individuos fueron extraídos por taladores ilegales. Dicha situación, "(...) fue puesta en conocimiento de la autoridad competente, a fin de que se tomaran las acciones correspondientes (...); sin embargo, pese a que cumplió con "(...) lo que manda el artículo 379° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se le ha considerado inmerso en la sanción por no haber especificar las especies taladas y describirlas a modo genérico así como por no identificar a modo específico en el área del POA donde se estaba llevando a cabo la extracción (...)"⁹.
- b) Asimismo, el administrado agregó que la Dirección de Supervisión no habría valorado correctamente la conducta adoptada frente a la situación en concreto; es decir, lo relevante radica en haber puesto en conocimiento de las autoridades de manera oportuna lo sucedido. Ello, debido a que en ninguna parte del artículo 379° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG se establece cuál es la información o contenido que se debe incluir en las denuncias, por lo que se le estaría requiriendo una conducta que no se encuentra especificada en la norma.
- c) Adicionalmente, tampoco se ha valorado que pese a que no es responsable por la tala de los árboles semilleros se comprometió "(...) a reemplazarlos con árboles que se encuentran dentro de la Parcela Corta Anual y modificar su POA (...)"¹⁰.
- d) De otro lado, respecto a la entrega del Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII indicó la responsabilidad por el incumplimiento no le es atribuible

⁹ Foja 430

¹⁰ Foja 431



debido que presentó "(...) denuncias por tala ilegal dentro de la concesión y dado que los hechos acontecidos se encontraban dentro del tiempo de duración del POA VIII (...) estuvo a la espera de algún pronunciamiento por parte de las autoridades pertinentes, para que estos sean incluidos en el Informe de actividades del POA, ya que ello serviría para identificar los árboles talados ilegalmente puesto que la zafra implica el conteo e identificación de cada árbol dentro de la concesión (...)">¹¹.

8. Mediante proveído de fecha 28 de octubre de 2016 (fs. 455), la Dirección de Supervisión resolvió conceder el recurso de apelación interpuesto por el señor Montenegro y elevar el mismo al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR, de conformidad con lo establecido en el artículo 35° de la Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR¹² (en adelante, Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR).

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.

EM

¹¹ Foja 431

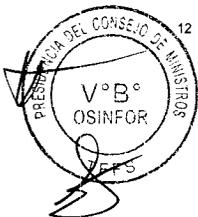
¹² Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.

"Artículo 35°.- Recurso de apelación

El Recurso de apelación se interpone contra la resolución que pone fin al procedimiento en primera instancia ante el órgano que lo emitió y es resuelto por el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre. Se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho.

Corresponde a las direcciones de línea calificar la admisibilidad y procedencia del recurso de apelación.

El plazo para elevar el recurso de apelación al Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre será de cinco (05) días contados desde el día siguiente de su recepción, suspendiéndose dicho plazo si corresponde al impugnante subsanar alguna observación realizada por la correspondiente dirección de línea".



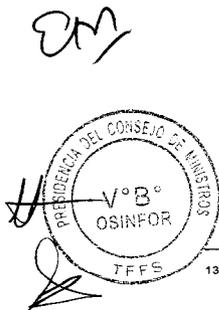
15. Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
16. Resolución Presidencial N° 062-2016-OSINFOR, que aprueba el Nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR.
17. Decreto Supremo N° 065-2009-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR.
18. Resolución Presidencial N° 142-2015-OSINFOR, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del OSINFOR.

III. COMPETENCIA

19. 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.
20. Por otro lado, el artículo 12° del Reglamento de Organización y Funciones del OSINFOR, aprobado mediante Decreto Supremo N° 065-2009-PCM¹³, 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. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

21. De la revisión de los argumentos expuestos en el escrito de apelación se aprecia que el administrado únicamente ha cuestionado la imputación referida a las conductas tipificadas en los literales k) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG referidos a la tala de árboles semilleros y a la falta de presentación del Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII respectivamente; sin embargo, respecto a la conducta infractora relacionada con la no declaración del volumen de 602.166 m³ de producto forestal el administrado no ha expresado ningún cuestionamiento.



¹³ Decreto Supremo N° 065-2009-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 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".



22. Por ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 212° de la Ley N° 27444, este Tribunal solo emitirá pronunciamiento sobre las conductas que han sido objeto de cuestionamiento¹⁴.
23. Asimismo, si bien los argumentos expuestos por el administrado no se encuentran dirigidos a cuestionar la vulneración a los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, en el caso en particular este Tribunal considera pertinente analizar el adecuado ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, específicamente la correcta aplicación del principio de retroactividad benigna, a fin de determinar si la Dirección de Supervisión emitió un pronunciamiento de conformidad con los principios que orientan el ejercicio de su potestad sancionadora. Es así que, una vez esclarecida dicha cuestión este Tribunal se pronunciará, de ser oportuno, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.

V. ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

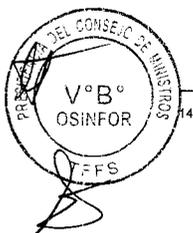
Si el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa se ha enmarcado dentro de los principios que rigen su ejercicio, respecto a la determinación de responsabilidad por las conductas infractoras tipificadas en los literales k) y l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, referidos a la tala de árboles semilleros y a la falta de presentación del Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII

24. Sobre el particular, de acuerdo con el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, 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.
25. Con relación a ello, el jurista Morón Urbina ha señalado lo siguiente¹⁵:

Em

“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



Ley N° 27444

“Artículo 212°.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto”.

¹⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 60.

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”.

26. De lo señalado, se desprende que 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.
27. Por otro lado, se debe tener en cuenta que el poder punitivo que tiene la Administración Pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo como consecuencia de la comisión de una conducta ilícita (infracción) tiene una finalidad represora. Asimismo, aquel poder emana de la Constitución, y si bien otorga la potestad de crear y aplicar las normas, también limita su ejercicio.
28. Con relación a ello, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente¹⁶:

“La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Como toda potestad en el contexto de un Estado de Derecho, está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, de los principios constitucionales y en particular a la observancia de los derechos fundamentales”.

29. En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que¹⁷:

“los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el ámbito del derecho administrativo sancionador (...)”.

30. De lo señalado, se desprende que la limitación al ejercicio de la potestad sancionadora se concretiza en la aplicación de los principios básicos del derecho sancionador, que delimitan el mencionado ejercicio, los mismos que se encuentran recogidos tanto en la Constitución como en la Ley N° 27444.

Sobre el principio de retroactividad benigna

31. Uno de los principios que rige el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública es el principio de retroactividad benigna, previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444¹⁸, del cual se desprende que en el

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC.

¹⁸ Ley N° 27444
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa"



supuesto que una nueva norma establezca de manera integral una consecuencia más beneficiosa (entiéndase la destipificación o el establecimiento de una sanción inferior) para el presunto responsable, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma por ser más beneficiosa, pese a que ella no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.

32. Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna, el jurista Morón Urbina ha precisado lo siguiente:

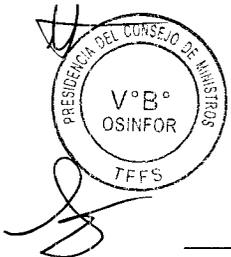
- "La aplicación de las normas sancionadoras posteriores a la comisión del ilícito siempre que beneficien al administrado (retroactividad benigna).

*El principio enunciado contiene una excepción valiosa: **si hubiera una norma posterior, que, integralmente considerada, fuera más favorable al administrado, debe serle aplicada.** En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serie más favorable o benigna, **pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo.** Pero, la apreciación de favorabilidad de la norma debe efectuarse de manera integral, sin fraccionamientos, de modo que en aquellos casos en que el nuevo régimen legislativo contenga partes favorables y partes desfavorables (por ejemplo, disminuir la sanción, pero incrementar una medida correctiva), lo correcto será determinar si, en bloque, se trata realmente de una regulación más benigna.*

*El fundamento de esta regla es que **si luego de la comisión de la falta, el legislador considera suficiente una menor intervención gravosa sobre los bienes jurídicos de quien comete el ilícito, carece de sentido que el Estado siga sosteniendo la regla anterior en aras de la seguridad jurídica cuando lo considera innecesario ya. No parece ser justo que se aplique la ley más severa vigente al momento de la comisión, cuando es el propio legislador quien ya ha reconocido a través de una nueva norma, lo innecesario que era sacrificar en determinada intensidad los bienes jurídicos de los ciudadanos.***

*La clave para la determinación de la norma posterior de manera retroactiva o mantener la aplicación de la norma previa a su comisión, la encontramos en el juicio de favorabilidad o de benignidad que la autoridad debe realizar respecto al efecto que la norma posterior tendrá en la esfera subjetiva del infractor. **Si la norma posterior contempla una sanción más benigna, establece plazos inferiores de prescripción, deroga el carácter ilícito de la conducta, si modifica los elementos del tipo de modo que no aplique a los hechos incurridos, o si***

Em



La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables".

*establece plazos inferiores de prescripción **será de aplicación al caso concreto la norma posterior de manera retroactiva.** En todo caso, para adoptar la decisión la autoridad debe plantearse hipotéticamente la decisión sancionadora que adoptaría con uno y otro marco legal y decidirse por la que en definitiva y de manera integral arroje los resultados más convenientes o beneficiosos para el infractor”⁴⁵.*

(Énfasis agregado)

33. De lo señalado, se desprende que la aplicación de la retroactividad benigna debe contener todos los aspectos que incidan en la decisión de la autoridad administrativa, para lo cual deberá realizarse un análisis integral de la normatividad, a fin de determinar el eventual beneficio del administrado, no solo en cuanto a la reducción de la multa, sino también a la posible destipificación de una conducta antes calificada como infracción administrativa.
34. Así también, resulta pertinente mencionar que el juicio de favorabilidad o de benignidad de las normas administrativas realizado por la autoridad administrativa solo deben alcanzar a los hechos sobre los que todavía no se ha realizado un **pronunciamiento firme** de parte del órgano u organismo competente para la aplicación de la sanción¹⁹.
35. Habiéndose determinado lo alcances del principio de retroactividad, este Órgano Colegiado considera pertinente evaluar si la Dirección de Supervisión aplicó correctamente dicho principio al presente procedimiento.
36. De la revisión de la Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS (que sancionó al señor Montenegro) se observa que respecto a la aplicación de la retroactividad benigna, la Dirección de Supervisión precisó lo siguiente²⁰:

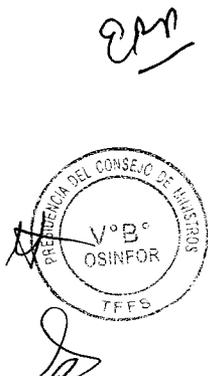
Considerando 9:

“Por otro lado, debe precisarse que los hechos que merituaron el inicio del Procedimiento Administrativo Único fueron ejecutados mientras se encontraba vigente la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, norma en la que la multa a aplicarse comprende el rango de 0.1 hasta 600 UIT; no obstante es necesario señalar que a la fecha se encuentra vigente la Ley N° 29763 y entre otros, el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que sustituyen al Decreto Supremo N° 014-2001-AG por lo que debe analizarse si procede la aplicación de la retroactividad

⁴⁵ **MORÓN URBINA, Juan Carlos.** Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Gaceta Jurídica Novena edición, mayo 2011. Pp. 716-717.

¹⁹ **NIETO, Alejandro.** Derecho Administrativo Sancionador. Tecnos, Madrid, 4ta edición, 2005. pp. 244-245.

²⁰ Foja 416.





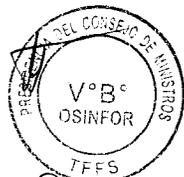
benigna de conformidad con lo previsto en el numeral 5) del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Así tenemos que en el caso de la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, por la tala de dos (02) individuos semilleros, y en el literal l) del artículo 363° de dicho Reglamento, por la no declaración de un volumen de 602.166 m³, son considerados como infracciones muy graves y graves, respectivamente en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, por lo que podría ser sancionado con una multa mayor de 3 a 10 UIT y hasta 5000 UIT, en ese sentido, **no procedería la aplicación de la retroactividad benigna. Ahora en el caso, de la imputación de la infracción tipificada en el literal l) por la no presentación del informe de ejecución correspondiente al POA VIII, el citado Reglamento para la Gestión Forestal de la Ley N° 29763, si establece una sanción más benigna como es la sanción de amonestación de conformidad con lo establecido en el artículo 208°, por lo que en dicho caso, como excepción al Principio de irretroactividad, se aplicará la Ley N° 29763 y el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.**

(Énfasis agregado)

Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna para la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

37. De lo señalado, se desprende que la Dirección de Supervisión determinó que para la conducta tipificada en el literal k) no correspondía la aplicación del principio de retroactividad benigna debido a que dicha conducta en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI ha sido catalogada como "muy grave"; por lo que, debería tramitarse bajo lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG debido a que la aplicación de la actual norma agravaría los hechos imputados al recurrente, al calificarla como infracción muy grave e imponer una sanción más gravosa que la prevista en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
38. En relación a lo señalado en el considerando precedente, cabe aclarar que la mención a la aplicación de la retroactividad benigna tal como ha sido interpretada por la Dirección de Supervisión no es idónea debido a que al momento de la emisión de la resolución directoral impugnada (23 de setiembre de 2016) se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (desde el 1 de octubre de 2015) que derogó al Decreto Supremo N° 014-2001-AG, razón por la cual lo correcto hubiera sido indicar que aplicaron el referido decreto supremo derogado de manera ultraactiva²¹.



21

En efecto, de acuerdo a lo señalado por el tratadista Marcial Rubio Correa, las normas pueden aplicarse en el tiempo, además, de manera ultraactiva o retroactiva, entendiéndose dichos conceptos de la siguiente forma:

39. No obstante lo señalado, se advierte que pese a la confusión en la interpretación ello no genera la invalidez o nulidad de la Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS, en la medida que dicha situación no es trascendente y no hubiese variado el sentido de la decisión adoptada²² al aplicar el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
40. En efecto, se debe precisar que la conducta referida a la extracción forestal (incluidos los arboles semilleros) se encuentra incluida dentro de las distintas actividades, entre ellas: la identificación de los árboles a aprovechar²³, la tala²⁴, el despunte²⁵, el trozado²⁶, la extracción²⁷ y movilización²⁸.
41. Teniendo en cuenta ello, corresponde mencionar que la conducta infractora imputada en el presente caso constituye una infracción de naturaleza continuada²⁹ que

“Aplicación ultraactiva de una norma es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurren luego de que ha sido derogada o modificada de manera expresa o tácita, es decir, una vez finalizada su aplicación inmediata.

Aplicación retroactiva de una norma es aquella que se hace para regir hechos, situaciones o relaciones que tuvieron lugar antes del momento en que esta entra en vigencia, es decir, antes de su aplicación inmediata”.

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. Aplicación de la Norma Jurídica en el Tiempo. Primera Edición. Lima: Fondo Editorial PUCP, 2010, pp. 23 y 26.

²² Ley N° 27444
 “Artículo 14°.- Conservación del acto

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio”.

²³ Esto implica la identificación de individuos aprovechables, semilleros y aprovechamiento futuro.

²⁴ 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).

²⁵ Implica la eliminación de las ramas del extremo superior del árbol extraído.

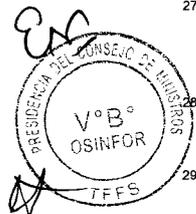
²⁶ Dicha actividad implica el seccionamiento o corte transversal del recurso extraído en medidas comerciales.

²⁷ 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).

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).

²⁹ Sobre los diferentes tipos de infracciones, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

“(…) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

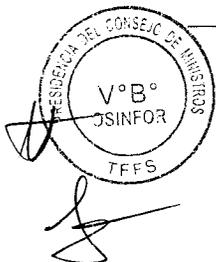




comenzó desde el 17 mayo de 2013 (fecha de aprobación del POA) y culminó el 30 de abril de 2014 (fecha en la cual finalizó la vigencia del POA). En tal sentido, para realizar el análisis sobre la pertinencia de la aplicación del principio de retroactividad, se debe dejar claro que la regla general establece que la norma aplicable es la vigente al momento del cese de la conducta; es decir, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por lo que, en atención a dicho principio se debe evaluar cuál es la regulación y situación de la mencionada conducta infractora con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

42. Ante ello, corresponde precisar que la conducta referida a “la tala de árboles semilleros” no ha sido tipificada expresamente en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI como una infracción administrativa, tal como si lo fue en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
43. En ese sentido, la Dirección de Supervisión debió tener en cuenta que para imponer una sanción por la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG (norma derogada), la referida conducta típica no solo debió estar contemplada y sancionada por la norma vigente al momento de su comisión (Decreto Supremo N° 014-2001-AG), sino que también al momento de la imposición de sanción (Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI), de forma tal que, la ilicitud y sanción administrativa para el caso no solo deben anteceder al ilícito, sino que deben continuar existiendo con respecto a los hechos al momento en que la autoridad administrativa pretenda aplicarla.
44. Teniendo en cuenta lo referido, corresponde precisar que a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (1 de octubre de 2015) no es posible imponer una sanción administrativa por la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por cuanto la conducta que configuraba dicha infracción no ha sido expresamente tipificada en dicho dispositivo legal.

Handwritten initials or mark.



Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...).

El mismo autor define a las infracciones instantáneas, como las que “se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, *sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera*. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito”.

Ver: ANGELES DE PALMA. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, En: Civitas Revista española de Derecho Administrativo, núm. 112/2001, Madrid: Editorial Civitas, p. 553.

45. Cabe precisar que, el fundamento de ello radica en que si luego de la comisión de la referida falta, el legislador considera suficiente una menor intervención gravosa sobre los bienes jurídicos protegidos, carece de sentido que el Estado siga sosteniendo la regla anterior en aras de la seguridad jurídica, cuando actualmente lo considera innecesario al no mantener dicha infracción en el ordenamiento jurídico.
46. En ese contexto, si bien mediante Resolución Directoral N° 052-2016-OSINFOR-DSCFFS se dio inicio al presente procedimiento administrativo contra el recurrente por presuntamente haber incurrido en la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, la Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS que sancionó al señor Montenegro por la mencionada conducta infractora tipificada fue emitida el 23 de setiembre de 2016, es decir, de forma posterior a la publicación del Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI que destipificó la referida conducta infractora. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS fue emitida sin tener en cuenta el principio de retroactividad benigna, recogida en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.
47. En ese escenario, al haberse determinado que en el presente caso la conducta infractora tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG ha sido destipificada por el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, este Tribunal considera que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS emitida el 23 de setiembre de 2016; y, en consecuencia, se dispone el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el señor Montenegro en el extremo de la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
48. Por las consideraciones expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos señalados por el recurrente contra la tala de árboles de semilleros.

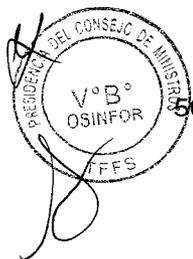
Respecto al cálculo de la multa impuesta

49. Considerando lo antes señalado, corresponde reducir a la multa total fijada en la Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS el monto determinado por la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG que ascendió a 0.595 UIT.

Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna para la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG

50. Se debe mencionar que la conducta tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se refiere al incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal. Asimismo, de la revisión de los argumentos expuestos en la Resolución N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS se advierte que la Dirección de Supervisión realizó dicha imputación por

EM





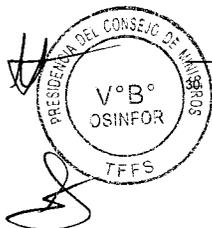
dos motivos: (i) por no haber declarado el volumen de 602.166 m³ de producto forestal; y, por (ii) no haber presentado el Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII.

51. No obstante ello, únicamente se analizará la conducta infractora relacionada con la falta de presentación del Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII, toda vez que la no declaración sobre la movilización del volumen correspondiente a 602.166 m³ de producto forestal ha sido una conducta que no ha sido cuestionada por el administrado en su recurso de apelación.

Sobre la presentación del Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII

52. La Dirección de Supervisión señaló que sí correspondía la aplicación del principio de retroactividad benigna dado que la Ley N° 29763 y el Reglamento para la Gestión Forestal aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, establecen una sanción más favorable al administrado como es la imposición de una amonestación.
53. Respecto a ello, se debe acotar que el análisis para la aplicación o no del principio de retroactividad benigna tiene como punto de partida la determinación del momento en el que se habría incurrido en la conducta tipificada como infracción. En este caso, la imputación radica en la no presentación del Informe de Ejecución Anual correspondiente al POA VIII.
54. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 88° concordado con el 350° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG³⁰ el administrado tenía la obligación de presentar el Informe de Ejecución Anual correspondiente al POA VIII hasta el 30 de mayo de 2014, toda vez que el periodo de la zafra 2012- 2013 culminó el 30 de abril de 2014 y dicha presentación como máximo debió realizarse hasta los (30) días siguientes de culminada la zafra.
55. En tal sentido, la configuración de la conducta infractora se generó el 30 de mayo de 2014. En dicha fecha, se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, por lo que, correspondería la aplicación de la mencionada norma; no obstante, el hecho considerado ilícito mantuvo tal calificación en la nueva legislación pero cabe

DM



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

Artículo 88.- Obligaciones del concesionario

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

e. Presentar dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización del año, los informes anuales a que se refiere el Artículo 350 del presente Reglamento;

Artículo 350.- Informes anuales

Los titulares de concesiones forestales con fines maderables presentan anualmente al OSINFOR, con copia al INRENA, el informe de ejecución del Plan Operativo Anual - POA correspondiente.

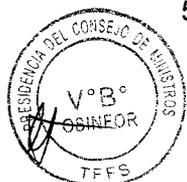
hacer la precisión de que la sanción ha sido modificada por una de amonestación tal como se aprecia a continuación:

Decreto Supremo N° 014-2001-AG	Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI
<p>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:</p> <p>l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal*.</p> <p>*Cabe precisar que dicha conducta se configuró por:</p> <p>- No presentar el Informe de Ejecución Anual, correspondientes a los POA VIII.</p> <p>Artículo 365°.- Multas 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 207°.- Infracciones vinculadas a la gestión del patrimonio regulado en el Reglamento</p> <p>207.1 Son infracciones leves las siguientes:</p> <p>b) Incumplir con la presentación del informe de ejecución o del informe de exploración y evaluación, en los plazos o formas establecidos en el Reglamento y las normas complementarias.</p> <p>Artículo 209°.- Sanción de multa (...)</p> <p>209.2 La sanción de multa por la comisión de las infracciones indicadas en el artículo 207° es:</p> <p>a) de 0.1 hasta 3 UIT por la reincidencia de una infracción leve, luego de ser sancionado con amonestación.</p> <p>Artículo 208°.- Sanción de amonestación La amonestación se impone por única vez para aquellas infracciones consideradas como leves.</p>

56. De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la conducta infractora en mención y que ha sido señalada como ilícito en el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, continuaba siendo calificada como tal en el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; no obstante, se aprecia que el nuevo régimen normativo sanciona de manera menos gravosa la conducta por la cual se configuró la infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

EMP

57. En tal sentido, al advertirse que la configuración de la conducta infractora se generó el 30 de mayo de 2014, fecha en la que se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, correspondería la aplicación de dicha norma; no obstante ello, tal como se ha detallado en los considerandos precedentes la Ley N° 29763 y el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, dispositivos legales que se encontraban vigentes al momento del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador; contienen menos grave por lo que corresponde la aplicación del principio de retroactividad benigna.



[Handwritten mark]



VI. CUESTION CONTROVERTIDA

58. De conformidad con lo expuesto previamente, no cabe analizar los argumentos expuestos por el administrado referidos a cuestionar la conducta infractora sobre la tala de árboles semilleros.
59. En tal sentido, la cuestión controvertida a resolver en el presente caso radica en determinar si el señor Montenegro es el responsable administrativamente por la conducta infractora referida a la falta de presentación del Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII.

VII. Si el señor Montenegro es el responsable administrativamente por la conducta infractora tipificada referida a la falta de presentación del Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII.

60. El administrado, indicó que la responsabilidad por el incumplimiento en la presentación del Informe de Ejecución no le es atribuible debido que presentó "(...) *denuncias por tala ilegal dentro de la concesión y dado que los hechos acontecidos se encontraban dentro del tiempo de duración del POA VIII (...) estuvo a la espera de algún pronunciamiento por parte de las autoridades pertinentes, para que estos sean incluidos en el Informe de actividades del POA, ya que ello serviría para identificar los árboles talados ilegalmente puesto que la zafra implica el conteo e identificación de cada árbol dentro de la concesión (...)*"³¹.
61. Sobre el particular, Morón Urbina precisa que la norma exige el principio de culpabilidad debe ser entendido como la asunción de responsabilidad atribuida a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley, y, por lo tanto una persona no podrá ser sancionada por hechos cometidos por otros. Por ello, la administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios³².

62. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente³³:

"La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede

³¹ Foja 431

³² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p. 634.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 21.

sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable

(...)

Por tanto, el Tribunal Constitucional considera, prima facie, que si la sanción se impuso al recurrente porque terceros cometieron delitos, entonces ella resulta desproporcionada, puesto que se ha impuesto una sanción por la presunta comisión de actos ilícitos cuya autoría es de terceros”³⁴.

63. En este contexto, considerando además que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que acreditada su comisión se impongan las sanciones legalmente establecidas; la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente con aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.
64. En virtud de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera necesario analizar si lo alegado por el señor Montenegro respecto a que no se le debería atribuir la responsabilidad por la conducta imputada debido a que la autoridad administrativa no brindó una respuesta oportuna a las denuncias presentadas por la tala ilegal de individuos que habrían realizados terceros dentro de su concesión, constituye un supuesto de eximente de responsabilidad o ruptura del nexo causal entre la conducta infractora y la acción u omisión realizada por la administrada. Ello, a fin de determinar si corresponde atribuirle la responsabilidad y la subsecuente sanción.
65. Teniendo en consideración lo señalado, corresponde precisar que el señor Montenegro es el titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N°s 263, 264 y 265 del Bosque de producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-052-03; por lo que, de conformidad con la cláusula décimo sexta de dicho documento el administrado asumió la obligación de presentar dentro de los treinta (30) treinta días siguientes a la finalización del año, el informe de ejecución del POA³⁵.

³⁴ Sobre los alcances de la citada sentencia, cabe citar a GUZMÁN NAPURÍ, quien al explicar el principio de causalidad, señala lo siguiente:

“(…) Pero además lo que el Tribunal denomina erróneamente principio de culpabilidad es precisamente el principio que venimos tratando, que es el de causalidad, puesto que este es precisamente el que impide que una persona sea sancionada por una infracción que no ha cometido. Como ya lo hemos señalado, en materia del derecho administrativo sancionador el concepto de culpabilidad - que además es erróneo- posee una definición distinta que la que se emplea en el derecho penal”.

Ver: GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo. Ediciones Caballero Bustamante. Lima. 2011.

³⁵ **Contrato de Concesión Forestal**

(...)

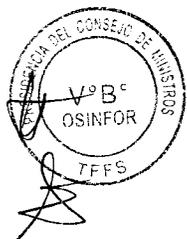
**“CLAUSULA DECIMO SEXTA
OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO**





66. Cabe mencionar que, el POA constituye un instrumento de gran importancia, toda vez que contiene la planificación operativa a corto plazo para el manejo en una unidad de aprovechamiento forestal.
67. En esa línea, también se debe mencionar que el informe de ejecución forestal constituye una declaración jurada proporcionada por el titular de la concesión, la cual tiene como finalidad reportar la implementación de las actividades realizadas sobre la base del Plan de Manejo aprobado.
68. En tal sentido, resulta evidente que cuando el administrado realizó la presentación del expediente técnico mediante el cual solicitó el Contrato de Concesión Forestal, así como sus respectivos documentos de gestión, manifestó su voluntad de realizar el aprovechamiento de los recursos naturales de manera diligente y con estricto apego a los términos en ellos señalados; es decir, el administrado tenía pleno conocimiento de cuáles eran las actividades que debía realizar durante y después de culminado el periodo de la zafra. Por ello, cuando el Contrato de Concesión Forestal fue otorgado el señor Montenegro no solo adquirió derechos sino también obligaciones.
69. Asimismo, cabe precisar que de conformidad con lo establecido en la cláusula vigésimo sexta del Contrato de Concesión el señor Montenegro tenía pleno conocimiento de que en caso incurriera en el incumplimiento de alguna de sus obligaciones contractuales y/o legales sería susceptible de ser sancionado.
70. En consecuencia, el vínculo jurídico (nexo causal) existente entre el administrado en su condición de titular del área del Contrato de Concesión y la conducta infractora imputada (falta de presentación del Informe de Ejecución del POA VIII), resulta evidente.
71. Ahora bien, dada la naturaleza objetiva de la responsabilidad administrativa del administrado, la única forma a través de cual éste podría eximirse de la responsabilidad radicaría en acreditar la ruptura del nexo causal ya sea por caso fortuito o fuerza mayor; es decir, si por alguna razón el señor Montenegro se encontró

EM



Son obligaciones del concesionario:

16.1. Las señaladas en el artículo 88° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre°.

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

"Artículo 88.- Obligaciones del concesionario

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

e. Presentar dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización del año, los informes anuales a que se refiere el Artículo 350 del presente Reglamento;

Artículo 350.- Informes anuales

Los titulares de concesiones forestales con fines maderables presentan anualmente al OSINFOR, con copia al INRENA, el informe de ejecución del Plan Operativo Anual - POA correspondiente.

imposibilitado de cumplir con alguna de las obligaciones asumidas como titular del Contrato de Concesión. Asimismo, dicha circunstancia debe ser objetivamente acreditada, a fin de eximir de responsabilidad al administrado.

72. Al respecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 1314° del Código Civil quien actúa con la diligencia ordinaria requerida, no es imputable por la inejecución de la obligación o por su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso³⁶.

73. Con relación a ello, Felipe Osterling Parodi y Mario Castillo Freyre han señalado lo siguiente:

*"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 (...)"*³⁷.

74. En ese contexto, para considerar que nos encontramos ante un supuesto de eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, en segundo lugar, que el mismo revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.

75. Ahora bien, dicho evento no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo, de ahí que, el caso fortuito o fuerza mayor implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistirse a él³⁸.

76. De lo señalado, se advierte que en el presente caso no se ha configurado ningún supuesto de ruptura del nexo causal que constituya una eximente de responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones asumidas como titular del Permiso de Aprovechamiento Forestal, toda vez que, lo alegado por el administrado radica en que la falta de respuesta de la autoridad administrativa a las denuncias interpuestas por la tala ilegal realizada por terceros en el área del POA, le habría impedido presentar el Informe de Ejecución, carece de sustento.



³⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 295 - Código Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984. "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".

³⁷ **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.

³⁸ **DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando**. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 336 – 341.



77. En efecto, se debe mencionar que el Informe de Ejecución del POA VIII materia de análisis corresponde a la zafra 2012-2013 cuyo periodo para la realización de actividades se encontró comprendido desde mayo de 2013 hasta el 30 de abril de 2014, siendo que la presentación de las mencionadas denuncias nada tienen que ver con el Informe de Ejecución ya que este documento tiene como finalidad reportar la implementación de las actividades realizadas durante el año operativo sobre la base del Plan de Manejo.
78. Adicionalmente, se debe mencionar que las denuncias a las que se refiere el administrado fueron presentadas en julio, agosto y noviembre de 2015; es decir, cuando el incumplimiento por la presentación del mencionado documento ya se había producido.
79. Por los argumentos expuestos, se concluye que la responsabilidad administrativa por la falta de presentación del Informe de Ejecución ha quedado acreditada.

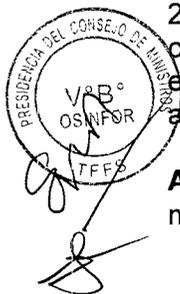
De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1085; la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, el Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI; la Ley N° 27308, el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificatorias; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR; aprobado mediante Resolución Presidencial Resolución Presidencial N° 062-2016-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°.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 308-2016-OSINFOR-DSCFFS emitida el 23 de setiembre de 2016, en el extremo de la infracción tipificada en el literal k) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG; y, en consecuencia, se dispone el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador seguido contra el señor Segundo Santos Montenegro Dávila en dicho extremo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Declarar INFUNDADO el Recurso de Apelación interpuesto por el señor Segundo Santos Montenegro Dávila, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N°s 263, 264 y 265 del Bosque de producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-052-03, contra la Resolución Directoral N° 308-2016-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° 266-2016-OSINFOR-DSCFFS, la misma que sancionó al señor Segundo Santos Montenegro Dávila por la comisión de la



infracción tipificada en el literal l) del artículo 363° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG y sus modificatorias, relacionadas a no haber declarado el volumen de 602.166 m³ de producto forestal y la amonestación por no haber presentado el Informe de Ejecución correspondiente al POA VIII.

Artículo 4°.- Fijar la multa en **0.10 Unidades Impositivas Tributarias (UIT)** por las consideraciones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución y disponer que dicho monto sea 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 Segundo Santos Montenegro Dávila, titular del Contrato de Concesión para Manejo y Aprovechamiento Forestal con Fines Maderables en las Unidades de Aprovechamiento N°s 263, 264 y 265 del Bosque de producción Permanente de Ucayali N° 25-ATA/C-J-052-03, a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR y a la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali.

Artículo 6°.- Remitir el Expediente Administrativo N° 008-2016-02-01-OSINFOR/06.1 a la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese,



Luis Eduardo Ramírez Patrón
Presidente

Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR



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



Jenny Fano Sáenz
Miembro
Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
OSINFOR