

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**La subsanación voluntaria en el sector forestal: Acerca  
de sus presupuestos básicos y sus límites de  
aplicación en la esfera de los títulos habilitantes**

**Trabajo académico para optar el título de Segunda  
Especialidad en Derecho Administrativo**

Autor:

***Renzo Aldair Sara Aiquipa***

Asesor:

***Paul Nicolás Villegas Vega***

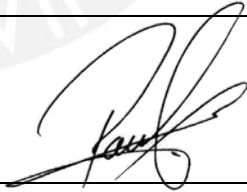
Lima, 2022

### Declaración jurada de autenticidad

Yo, Paul Nicolás Villegas Vega, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “La subsanación voluntaria en el sector forestal: Acerca de sus presupuestos básicos y sus límites de aplicación en la esfera de los títulos habilitantes” del autor Renzo Aldair Sara Aiquipa, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 28%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 17 de febrero de 2023

Villegas Vega, Paul Nicolás	
DNI: 45423322	Firma 
ORCID <a href="https://orcid.org/0000-0003-2511-7240">https://orcid.org/0000-0003-2511-7240</a>	

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación aborda cómo la subsanación voluntaria regulada en el sector forestal presenta problemas respecto a sus presupuestos básicos y sus límites de aplicación. En esa línea, es que se plantea como objetivo determinar si efectivamente se presentan problemas en su aplicación. Para tal efecto, es que se evalúa cómo la regulación de la subsanación voluntaria en el sector forestal genera confusión respecto de los presupuestos básicos para su configuración, y si es necesario establecer límites a la subsanación voluntaria regulada en el sector forestal. Producto de lo analizado, se llegó a la conclusión que la subsanación voluntaria en el sector forestal presenta problemas respecto a sus presupuestos básicos y sus límites de aplicación. En relación a sus presupuestos básicos, porque la subsanación voluntaria solo se configuraría en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, y, asimismo, porque se considera a la tala no autorizada como infracción subsanable, cuando ello supone un daño a los recursos forestales, siendo ello incongruente con lo regulado en el reglamento anteriormente aludido. Por otro lado, respecto a sus límites de aplicación, no basta con que la subsanación voluntaria no sea aplicable a sujetos reincidentes, sino que además se evalúe la introducción de algunos límites de su aplicación, como que su aplicación sea por única vez, que se considere la gravedad del daño generado y que la subsanación voluntaria tardía sea considerada como un posible factor atenuante de multa.

### **Palabras clave**

Subsanación voluntaria, eximentes de responsabilidad, potestad sancionadora, títulos habilitantes, sector forestal

## **ABSTRACT**

This research work addresses how the voluntary rectification regulated in the forestry sector presents problems with respect to its basic assumptions and its limits of application. In this line, the objective is to determine if there are indeed problems in its application. For this purpose, it is evaluated how the regulation of voluntary correction in the forestry sector generates confusion regarding the basic assumptions for its configuration, and if it is necessary to establish limits to regulated voluntary correction in the forestry sector. As a result of the analysis, it was concluded that voluntary rectification in the forestry sector presents problems with respect to its basic budgets and its application limits. In relation to its basic assumptions, because voluntary rectification would only be configured within the framework of a sanctioning administrative procedure, and, likewise, because unauthorized logging is considered a rectifiable infraction, when it supposes damage to forest resources, being This is inconsistent with what is regulated in the aforementioned regulation. On the other hand, regarding its limits of application, it is not enough that the voluntary correction is not applicable to repeat offenders, but also that the introduction of some limits of its application be evaluated, such as that its application be only once, that it be consider the seriousness of the damage generated and that late voluntary rectification is considered as a possible mitigating factor for a fine.

## **Keywords**

Voluntary rectification, exemptions from liability, sanctioning power, enabling titles, forestry sector

## **ÍNDICE**

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Sección 1: Presupuestos básicos para la configuración de la subsanación voluntaria en el sector forestal</b>	<b>2</b>
<b>1.1 Nociones esenciales sobre el sector forestal</b>	<b>2</b>
<b>1.1.1 Sobre los recursos y productos forestales</b>	<b>2</b>
<b>1.1.2 Sobre los títulos habilitantes</b>	<b>4</b>
<b>1.1.3 Sobre el plan de manejo forestal</b>	<b>6</b>
<b>1.1.4 Sobre las obligaciones adquiridas a propósito de los títulos habilitantes</b>	<b>7</b>
<b>1.1.5 Sobre el régimen sancionador en la esfera de los títulos habilitantes</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Antecedentes de la subsanación voluntaria en el sector forestal</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Sobre la condición de incumplimientos formales que no hayan generado perjuicio a los recursos forestales y de fauna silvestre y a la salud</b>	<b>16</b>
<b>1.4 Sobre la condición de no reincidencia</b>	<b>18</b>
<b>1.5 Sobre el plazo para la configuración de la subsanación voluntaria</b>	<b>20</b>
<b>1.6 Sobre la forma de subsanación de las conductas infractoras</b>	<b>21</b>
<b>Sección 2: Sobre los límites de la subsanación voluntaria en el sector forestal</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Establecimiento de la condición de reincidencia como único límite</b>	<b>23</b>
<b>2.2 Evaluación de aplicación de la subsanación voluntaria por única vez como posible límite adicional</b>	<b>25</b>
<b>2.3 La gravedad del daño generado como posible límite adicional de la aplicación a la subsanación voluntaria</b>	<b>26</b>
<b>2.4 La subsanación voluntaria tardía como un posible factor atenuante de multa</b>	<b>27</b>
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>28</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>30</b>

## Introducción

La inclusión de la subsanación voluntaria como supuesto de eximente de responsabilidad ha generado una discusión en torno a su definición y sobre todo de los límites en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, así como lo regulado en los diversos sectores económicos. Al respecto, existe un sector que señala que limita el efecto preventivo de la sanción, incluso hasta que se genera cierta impunidad a los administrados, mientras que otro grupo sostiene que la finalidad de su existencia se basa en el cumplimiento de las obligaciones bajo el enfoque responsivo en vez del fin represivo.

Precisamente, en relación a los límites de aplicación de la subsanación voluntaria, se hace mención a que el TUO de la LPAG no establece límites, por cuanto los administrados podrían aprovechar la redacción de la norma para desestimar las infracciones imputadas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores instaurados. Bajo esa óptica, resulta oportuno efectuar un análisis de la subsanación voluntaria a raíz de la entrada en vigencia del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, **RISMFFS**), aprobado por Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI, que regula dicho eximente desde sus presupuestos básicos para su configuración, así como la forma de subsanación de algunas conductas infractoras, considerando además que ello no ha sido evaluado en este sector.

Para tal efecto, se explicará en primer término algunas nociones básicas del sector forestal, para luego desarrollar el marco jurídico y conceptual sobre la subsanación voluntaria y su introducción en el sector forestal en contraste con otros reglamentos sancionadores. De tal manera que, ello permita evaluar los límites establecidos en la normativa forestal y responder a la siguiente interrogante: ¿cómo la subsanación voluntaria en el sector forestal presenta problemas respecto a sus presupuestos básicos y sus límites de aplicación?

## **Sección 1: Presupuestos básicos para la configuración de la subsanación voluntaria en el sector forestal**

### **1.1 Nociones esenciales sobre el sector forestal**

A efectos de realizar un análisis acerca de la subsanación voluntaria en el sector forestal, y de sus presupuestos básicos para su configuración en la esfera de los títulos habilitantes, es oportuno hacer mención a algunas nociones esenciales sobre el sector forestal, toda vez que es una materia poca estudiada. Para tal efecto, se hará referencia a lo siguiente: títulos habilitantes, plan de manejo forestal, obligaciones adquiridas como consecuencia de la adquisición de los citados títulos, y el régimen sancionador.

#### **1.1.1 Sobre los recursos y productos forestales**

En primer término, corresponde indicar que en el artículo 66 de la Constitución Política del Perú establece que los recursos naturales sean los denominados renovables o no renovables constituyen patrimonio de la Nación, siendo que por ley orgánica se determinan los presupuestos básicos para su aprovechamiento. Al respecto, la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (en adelante, **ONERN**) (1985, p. 2) señala que los recursos naturales constituyen los elementos o bienes propios de la naturaleza, los cuales pueden ser aprovechados por el hombre para la satisfacción de sus necesidades. Por su parte, Verónica Rojas (2018, p. 444) refiere que dichos recursos constituyen bienes de dominio público, los mismos que forman parte del ambiente. De ahí que, podemos considerar a los recursos como renovables o no renovables que son pasibles de ser aprovechados por las personas, siempre en observancia de la normativa pertinente.

En adición a lo anterior, Ramón Huapaya (2014, p. 335) sostiene que en el Perú impera la teoría dominialista, toda vez que los recursos naturales son considerados bienes de dominio público, es decir, son administrados por el Estado, el cual ejerce su soberanía. Dicha categoría, a criterio de Eduardo Hernández (2011, p. 186), conlleva al establecimiento de un régimen especial

de protección, es decir, hablamos del otorgamiento de atributos como el de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

Por su parte, Manuel Pulgar-Vidal (2005) afirma que tanto la Constitución como la norma especial regula el acceso a los recursos naturales, mas no se cede el dominio sobre los mismos a terceros. Siendo así, queda claro que los recursos naturales en el modelo peruano pueden ser aprovechados, ello en observancia de la norma aplicable, pero no implica el traslado de su dominio.

Para mayor ahondamiento, es preciso indicar que los recursos naturales pueden ser renovables o no renovables. En relación al primero, corresponde precisar que son pasibles de estar sometidos a periodos largos de uso, lo cual no implica su deterioro, toda vez que gozan de una capacidad de regeneración natural. Sobre ello, la ONERN (1985, p. 3) refiere ese tipo de recursos se subdivide en fijos (referido a que su presencia puede ser estimada dentro de ciertos rangos – hablamos del agua y el clima), variables (ubicándose aquí a la flora y fauna, cuya existencia depende de diversos factores) y semirrenovable (en el cual encontramos al suelo que, si bien posee una parte orgánica y mineral, lo renovable evidentemente solo es la primera). Por otro lado, respecto a los recursos naturales no renovable, conforme su propio nombre lo indica son aquellos que solo son pasibles de aprovechamiento por única vez (el ejemplo típico es la actividad minera).

Conforme lo abordado precedentemente, se infiere que los recursos forestales forman parte de los recursos naturales de tipo variable, siendo que en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, **LFFS**), se señala que los mismos están conformados por los bosques naturales, plantaciones forestales, tierras cuya capacidad de uso mayor y demás componentes relacionados a la flora acuática y terrestre, lo cual comprende también a su diversidad genética. Por su parte, los productos forestales están constituido por todos los componentes que son pasibles de aprovechamiento extraídos justamente del bosque, así como de las asociaciones vegetales y/o de las plantaciones forestales.



### 1.1.2 Sobre los títulos habilitantes

Primeramente, es pertinente indicar que en el marco de la actividad administrativa se encuentra la llamada actividad de policía, la cual es definida por Manuel Rebollo (2015, p. 20) como aquella actividad de limitación que tiene como objetivo preservar el orden público. Asimismo, agrega que esa última actividad se materializa en las normas emitidas por la Administración Pública, vale decir, leyes, reglamentos, etc.

En virtud de lo anterior, es que a través de ley orgánica el Estado define las modalidades de aprovechamiento de los recursos naturales (en los cuales están inmersos los recursos forestales). Sobre ello, de la revisión de la normativa peruana se advierte que en el artículo de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (en adelante, **LOASRN**), se evidencia que las modalidades de su acceso y aprovechamiento es por norma especial. Precisamente, en el artículo 60 de la LFFS se insta un sistema de títulos habilitantes, los cuales constituyen actos administrativos, por el cual se otorga el derecho para el aprovechamiento de los recursos forestales y los beneficios económicos de los servicios ecosistémicos. Asimismo, en el Reglamento para la Gestión Forestal (en adelante, **RGF**), aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, se precisa que los títulos habilitantes son otorgados por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre<sup>1</sup> (en adelante, **ARFFS**) a particulares para el aprovechamiento de los recursos forestales, los servicios ecosistémicos y de vegetación silvestre, todo ello a través de un instrumento de gestión denominado plan de manejo forestal.

Ahora bien, en la doctrina jurídica encontramos a Víctor Hernández-Mendible (2021, p. 304) que sostiene que los títulos habilitantes constituyen una técnica jurídico-administrativa de control previo efectuada por la Administración Pública

---

<sup>1</sup> De acuerdo al numeral 5.2 del artículo 5 del RGF es aquella entidad competente del nivel regional que cumple funciones en materia forestal y de fauna silvestre, la misma que actualmente otorga títulos habilitantes en el ámbito de su jurisdicción.

con el objeto de verificar la compatibilidad del ejercicio la libertad económica de los administrados y el interés general que tutela el Estado. De ahí que, resulta clave que la actividad forestal esté enmarcada a un instrumento de gestión forestal, denominado plan de manejo forestal para lograr a ejecutar un aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

En adición a lo anterior, es oportuno señalar que en el sector forestal los títulos habilitantes son otorgados en tierras de dominio público, tierras de dominio privado y en tierras de dominio público o privado. En el primer grupo, se encuentra la concesión, contrato de cesión en uso en bosques residuales o remanentes y la resolución del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante, **SERFOR**) que autoriza la administración de un bosque local. Por otro lado, en el segundo grupo se halla el permiso forestal. Finalmente, en tierras de dominio público o privado se encuentran la autorización para extracción de plantas medicinales, vegetación acuática emergente o ribereña, y de especies arbustivas y herbáceas.

Toda vez que por razones de espacio no resulta viable ahondar en todos los títulos habilitantes regulados por el RGF, es oportuno hacer referencia a las concesiones, permisos y autorizaciones, por cuanto las mismas son las más otorgadas. Respecto de la concesión, Santiago Muñoz (1997, p. 109) refiere que las concesiones implican una relación jurídica entre un concedente (Estado en términos generales) y el concesionario (administrado) sin que ello implique la separación de las potestades propias de la Administración Pública. Cabe precisar que, en la normativa forestal las concesiones son otorgadas en tierras de dominio público como máximo por un plazo de 40 años renovables, es decir, no supone la transferencia del dominio sobre el área concesionada. Por su parte, los permisos son aquellos otorgados en tierras de dominio privado, especialmente los mismos son otorgados en previos privados sean de personas naturales o comunidades nativas y campesinas. Finalmente, las autorizaciones, a criterio de Víctor Hernández-Mendible (2021, p. 290), aluden a la habilitación de una actividad solicitada por el administrado, la cual se ajusta al marco legal aplicable.

### 1.1.3 Sobre el plan de manejo forestal

Según Fernando Carrera, Violeta Colán, Bastiaan Louman, Benno Pokorny y César Sabogal (2004, p. 49) el plan de manejo forestal es considerado una herramienta de gestión y control de las actividades de aprovechamiento, el cual además indica qué, dónde, cómo y cuánto debe aprovecharse. Al respecto, José Esteve (2005, p. 195) sostiene que la ley española prevé dos instrumentos de planificación, uno de ellos es el llamado Plan Forestal, el cual es a largo plazo, mientras que el otro es el Plan de Ordenación de los Recursos Forestales.

En el modelo peruano, el artículo 54 del RGF, señala que el plan de manejo forestal es aquel instrumento de gestión que *“constituye la herramienta dinámica y flexible para la implementación, seguimiento y control de las actividades de manejo forestal, orientado a lograr la sostenibilidad del ecosistema”*. Dicho documento está asociado a niveles de planificación, considerando la intensidad e impacto del aprovechamiento, extensión del área en virtud del título habilitante otorgado, características del recurso forestal objeto de aprovechamiento, nivel de mecanización, y la continuidad de intervención.

En virtud de lo anterior, en el artículo 55 del RGF se reconoce tres niveles de planificación: alto, medio y bajo. Sobre el primero, es preciso indicar que está asociado a operaciones en áreas extensas o que el aprovechamiento forestal (maderable) sea en alta intensidad. Por su parte, el nivel medio está relacionado a operaciones en áreas medianas o volúmenes medios para el aprovechamiento maderable y no maderable, siempre que el nivel de mecanización sea intermedio. Finalmente, se encuentra el nivel bajo, el cual es aplicable a aquellas operaciones que se ejecutan en extensiones pequeñas o con intensidades baja relacionado al aprovechamiento maderable o no maderable que no ocasionan perjuicios negativos al ambiente.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que en el artículo 56 del RGF se contemplan los siguientes tipos de planes de manejo: Plan General de Manejo Forestal (en adelante, **PGMF**), Plan de Manejo Forestal Intermedio (en adelante, **PMFI**), Plan Operativo (en adelante, **PO**) y Declaración de Manejo (en adelante, **DEMA**). Al respecto, el PGMF es aquel instrumento de planificación que tiene como característica principal su larga duración, puesto que es aprobado por la ARFFS para toda la vigencia del derecho de aprovechamiento otorgado. Es así que, en virtud de su naturaleza dicho instrumento de gestión corresponde a aquellas actividades que involucren un nivel alto de planificación. Por su parte, el PMFI es aquel instrumento de gestión asociado al nivel medio de planificación y que es aprobado por la ARFFS para toda la vigencia del título habilitante. De otro lado, el PO es aquel instrumento de gestión cuya duración es corta, y que su nivel de planificación puede ser alto o medio. Finalmente, la DEMA es aquel instrumento de gestión que tiene corta duración y es únicamente aplicable a bajas intensidades que no generen perjuicios al ambiente.

Cabe precisar que, los planes de manejo forestal expuestos anteriormente deben estar elaborados por un regente forestal, a excepción de las DEMAS que por el bajo impacto sobre el bosque no requiere un nivel tan técnico. Al respecto, es preciso indicar que el regente forestal es el profesional debidamente acreditado ante el SERFOR para elaborar, suscribir e implementar los citados instrumentos de gestión. De ahí que, independientemente del tipo de plan de manejo forestal aprobado, es importante resaltar que el mismo contiene la planificación e impacto del aprovechamiento, el inventario forestal, las actividades silviculturales, relacionamiento comunitario, actividades de capacitación, entre otros datos, lo cual permite ejecutar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

#### **1.1.4 Sobre las obligaciones adquiridas a propósito de los títulos habilitantes**

En relación a este punto, corresponde indicar que el otorgamiento de títulos habilitantes implica la observancia a los términos que se establezcan en los

mismos y a la normativa forestal. Sobre ello, el artículo 43 del RGF enlista una serie de obligaciones, en donde podemos advertir que algunas son de corte formal y otras de corte funcional. En el primer bloque, hallamos como una obligación principal la presentación del plan de manejo forestal, el cual constituye el instrumento de gestión en el sector forestal que desarrolla el tipo de aprovechamiento a ejecutarse y sobre el contenido detallado de recursos forestales sean maderables o no maderables aprobados por la ARFFS. En efecto, es importante acotar que la tenencia de un título habilitante implica la realización de actividades de aprovechamiento, y ello en el sector forestal se da con la presentación del citado instrumento de gestión y desde luego con su implementación.

De ahí que, la siguiente obligación sea la remisión de los informes de ejecución, los cuales tienen por objetivo reportar las actividades ejecutadas en el marco de la implementación del plan de manejo aprobado, los cuales según la normativa forestal deberán ser remitidos a la ARFFS y al OSINFOR hasta los 45 días calendarios posteriores al año operativo. Al respecto, es preciso indicar que el artículo 66 del RGF clasifica a los informes de ejecución en anual y final, siendo que el primero se presenta al finalizar cada año operativo y el segundo al culminar el periodo del plan de manejo aprobado.

Asimismo, se tiene a la obligación de cumplir con el pago de derecho de aprovechamiento, la cual es catalogada por el RGF como aquella retribución de carácter pecuniario a favor del Estado como consecuencia del derecho de aprovechamiento adquirido. Esta obligación es por superficie para el caso de las concesiones en el cual el derecho otorgado es en tierra de dominio público (lo que supone su uso y usufructo), y también es por el valor al estado natural, es decir, por el aprovechamiento efectuado del recurso forestal aprobado. Esto último es exceptuado para aquellas concesiones para conservación, toda vez que sus actividades no representan amenazas para el patrimonio forestal.

En este grupo de obligaciones de carácter formal, también se encuentra informar a la ARFFS y al OSINFOR contratos celebrados con terceros, y reportar ante las autoridades competentes la presencia de los denominados

pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial (PIACI), a efectos que las actividades de aprovechamiento no ocasionen daños a estas poblaciones.

Por otro lado, respecto del segundo bloque (obligaciones de carácter funcional) se encuentra tener y mantener actualizado el libro de operaciones, el cual es definido por el artículo 171 del RGF como el documento que contiene información sobre la trazabilidad de los recursos forestales. Lo anterior, permite identificar la procedencia legal de lo aprovechado por los titulares de títulos habilitantes, razón por la cual podemos inferir que esta obligación reviste de suma importancia. Al respecto, es preciso indicar que por Resolución de Dirección Ejecutiva N° 264-2019-MINAGRI-SERFOR-DE, de fecha 30 de diciembre de 2019, el SERFOR aprobó el formato actualizado del “Libro de Operaciones de los títulos habilitantes para el aprovechamiento forestal maderable”. Dicho formato está dividido en seis secciones (tala, trozado, despacho de trozas, consumo de trozas, producto terminado y despacho de producto terminado) con el objeto de que los titulares de títulos habilitantes registren las actividades que realicen en el marco de la implementación de sus planes de manejo aprobados. Para tal efecto, es que la aludida resolución tiene dos anexos, siendo que el primero establece en sí el formato, mientras que el segundo es un instructivo de cómo llenar cada sección.

Asimismo, se encuentra la obligación consistente en acreditar el origen legal de los recursos forestales maderables o no maderables aprovechados, lo cual está estrechamente vinculado con la obligación de movilizar dichos recursos con documentos autorizados por la ARFFS (esto es a través de las guías de transporte forestal). Recordemos que las actividades de aprovechamiento están en función de los recursos forestales aprobados en el plan de manejo, y que su transporte debe ser a través de las citadas guías, las mismas que son verificadas por los puestos de control asignados por la ARFFS.

En relación a las actividades de aprovechamiento, es pertinente indicar que los titulares de títulos habilitantes deben contar con un regente forestal tanto para la elaboración de los planes de manejo como de su implementación, salvo que

se trate de DEMAS. En adición a ello, se evidencia el deber de cumplir las medidas correctivas y mandatos emitidos por la autoridad competente, y finalmente, el deber de custodio forestal, lo cual implica las acciones para salvaguardar los recursos forestales presentes en el área del título habilitante otorgado (esto involucra denuncias efectuadas, establecimiento de hitos, linderos, letreros, entre otros).

### 1.1.5 Sobre el régimen sancionador en la esfera de los títulos habilitantes

Previamente, corresponde hacer mención a la descentralización, la cual es entendida como la transferencia definitiva de competencias a un nuevo ente, separado de la Administración Central, el cual cuenta con propia personalidad jurídica (Tirado, 2003, p. 144). Producto de ello, y considerando la LFFS, notamos que el régimen sancionador en materia forestal está determinado de la siguiente manera:

<b>Régimen sancionador en el sector forestal</b>		
<b>Administración Central</b>		<b>Administración Regional</b>
<b>SERFOR</b>	<b>OSINFOR</b>	<b>ARFFS</b>
Se le atribuye potestad fiscalizadora vinculados al incumplimiento de obligaciones de derechos adquiridos por administrados distintos a los títulos habilitantes que constituyen infracciones administrativas. Dicha potestad es respecto de sus derechos otorgados.	Se le atribuye potestad fiscalizadora vinculados al incumplimiento de obligaciones de derechos adquiridos por administrados ostentan la titularidad de títulos habilitantes que constituyen infracciones administrativas.	Se le atribuye potestad fiscalizadora vinculados al incumplimiento de obligaciones de derechos adquiridos por administrados distintos a los títulos habilitantes que constituyen infracciones administrativas. Dicha potestad es respecto de sus derechos otorgados.

**Fuente:** Elaboración propia en base a la LFFFS y el RGF

Ahora bien, corresponde indicar que la potestad sancionadora está referida a la facultad de la Administración Pública de sancionar a los administrados por la realización de conductas que constituyen infracciones administrativas previstas

en el ordenamiento jurídico (Guzmán, 2019, p.47). En esa línea, es que el RISMFFS establece dos tipos de sanción: la amonestación y la multa. Dicha sanción según Víctor Baca (2019, p. 315) representa el ejercicio de la potestad punitiva de la Administración Pública. Por su parte, Lucía Alarcón, Antonio Bueno, Manuel Izquierdo y Manuel Rebollo (2005, p.26) indican que la sanción es una manifestación propia del *ius puniendi*. Siendo así, podemos mencionar que la sanción administrativa es aquel “castigo” producto de la acreditación de una conducta que constituye infracción. En relación a ello, es pertinente indicar que las decisiones de la Administración Pública deben materializarse en actos administrados, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos por el TUO de la LPAG, esto es, competencia, motivación, finalidad pública, entre otros contemplados en la normativa sectorial (Villegas, 2021, p. 346).

En materia forestal, tenemos que el artículo 7 del RISMFFS establece que la amonestación se impone por única vez siempre las infracciones acreditadas sean calificadas como leve en el Anexo 1 del citado reglamento. A manera de ejemplo, podemos citar el incumplimiento de establecer o no mantener los linderos, hitos u otras señales que permitan identificar el área del título habilitante otorgado por la ARFFS, conducta prevista en el numeral 1 del Cuadro de Infracciones y Sanciones del Anexo 1 (en adelante, **Anexo 1**) del RISMFFS.

Por su lado, el artículo 8 del RISMFFS ha determinado que la multa se impone para aquellas infracciones acreditadas que sean calificadas como grave o muy grave en su Anexo 1 del citado dispositivo legal. Como ejemplo, tenemos al incumplimiento de implementar la medida correctiva dispuesta por la Administración Pública con potestad sancionadora; conducta prevista en el numeral 13 del Anexo 1 del RISMFFS.

En síntesis, siendo que se pretenda analizar la subsanación voluntaria en el sector forestal, tanto sus presupuestos básicos como los límites de su aplicación en la esfera de los títulos habilitantes, es oportuno tener claro que entidad posee la potestad sancionadora. Es así que, conforme al cuadro precedente, queda claro que el OSINFOR verifica las obligaciones



anteriormente aludidas, y ante ciertos incumplimientos que constituyen además infracciones administrativas, procede a instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo. Por lo tanto, se procederá a evaluar la subsanación voluntaria respecto de aquellas infracciones, cuya competencia en materia sancionada le corresponde al OSINFOR.

## **1.2 Antecedentes de la subsanación voluntaria en el sector forestal**

De la revisión del Decreto Legislativo N° 1029 (en adelante, **DL N° 1029**), que modifica la LPAG y la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo (en adelante **LSA**), se advierte la incorporación de atenuantes de responsabilidad, siendo una de ellas la subsanación voluntaria realizada por el presunto sancionado imputado, y que la misma se ejecute hasta antes de la comunicación de imputación de cargos.

Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N° 1272 (en adelante, **DL N° 1272**), que modifica la LPAG y deroga la LSA, se aprecia una notable modificación respecto de la subsanación voluntaria. Precisamente, en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, se advierte que la subsanación voluntaria pasa a ser un eximente de responsabilidad.

En virtud de lo anterior, se evidencia que el legislador peruano ha consignado dos elementos básicos para su configuración. El primero que refleja el carácter de voluntariedad para revertir la conducta constitutiva de infracción, y el segundo es que dicha acción se efectuó antes de la comunicación de la imputación de cargos.

En esa misma línea, el profesor Juan Carlos Morón (2017, p.513) sostiene que existen dos requisitos constitutivos de la subsanación voluntaria. El primero de ello implica un requisito temporal, el cual alude a que el referido eximente se ejecute antes la comunicación de imputación de cargos, lo cual incluso podría darse en el marco de las actividades de fiscalización de la Administración Pública, es decir, aun cuando se detecten las presuntas conductas constitutivas

de infracciones. De otro lado, el segundo requisito es de fondo, siendo que es necesario que el eximente objeto de análisis sea de carácter voluntario o espontáneo, siendo que el mismo no haya sido producto de un mandato de una Administración Pública. En efecto, si la subsanación voluntaria se realiza como consecuencia de un requerimiento pierde su carácter voluntario al suponer ello una exigencia de una acción de hacer o no hacer para los administrados.

En relación a lo anterior, es pertinente hacer mención a la crítica de César Neyra (2018, p. 341), el cual cuestiona como está regulado la subsanación voluntaria en la LPAG, puesto que no se indica que obligaciones son o no son subsanables. Por tal motivo, resulta importante resaltar que la Administración Pública debe definir aquellas infracciones pasibles de subsanación y sobre todo su forma de subsanación, tomando en cuenta que los procedimientos especiales (como lo es el PAS) no pueden contener condiciones menos favorables a las establecidas en el TUO de la LPAG. Asimismo, el citado autor agrega que la acción u omisión, considerada como típica, antijurídica, culpable y punible, deja de tener este último elemento (Neyra, 2020, p. 90), vale decir, ya no se sanciona.

Precisamente, Tessy Torres (2018, p. 96) señala que la subsanación voluntaria regulada en el TUO de la LPAG no genera que se materialice el fin de prevención general de las sanciones administrativas, puesto que al no establecer ciertos parámetros de su aplicación conllevaría a no perder el riesgo de un posible daño. En esa misma línea, José Jiménez (2020, p. 83) indica se estaría disminuyendo sustancialmente la finalidad de la sanción, toda vez que se vería afectado su efecto disuasivo.

De lo expuesto, se aprecia que surge la necesidad de limitar su aplicación, por cuanto no establece límites para su acogimiento. En otras palabras, habrán administrados que evalúen, por un lado, la obtención del beneficio ilícito, y por el otro, una posible imposición de la multa, siendo en muchos casos más conveniente para ellos incurrir en infracciones administrativas y luego subsanarlas. Aunado a ello, se ve disminuida la función disuasiva de la sanción administrativa, toda vez que cuando se subsana una conducta infractora no

queda inscrito en el Registro de Sancionados respectivo, lo cual también es cuestionado en la doctrina jurídica.

No obstante, otro sector de la doctrina jurídica como Natalia Mori (2020, p. 387) considera más bien que se ha privilegiado el cumplimiento de las obligaciones y que se busca incentivar el autocontrol de los administrados incursos en conductas infractoras. Lo anterior, implica que los mismos ejecuten la subsanación voluntaria sin la necesidad de instaurar un PAS, evitando gastos para la Administración Pública. En mérito a ello, es oportuno que esta última se comunique con los administrados a efectos de corregir la conducta constitutiva de infracciones, pero que si son pasibles de subsanación voluntaria.

Conforme lo anterior, se aprecia que el legislador ha dado más énfasis en la remediación de la conducta infractora, es decir, privilegiar el cumplimiento de obligaciones sobre el inicio de procedimientos administrativos sancionadores, que conlleva gastos para la Administración Pública. Lo anterior, refleja un rol promotor del Estado. En relación a lo anterior, el profesor Juan Carlos Morón (2017, p. 513) sostiene que la subsanación voluntaria implica tácitamente un incentivo para que los administrados corrijan la acción constitutiva de infracción. Precisamente, los gastos administrativos se ven reflejados la instauración de procedimientos administrativos sancionadores sobre infracciones que son pasibles de subsanación y que muchas veces son de carácter formal, es decir, no hay afectación a un bien jurídico protegido como tal, lo cual conlleva a sobrecargar la carga de expedientes administrativos de PAS de las entidades de Administración Pública.

A manera de comentario, el profesor español Tomás Cano (2009, p. 88) cuestiona su ordenamiento jurídico al indicar que *“se centra más en el ejercicio del poder normativo (tipificando continuamente nuevas infracciones) que en la prevención de otras medidas de reacción”*. Estas medidas pueden traducirse en la posibilidad de subsanar una infracción, pues más que la aplicación de sanciones, se resalta de manera reiterada la necesidad de una política de cumplimiento de obligaciones.

Otra crítica a la subsanación voluntaria, regulada en el TUO de la LPAG, es que, al no haber brindado un concepto claro sobre ello, ha generado la creación de diversos reglamentos sancionadores, en el cual las propias entidades con potestad sancionadora regulen su aplicación y sus respectivos límites. Al respecto, César Neyra (2018, p. 341-342) plantea que la operatividad de la subsanación voluntaria consta de tres tramos. El primero abarca desde la comisión de la infracción tipificada por norma, el segundo, entre la detección del mismo hasta el inicio del PAS, y el tercero del inicio hasta la resolución de inicio del citado procedimiento.

En virtud de lo anterior, se deduce que el TUO de la LPAG omite el primer y el tercer tramo planteado por César Neyra, pues básicamente la subsanación voluntaria se configuraría en el marco de un PAS. En otras palabras, los administrados solo subsanarían la conducta infractora cuando sean identificados por la Administración Pública, lo cual supone el carácter “voluntario” del eximente objeto de análisis.

Por otro lado, César Neyra (2018, p. 342) sostiene que sería ideal establecer la liberalización de la responsabilidad administrativa cuando la subsanación voluntaria se realice en el primer tramo, mientras que cuando se ejecute en el segundo y tercer tramo se aplique un descuento de la multa del 50% y 25%, respectivamente. Lo anterior, se justifica en el sentido urge para el Estado el restablecimiento de los daños que se hubiesen ocasionado como consecuencia de la comisión de las conductas infractoras.

Bajo esa óptica, resulta necesario que los administrados acrediten la subsanación voluntaria, tomando en consideración lo regulado en el numeral 173.2 del artículo 173 del TUO de la LPAG. Lo anterior, con el fin de que la Autoridad Administrativa evalúe si se configura o no la subsanación voluntaria, considerando la normativa sectorial, y, en consecuencia, la eventual aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa.

Conforme lo señalado, se aprecia que la normativa general (TUO de la LPAG) ha adoptado el enfoque responsivo o también denominado regulación

responsiva. Sobre ello, Francisco Ochoa (2016, p. 175) refiere que es una estrategia que consiste en establecer una «pirámide de medidas», lo cual implica que se empiece primero por acciones de persuasión hasta acciones punitivas (sancionadoras). En ese mismo sentido, Pablo Soto (2016, p. 195) sostiene que el Estado debe contar con mecanismos para hacer cumplir la norma. Por tal motivo, y considerando las modificatorias a la LPAG, es que en materia forestal se tiene el Decreto Legislativo N° 1319 (en adelante, **DL N° 1319**), Decreto Legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal, el cual regula la subsanación voluntaria. Al respecto, en su artículo 6 del RISMFFS se señala que la autoridad competente puede emitir notificaciones preventivas, advirtiendo a los titulares que se ha identificado conductas infractoras pasibles de subsanación como consecuencia de las actividades de fiscalización. Un aspecto importante es que dichos avisos son expedidos sin que sea un requisito el inicio de un PAS.

Asimismo, el precitado dispositivo legal establece requisitos esenciales de procedencia de la subsanación voluntaria, siendo uno de ellos que las conductas infractoras sean subsanables y que no se haya ocasionado daño a los recursos forestales y de fauna silvestre o a la salud, y el otro requisito, es que no se haya iniciado el PAS o éste se encuentre en curso. Sumado a lo anterior, el DL N° 1319 establece que por vías reglamentaria se desarrollará la forma de subsanación de las conductas infractoras, excluyendo a los administrados que posean la condición de reincidentes.

En virtud de lo anterior, es que por Resolución Ministerial N° 0190-2019-MINAGRI, se dispuso la publicación del proyecto del Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre, y su exposición de motivos. En dicha exposición de motivos, se hace referencia a las actividades del equipo técnico multidisciplinario nombrado “Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal”, el cual promovió revisar las disposiciones del régimen sancionador y elaborar una propuesta de tipificación de infracciones, considerando el enfoque preventivo establecido en las

modificaciones a la LPAG. A raíz de lo anterior, es que se publicó el RISMFFS, el cual regula en su artículo 6 la subsanación voluntaria.

### **13 Sobre la condición de incumplimientos formales que no hayan generado perjuicio a los recursos forestales y de fauna silvestre y a la salud**

De la revisión del artículo 6 del RISMFFS se advierte que las infracciones pasibles de subsanación son aquellos incumplimientos de índole formal que no hayan ocasionado daño a los recursos forestales y de fauna silvestre, así como a la salud. Sobre el particular, es pertinente tomar en cuenta los tipos infractores contenidos en el Anexo 1 del RISMFFS, con el objeto de verificar si existe alguna contradicción entre lo regulado por el artículo 6 del citado dispositivo legal y con las conductas infractoras. Precisamente, de las trece infracciones posibles de subsanación se advierte que una de ellas (véase el numeral 10 del Anexo 1 del RISMFFS) regula la extracción no autorizada de recursos forestales en el área del título habilitante, detallando además su forma de subsanación. Esto último supone acreditar la reposición del árbol talado sin autorización por otro declarado dentro de la parcela de corta del plan de manejo forestal supervisado, señalando además que dicha conducta se debió a un error propio, lo cual además debe registrarse en el informe de ejecución y/o en el libro de operaciones.

Conforme lo señalado, se manifiesta una contradicción expresa en lo regulado por el RISMFFS por cuanto la extracción no autorizada constituye *a priori* una actividad que genera un daño a la cobertura forestal. En relación a lo anterior, es que por Resolución Jefatural N° 059-2019-OSINFOR, de fecha 11 de julio de 2019, el OSINFOR emitió sus “Criterios para estimar la gravedad del daño”, en el cual analiza la significancia del daño referida a la pérdida de cobertura boscosa (por el cambio de uso de la tierra o desbosque sin autorización por señalar algunos ejemplos) y por el aprovechamiento maderable no autorizado, así como la irreparabilidad entendida como la imposibilidad para reparar el daño generado en el periodo de vigencia del título habilitante.

Lo anterior, se relaciona con la Resolución Jefatural N° 0005-2022-OSINFOR, de fecha 30 de diciembre de 2020, que aprobó los “*Criterios para la disposición, seguimiento y verificación de las medidas correctivas y/o mandatos en materia forestal y de fauna silvestre del OSINFOR*”, toda vez que en caso se advierta la extracción no autorizada de árboles cuyo origen se conozca se plantean ciertos criterios para disponer medidas correctivas. En otras palabras, queda claro que dicha conducta ocasiona daño al recurso forestal, siendo que a mayor volumen talado sin autorización se afecta considerablemente su subsistencia. Por lo tanto, es evidente que no existe congruencia entre lo regulado en el artículo 6 del RISMFFS con el tipo infractor previsto en el numeral 10 del Anexo del RISMFFS no debería ser subsanable.

#### **14 Sobre la condición de no reincidencia**

De la lectura del artículo 6 del RISMFFS, encontramos como un primer presupuesto para la configuración de la subsanación voluntaria a la no reincidencia por parte de los administrados. Sobre el particular, María Ramírez (2013, p. 21) considera que es aquella repetición de la comisión de una conducta infractora por parte de un mismo administrado. Por su parte, en el numeral 5.48 del artículo 5 del RGF se señala que la reincidencia es aquella circunstancia agravante que implica incurrir nuevamente en una infracción tipificada en la normativa sectorial, por la cual los administrados hayan sido sancionados anteriormente.

Sobre el particular, surge un dilema respecto a los límites de la subsanación voluntaria. Al respecto, la profesora Natalia Mori (2020, p. 395) afirma que cuando los administrados incurrir en múltiples veces en una infracción, ello evidencia la ausencia de buena fe. En ese sentido, no tendría que acceder a la liberación de responsabilidad a través de la subsanación voluntaria. En efecto, con la finalidad de tener mayor impacto en el cumplimiento de obligaciones, y a efectos de evitar el mayor beneficio ilícito por parte de los administrados es que el RISMFFS establece como un requisito básico para evaluar si estamos ante un supuesto de subsanación voluntaria.

En este punto, resulta clave la revisión de otros reglamentos sancionadores, con la finalidad de apreciar cómo se configura la subsanación voluntaria. En términos generales, se advierte una regulación distinta, pues en algunos casos el ámbito de aplicación es más restrictivo, mientras que en otro es más amplio. A manera de ejemplo, por Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería N° 208-2020-OS/CD se aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de la citada institución. En el literal e) del artículo 16 de dicho cuerpo normativo, se tiene que la subsanación voluntaria se configura hasta antes de la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador (similar a lo establecido en el TUO de la LPAG), y que además concurren tres elementos adicionales: El primero es que la infracción identificada pueda ser subsanada, la segunda es que se refleje la voluntariedad de su ejecución, y la tercera es la oportunidad (vale decir antes del PAS). Conforme lo anterior, no se encuentra establecida la condición de no reincidencia.

Por su parte, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0009-2018-CD-OSITRAN, se aprobó el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. De la revisión del mismo, se observa que su artículo 87 establece lo mismo que lo establecido en el TUO de la LAPG, es decir, no establece límites a la aplicación de la subsanación voluntaria.

De otro lado, por Resolución de Superintendencia N° 00035-2018-SMV/01 se aprobó el Reglamento de Sanciones en el Mercado de Valores. De la revisión del literal c) de su artículo 26 se advierte que cuando la subsanación se efectuó como consecuencia de un requerimiento o al inicio de un PAS, se considerará como un atenuante. En adición a lo anterior, resulta interesante como es que el citado reglamento establece una serie de supuestos de inaplicación de la subsanación voluntaria contemplados en su artículo 28. Sumado a ello, tampoco considera la reincidencia como un límite.

En el sector pesca, se tiene al Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades



Pesqueras y Acuícolas, siendo que el mismo no regula en ningún extremo la subsanación voluntaria, ni mucho menos la reincidencia como límite, por lo que, es de aplicación lo dispuesto por el TUO de la LPAG.

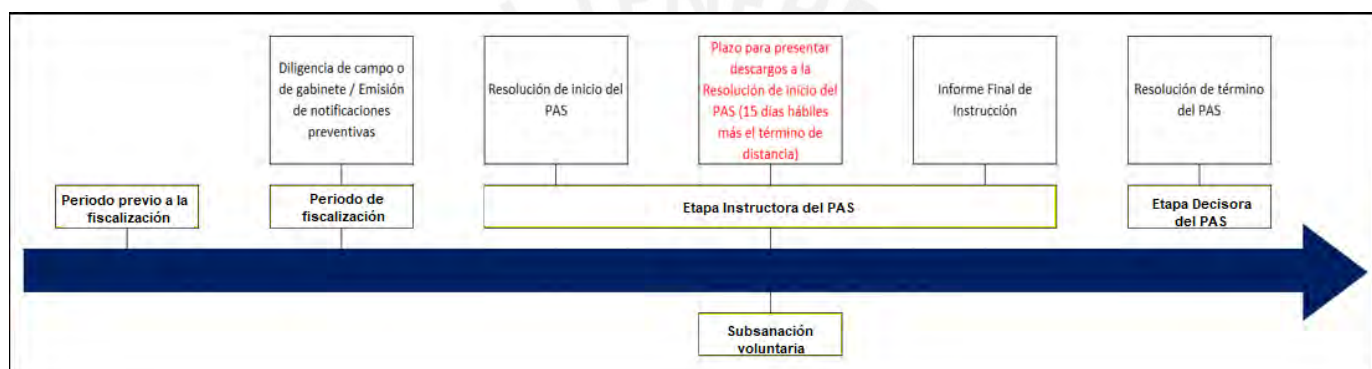
Conforme lo indicado previamente, ninguno de los reglamentos aludidos anteriormente consigna la condición de no reincidente como requisito previo para evaluar una posible configuración de la subsanación voluntaria. Sobre ello, es oportuno mencionar que el TUO de la LPAG permite que los administrados se acojan a dicho eximente más de una vez, situación que desnaturaliza la finalidad de dicha institución jurídica. Al respecto, Tessy Torres (2018, p. 98) señala que la ausencia de límites a la subsanación voluntaria implica de algún modo que los administrados evalúen el beneficio ilícito que en ocasiones será superior a la imposición de una sanción.

En este punto, se advierte como es que surge nuevamente la necesidad de establecer límites a la aplicación de la subsanación voluntaria, sin que ello implique tener un enfoque más represivo. En relación a ello, se debe tener en cuenta que el espíritu del TUO de la LPAG es más bien por el contrario responsivo, lo cual implica que las entidades con potestad sancionadora definan los límites, tomando en consideración el respectivo sector económico y la casuística generada en el marco de los PAS concluidos, ello en observancia del principio de razonabilidad.

En el sector forestal, debe tenerse presente que las actividades aprovechamiento pueden generar daño como consecuencia de una inadecuada implementación del plan de manejo forestal, o por un actuar doloso por parte de los administrados. De manera que, habrá quienes esperen un año y un día para incurrir en la misma infracción y gozar de la aplicación de la subsanación voluntaria, lo cual resquebraja el espíritu de la norma sectorial. Por tanto, corresponderá a la Administración Pública evaluar este tipo de supuesto a fin de garantizar el cumplimiento normativo, así como garantizar la protección del bien jurídico protegido, vale decir, de los recursos forestales.

## 15 Sobre el plazo para la configuración de la subsanación voluntaria

La redacción del artículo 6 del RISMFFS resulta confusa cuando señala que “(...) iniciado el procedimiento administrativo sancionador, la subsanación voluntaria se efectúa dentro del plazo previsto para la presentación de los descargos en la fase instructora”, por cuanto solo se configuraría cuando estemos ante un PAS. Siendo así, no queda claro qué ocurre cuando la subsanación voluntaria se realiza antes del inicio del PAS o como consecuencia de la notificación preventiva expedida. Para mejor entendimiento, véase el siguiente gráfico:



**Fuente:** Elaboración propia en base al RISMFFS

Al respecto, se debe tener en cuenta que el numeral 242.2 del artículo 247 del TUO de la LPAG, establece que los procedimientos especiales (como lo es el sancionador) no pueden tener condiciones menos favorables a las ya establecidas en dicha norma de carácter general. Siendo así, y tomando en cuenta el gráfico precedente, advertimos que en materia forestal se ha dado una oportunidad más extensa respecto de la configuración de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. Asimismo, si bien se evidencia un error en la redacción del numeral 6.3 del artículo 6 del RISMFFS, se infiere que el legislador lo que en realidad plantea es que la subsanación voluntaria sea efectuada hasta el vencimiento del plazo para la presentación de descargos, más el término de distancia correspondiente.

## 16 Sobre la forma de subsanación de las conductas infractoras

Una vez cumplido con los presupuestos básicos, vale decir, que los administrados no posean la condición de reincidente, y que, además, hayan comunicado la subsanación de la conducta infractora cometida hasta plazo previsto para la presentación de descargos en etapa instructora del PAS, se procede a observar la forma de subsanación prevista por cada tipo infractor. Lo anterior, se encuentra detallado en el Anexo 1 del RISMFFS.

De la revisión del Anexo 1 del RISMFFS, se advierte que en materia forestal son pasibles de subsanación voluntaria trece infracciones, de las cuales 6 están en el marco de la competencia del OSINFOR. A continuación, se detalla las mismas:

Numeral en el RISMFFS	Infracción	Forma de subsanación
1	<i>“No establecer o no mantener los linderos, hitos u otras señales que permitan identificar el área del título habilitante”.</i>	Establecer los linderos, hitos u otras señales.
2	<i>“No entregar o presentar información o documentación legalmente exigible en el plazo previsto, o cuando la autoridad competente lo requiera”.</i>	Entregar la información o documentación exigible, vale decir, remitir el Informe de Ejecución Anual, Informe de Ejecución Final, o copia del Plan de Manejo Forestal presentada ante la autoridad forestal.
3	<i>“No mantener vigente la garantía de fiel cumplimiento, en caso corresponda”.</i>	Presentar la garantía de fiel cumplimiento, lo cual supone la observancia a los lineamientos que el SERFOR pueda aprobar.

10	<p><i>“Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales no autorizados en el área del título habilitante, cuando sea imputable al administrado en su condición de titular del título habilitante”.</i></p>	<p>Reponer con otro(s) individuo(s) declarado(s) dentro de la parcela de corta del plan de manejo supervisado.</p> <p>Asimismo, el infractor debe cumplir con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreditar la reposición del individuo.</li> <li>- Justificar que fue producto de un error propio del manejo forestal, y</li> <li>- Registrar la información en el libro de operaciones de títulos habilitantes y/o informes de ejecución.</li> </ul>
11	<p><i>“No tener libro de operaciones o no registrar la información en dicho libro, de acuerdo a las disposiciones establecidas”.</i></p>	<p>Actualizar el libro de operaciones.</p>
13	<p><i>“Incumplir con la implementación de las medidas correctivas y/o provisionales y/o mandatos dispuestos por la autoridad competente”.</i></p>	<p>Implementar el mandato.</p>

**Fuente:** Elaboración propia en base al RISMFFS

Al respecto, César Neyra (2020, p. 90) indica que los administrados deben de corregir su conducta conforme lo forma establecida, para lo cual debe presentar los medios probatorios que permitan corroborar la subsanación voluntaria. Lo anterior, implica que se alcance a la Administración Pública fotografías georreferenciadas y fechadas, videos, informes técnicos, entre otros, que permita evaluar la configuración o no del eximente de responsabilidad anteriormente aludido.

## **Sección 2: Sobre los límites de la subsanación voluntaria en el sector forestal**

### **2.1 Establecimiento de la condición de reincidencia como único límite**

A diferencia del TUO de la LPAG donde no se establece límite alguno respecto de la aplicación de la subsanación voluntaria, en materia forestal se advierte que dicho eximente no le es aplicable a aquellos administrados reincidentes. Lo anterior, se sustancia en evitar que los administrados posean un beneficio ilícito como consecuencia del incumplimiento de una obligación determinada que constituye infracción administrativa.

Al respecto, Hugo Gómez, Susan Isla y Gianfranco Mejía (2010, p. 139) refieren que el beneficio ilícito es aquel beneficio real o potencial como consecuencia de la comisión de la infracción. Ello, se traduce en que para algunos administrados resulta más ventajoso cometer el ilícito administrativo que cumplir con sus obligaciones.

En este punto, resulta oportuno hacer mención que incluso a pesar que se inicie un PAS (lo cual implica una posible sanción de multa o amonestación, y la disposición de medidas correctivas), el beneficio ilícito ya se generó, y que muchas veces producto del análisis costo-beneficio les resulta mejor la multa o amonestación impuesta por la Administración Pública.

Lo anterior, tiene sentido porque en caso se imponga sanción de multa, la misma puede ser reducida por el reconocimiento de responsabilidad efectuado por los administrados, conforme lo establece el literal a) del numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG, en contraste con lo dispuesto por el numeral 8.4 del artículo 8 del RISMFFS. Este último dispositivo legal establece que el reconocimiento de responsabilidad administrativa debe efectuarse de manera expresa y por escrito, siendo que la reducción de multa se reduce según la oportunidad de presentación. En caso ello se presente desde el inicio del PAS

hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos, la multa se reducirá en un 50%, mientras que, si se presenta después de dicha oportunidad hasta antes de la emisión de la resolución de término del PAS, la multa se reducirá en un 20%.

En adición a lo anterior, también se aprecia que, al término del PAS, es posible incluso reducir la multa por pronto pago. Al respecto, el numeral 8.2 del artículo 8 del RISMFFS dispone que aquellas multas que no sean impugnadas y que se cancelen en un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de término del PAS, pueden acceder al descuento de un 25% sobre la multa impuesta.

En adición a lo anterior, tenemos a Crhistian Guzmán (2011, p. 290) quien señala que la reincidencia implica la habitualidad de la realización de la conducta infractora por parte de los administrados. Sumado a ello, Natalia Mori (2020, p. 395) señala que incurrir nuevamente en la infracción implica una actuación de mala fe por parte de los administrados. Por lo tanto, considerando que la posibilidad de pronto pago de la multa impuesta genera un aumento en el beneficio ilícito obtenido, y que además la conducta de mala fe realizada por el administrado supone el incumplimiento de obligaciones, encuentra sustento jurídico y fáctico que la norma forestal establezca que la subsanación voluntaria no sea aplicable a los sujetos reincidentes.

## **2.2 Evaluación de aplicación de la subsanación voluntaria por única vez como posible límite adicional**

Según Tessy Torres (2018, 98) el eximente de responsabilidad objeto de análisis imposibilita que la conducta infractora incurrida nuevamente ya no constituya un acto de reincidencia. Lo anterior, porque la subsanación voluntaria es una excepción a la potestad punitiva de la Administración Pública, lo cual supone la no emisión de la resolución sancionadora. En esa línea, ante la ausencia de sanción como consecuencia de la aplicación del citado eximente de responsabilidad se habilita la opción de los titulares en evaluar con mayor detalle el beneficio ilícito de la conducta infractora.

En relación a ello, es oportuno indicar que, si los administrados ya han sido sancionados por conductas infractoras previstas en la normativa forestal, los mismos ya han tomado conocimiento expresamente que cierto hecho u omisión constituye una infracción administrativa, razón por la cual no deberían (en teoría) de volver a cometerlo.

En esa línea, resulta válido plantear la posibilidad de considerar que la subsanación voluntaria sea aplicable por única vez, por cuanto ya los administrados a raíz de sus conocimientos previos o como producto de la fiscalización e inicio del PAS toman conocimiento de la forma de subsanación voluntaria y la realiza conforme lo establece el RISMFFS.

Sumado a ello, debemos tomar en cuenta que la fiscalización efectuada a los titulares de títulos habilitantes supone que la Administración Pública requiera información a los titulares de títulos habilitante sobre el plan de manejo supervisado, además las notificaciones preventivas expedidas producto de la fiscalización, y además se informa en la resolución de inicio del PAS las infracciones que son pasibles de subsanación. Por consiguiente, dado la certeza que tienen los administrados a los cuales se le aplicó el eximente, no se justifica porqué tendría que volver aplicar nuevamente la subsanación voluntaria.

En efecto, debemos tener en cuenta que el administrado reincidente es consciente que la conducta activa u omisiva constituye una infracción administrativa razón por la cual no debería porque volver a cometerla. En esa línea, si bien es razonable que la reincidencia sea un límite de aplicación de la subsanación voluntaria, también resulta oportuno que en sí los administrados que desean sujetarse a dicho eximente no tengan antecedentes por la misma infracción, justamente porque los mismos ya han estado incurso en un procedimiento administrativo sancionador previo.

### **2.3 La gravedad del daño generado como posible límite adicional de la aplicación a la subsanación voluntaria**

En el marco de las normas emitidas por el OSINFOR, entidad fiscalizadora con potestad sancionadora en la esfera de títulos habilitantes, se advierte que emitió a la Resolución Jefatural N° 059-2019-OSINFOR, de fecha 11 de julio de 2019, por el cual emitió sus “Criterios para estimar la gravedad del daño”. Sobre el particular, dicho documento establece que la gravedad se calcula en función de la significancia del daño, la cual está relacionada a la manifestación del daño generado al bosque. Ello, implica que sea posible de ser medido de manera cuantitativa y/o cualitativa en base a dos factores: (i) pérdida de cobertura boscosa y (ii) aprovechamiento no autorizado. Por otro lado, se tiene como segundo criterio la irreparabilidad, la cual es definida por el citado documento como la imposibilidad de reparar el daño generado en el periodo de vigencia del título habilitante, dado que la capacidad de recuperación del bosque ha sido afectada por una actividad no autorizada. Siendo así, la gravedad del daño= significancia x irreparabilidad.

Conforme lo anterior, es oportuno tomar en cuenta que aquellas infracciones que causen daño a los recursos forestales y de fauna silvestre no sean posibles de ser subsanadas. De hecho, así lo reconoce el artículo 6 del RISMFFS. Sin embargo, se nota que la infracción prevista en el numeral 10 del Anexo 1 del RISMFFS no debería estar en la lista de infracciones subsanables, por cuanto la conducta de realizar la extracción no autorizada de árboles supone a todas luces una afectación al recurso forestal. Ello, se corrobora por cuanto los *“Criterios para la disposición, seguimiento y verificación de las medidas correctivas y/o mandatos en materia forestal y de fauna silvestre del OSINFOR”*, establecen que en caso se advierta la extracción no autorizada de árboles cuyo origen se conozca se plantean ciertos criterios para disponer medidas correctivas.

#### **2.4 La subsanación voluntaria tardía como un posible factor atenuante de multa**

Al respecto, si bien tenemos que la subsanación voluntaria se configura hasta el vencimiento del plazo de presentación de los descargos en etapa instructora,



liberándolo al administrado de una eventual sanción de amonestación o multa, es oportuno plantear la posibilidad que la subsanación voluntaria sea recogida como un factor atenuante de multa. En efecto, recordemos que el TUO de la LPAG, así como el mismo RISMFFS, recoge el enfoque responsivo, vale decir, la primacía del cumplimiento de obligaciones.

Asimismo, recordemos que anteriormente la subsanación voluntaria era considerada como un factor atenuante de responsabilidad administrativa. Sobre ello, César Neyra (2020) plantea que en caso se efectúe en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, la misma debería ser considerada como un factor atenuante, considerando la oportunidad de la realización de la subsanación voluntaria.

A manera de ejemplo, tenemos que en caso el administrado cumpla presentar el Libro de Operaciones actualizado, o cumpla con el mandato impuesto por la Autoridad Administrado, en etapa decisora, debería de prevalecer el enfoque responsivo. Ello, porque el Libro de Operaciones permite evidenciar la trazabilidad de la madera, y de otro lado, porque el cumplimiento de mandato implica la realización de una actividad necesaria por parte del administrado. En ese contexto, es que bien podría evaluarse la subsanación voluntaria tardía como un factor atenuante.

Por lo tanto, lo anteriormente señalado reviste de importancia porque se establece un esquema de oportunidad de la configuración de la subsanación voluntaria, y si la misma conduce a un eximente de responsabilidad administrativa, o a un factor atenuante a considerar para la imposición de multa, de corresponder. Para tal efecto, debe precisarse que la subsanación tardía debe efectuarse hasta antes de la emisión de la resolución de término del PAS.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- (i) La subsanación voluntaria en el sector forestal genera confusión respecto de los presupuestos básicos para su configuración, puesto

que se parte de la idea que las infracciones subsanables son consideradas por la norma sectorial como aquellos incumplimientos formales y que no causen daño y perjuicio a los recursos forestales y de fauna silvestre o a la salud, no obstante, se advierte que hay infracciones como la extracción no autorizada de árboles que si genera impactos negativos sobre el patrimonio forestal donde si es posible su subsanación. Asimismo, si bien se evidencia que las conductas pueden ser subsanadas antes del inicio del procedimiento sancionador, la subsanación voluntaria regulada señala expresamente que se configura dentro del plazo para la presentación de descargos en etapa instructora, lo cual genera confusión respecto a la oportunidad de corregir la conducta infractora.

- (i) La reincidencia como límite de aplicación de la subsanación voluntaria se justifica porque el Estado busca garantizar la protección de los recursos forestales y evitar que los administrados obtengan un beneficio ilícito como consecuencia del incumplimiento de una obligación determinada que constituye infracción administrativa.
- (ii) La subsanación voluntaria en el sector forestal debe evaluar añadir como límite que solo sea aplicable el eximente de responsabilidad por única vez, debido a que, al haber sido sancionado previamente, los administrados tienen pleno conocimiento que su acción u omisión constituye una infracción administrativa, y evitar que la infracción se subsane ilimitadamente.
- (iii) La infracción prevista en el numeral 10 del Cuadro de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal del Anexo 1 del RISMFFS no debería ser subsanable, toda vez que la extracción no autorizada genera daño al recurso forestal, lo cual no guarda coherencia con lo regulado en el artículo 6 del citado reglamento.
- (iv) La subsanación voluntaria realizada posterior al vencimiento del plazo para la presentación de descargos en etapa instructora hasta antes de

la resolución de término del PAS podría ser considerado como un factor atenuante de responsabilidad administrativa.

## BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, L., Bueno, A., Izquierdo, M. y Rebollo, M. (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. Los derechos y las garantías de los ciudadanos. *Revista Estudios Socio – Jurídicos*, 7, 23-74

<https://www.redalyc.org/pdf/733/73370101.pdf>

Baca, V. (2019). El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 21, 313-344.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5708/7104>

Cano, T. (2009). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo III: La actividad de las Administraciones Públicas. Volumen 2: el contenido.* Iustel.

Carrera, F., Colán V., Louman, B., Pokorny, B. y Sabogal, C. (2004). *Manual para la Planificación y Evaluación del Manejo Forestal Operacional en Bosques de la Amazonía Peruana.* INRENA.

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (25 de enero de 2019). Normas Legales, N° 14805. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI, Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre. (12 de abril de 2021) Normas Legales, N° 15969. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo N° 1319, Decreto Legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal. (5 de enero de 2017). Normas Legales, N° 13926. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Legislativo N° 1452, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. (16 de setiembre de 2018). Normas Legales, N° 14650. Diario Oficial El Peruano.

Esteve, J. (2005). *Derecho del medio ambiente*. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.

Guzmán, C. (2011). *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*. Ediciones Caballero Bustamante S.A.C.

Guzmán, C. (2019). *El procedimiento administrativo sancionador*. Instituto Pacífico.

Hernández-Mendible, V. (2021). Los títulos habilitantes y las actividades económicas de interés general. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia*, (16), 275-310  
<http://rvlj.com.ve/wp-content/uploads/2021/06/RVLJ-16-275-310.pdf>

Hernández, E. (2011). Los recursos naturales y el patrimonio de la Nación. *Ius et Praxis*, (42), 185-221

[https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/lus\\_et\\_Praxis/article/view/1519/1540](https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/lus_et_Praxis/article/view/1519/1540)

Huapaya Tapia, R. (2014). El régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el ordenamiento jurídico peruano. *Revista De Derecho Administrativo*, (14), 327-339

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13455/14082>

Jiménez, J. (2020). La subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano: análisis crítico y propuestas para no frustrar los objetivos de la regulación. *Revista Saber Vivir*, 4, pp. 77-101

<http://revista.enap.edu.pe/article/view/4164/4615>

Isla, S, Gómez, H y Mejía, G. (2010). Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. *Revista Derecho & Sociedad*, 34, 134-146

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13336/13963>

Mori, N. (2020). ¿Incentivo a la legalidad o impunidad? Acerca del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. *Revista Derecho & Sociedad*, 54 (I), 385-396

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22427/21655>

Muñoz, S. (1997). *Servicio público y mercado: i los fundamentos*. Civitas.

Morón, J. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General: Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Gaceta Jurídica.

- Neyra, C. (2018). Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental. *Revista Derecho PUCP*, 80, 333-360  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/19959/19978>
- Neyra, C. (2020). La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivos. *Revista Derecho PUCP*, 54 (II), 79-93  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22435/21663>
- Ochoa, F. (2016). ¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera <<responsiva>> la regulación en el Perú, a propósito del caso de abogacía de la competencia sobre las barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos. *Revista Derecho PUCP*, 76, 151-180  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/14852/15394>
- Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales. (1985). *Los recursos naturales del Perú*. Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales.
- Pulgar-Vidal, M. (2009). El aprovechamiento de los recursos naturales y los usos del territorio. *Círculo de Derecho Administrativo*, (7), 462-470  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14042/14664>
- Ramírez, M. (2013). El non bis in idem en el ámbito administrativo sancionador. *Revista de Derecho de la Universidad del Norte*, 40, 1-29  
<https://www.redalyc.org/pdf/851/85131028001.pdf>

- Rebollo Puig, M. (2015). Lección 12 La Actividad de Limitación. En Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Tomo III, Vol II. Iustel
- Resolución Ministerial N° 0190-2019-MINAGRI, Proyecto de “Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre. (05 de julio de 2019). Normas Legales, N° 15004. Diario Oficial El Peruano.
- Rojas, V. (2018). La protección de los recursos forestales en el Perú. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVII, 439-457  
<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/6878469.pdf>
- Soto, D. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: Un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Revista Ius et Praxis*, 22 (2), 189-226  
<https://www.scielo.cl/pdf/iusetp/v22n2/art07.pdf>
- Tirado, R. (2003). Descentralización y desconcentración administrativa: Análisis del proceso de selección de los directores regionales sectoriales en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y su norma modificatoria. *Revista Derecho & Sociedad*, (20), 143-159  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17299/17586>
- Torres, T. (2018). ¡Sálvese quien pueda! La elusión de la subsanación voluntaria como eximente de punición por parte de la Administración. *Revista Themis*, 74, pp. 91-105  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/21235/20938>
- Villegas, P (2021). Los actos administrativos de gravamen o desfavorables en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Estudios sobre Derecho Administrativo. A 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Vol I, Grández Gráficos S.A.C.

