



# “SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE”

## Informe Final

Consultoría elaborada para:



Con el apoyo técnico del Programa  
Peru Forest Sector Initiative del US Forest Service



LIMA, JUNIO DE 2012



*Sociedad Peruana de Ecodesarrollo*

El presente Informe fue elaborado por Sociedad Peruana de Ecodesarrollo – SPDE.

Equipo Técnico:

Lucila Pautrat Oyarzún (Coordinadora del Proyecto)  
Patricia Torres Muñoz (Responsable de la Ejecución del Proyecto)  
Bertha Mantilla (Consultora legal)  
Silvia Vásquez (Asistente legal)  
Patricia Villasante (Asistente legal)

Con la colaboración de:

César Landa Arroyo (Consultor Externo)

Catty Samaniego Arcos (Antropóloga)  
Rolando Alarcón Claudet (Asistente Legal)  
Frida Segura Urrunaga (Asistente Legal)  
Cinthya Delgado de la Flor Dodero (Asistente Legal)  
Carlos Adrian Vera Maraví (Asistente Legal)  
Tatiana Montes Huamán (Asistente Legal)  
Eunice Cabrera Chuquipoma (Asistente Legal)

Guillermo Cubillas (Técnico Informático)  
Carolina Paniagua (Asistente Administrativa)  
Luis Burga (Asistente Técnico)

Con el Apoyo de: Peru Forest Sector Initiative del  
US Forest Service



Está permitida la reproducción total o parcial del presente documento así como su transmisión por cualquier forma o medio, con la simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión.

Sociedad Peruana de Ecodesarrollo – SPDE  
Jr. Carlos Alayza y Roel Nº 2112 - 3º Piso - Of. "L" –  
Lince. Lima – Perú  
Telefax: (+51 1) 265-0452 / 765-66-58  
E-mail: [spde@spdecodesarrollo.org](mailto:spde@spdecodesarrollo.org)  
Pág: [www.spdecodesarrollo.org](http://www.spdecodesarrollo.org)

Lima, junio de 2012



## AGRADECIMIENTOS

La ejecución del Proyecto “Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre” no hubiera sido posible sin el apoyo y colaboración de diversas instituciones y personas que además de las funciones que les son propias nos mostraron su mejor disposición a lo largo de cada una de las etapas del estudio.

En primer lugar quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, y a sus Directores: Dr. Miguel Rosas, Ing. Jorge Ugaz, Blga. Rosario Acero, así como al Equipo de Asesores del Despacho de los citados Directores. Análogamente, al Programa Peru Forest Sector Initiative del Servicio Forestal del Gobierno de los Estados Unidos, y en particular a la Sra. Carleen Yocum, a la Srta. Fabiola Muñoz, a la Sra. Fabiola Garcés, así como a la Sra. Mariela Nicho por el apoyo brindado durante la realización del presente estudio. A ambas instituciones agradecemos la confianza en nuestra institución durante la realización de este trabajo conjunto.

Respecto al proceso de recuperación normativa, brindamos un especial agradecimiento a la Ing. Rocío Malleux, y al Sr. David Rodríguez de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre; a la Directora de la Unidad de Gestión Documentaria del Ministerio de Agricultura, Sra. Ermelinda Garcés, por las facilidades brindadas para el acceso directo al Archivo Central del Ministerio de Agricultura y a sus distintas sedes; al Sr. Segundo Cruzado, responsable del atento seguimiento a las solicitudes de acceso a la información pública presentadas ante la citada Unidad; y al Sr. Miguel Roncal, por las coordinaciones efectuadas para la realización de nuestro trabajo en el Archivo Central del Ministerio de Agricultura - Sede Bolívar.

En cuanto al Archivo Periférico a cargo de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, no hubiera sido posible la reconstrucción de las resoluciones emitidas por la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre y la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del ex Instituto Nacional de Recursos Naturales sin las coordinaciones efectuadas por la persona responsable del Archivo Periférico en ese entonces, Srta. Saemi Domínguez, y sin la ayuda de su personal, la Sra. Rosa Sánchez y la Sra. Gladys Lara.

Así también, la Srta. Mariela Huachillo y posteriormente la Srta. Patricia Orellano, responsables de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, se distinguieron por su atención en la búsqueda y pronta digitalización de lo solicitado; y el Secretario Técnico del Servicio Nacional de Sanidad Agraria, Sr. Roberto Acosta, nos facilitó el acceso a las resoluciones emitidas por dicha entidad para su registro.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento y reconocimiento al Dr. César Landa, por aceptar apoyarnos en la revisión del marco conceptual y metodológico del proyecto, así como brindar importantes aportes para el mismo.

A todas las personas e instituciones que han hecho posible este estudio, nuestro reconocimiento y agradecimiento.



## CONTENIDO

1. **Introducción**
2. **Objetivos del estudio**
3. **Alcance del estudio**
  - 3.1 Alcance material
  - 3.2 Alcance institucional
  - 3.3 Alcance temporal
4. **Marco Institucional**
  - 4.1 Congreso de la República
  - 4.2 Poder Ejecutivo
  - 4.3 MINAG
  - 4.4 CONACS
  - 4.5 INRENA
  - 4.6 MINAM
  - 4.7 SERNANP
  - 4.8 OSINFOR
  - 4.9 SENASA
5. **Marco Conceptual**
  - 5.1 La Teoría del Ordenamiento Jurídico
  - 5.2 El proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico
  - 5.3 Las fuentes de Derecho en el contexto del constitucionalismo
  - 5.4 Clasificación de las fuentes de Derecho
  - 5.5 La Legislación
  - 5.6 Principios para la resolución del conflicto normativo
  - 5.7 Vigencia, eficacia y validez de la norma jurídica
  - 5.8 Causas de cesación de la vigencia de las normas legales
  - 5.9 Suspensión de la Eficacia de las Normas Legales
  5. 10 Interpretación Jurídica
6. **Marco Metodológico**
  - 6.1 Fase I: Diseño del estudio
  - 6.2 Fase II: Recuperación Normativa
  - 6.3 Fase III: Análisis



#### 6.4 Fase IV: Integración de Resultados y Recomendaciones

### 7. **Resultados**

7.1 “Matriz de Análisis del Marco Legal del Sector Forestal y de Fauna Silvestre al 30 de junio de 2011” y “Matriz de Análisis del Marco Legal del sobre Áreas Naturales Protegidas vigente al 30 de junio de 2011”

7.2 Índices Normativos

### 8. **Recomendaciones**

### 9. **Bibliografía**

#### **ANEXOS**

- Anexo I** Primer Informe de la Consultoría Constitucional: Revisión del marco conceptual y jurídico del estudio de Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Enero de 2012
- Anexo II** Informe Final de la Consultoría Constitucional: Identificación y análisis de contingencias legales Recomendaciones y lineamientos. Febrero de 2012
- Anexo III** Consolidado de SAIP presentadas
- Anexo IV** Registro Fotográfico del Archivo Periférico a cargo de la DGFFS
- Anexo V** Compendio de normas digitalizadas

## ACRÓNIMOS

<b>ATFFS</b>	Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
<b>CITES</b>	Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
<b>CONACS</b>	Concejo Nacional de Camélidos Sudamericanos
<b>CUT</b>	Código Único de Trámite
<b>DDE</b>	Dirección de Desarrollo Estratégico
<b>DGANP</b>	Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas
<b>DGFFS</b>	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura
<b>INRENA</b>	Instituto Nacional de Recursos Naturales
<b>MINAG</b>	Ministerio de Agricultura
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente
<b>OSINFOR</b>	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
<b>ROF</b>	Reglamento de Organización y Funciones
<b>SAIP</b>	Solicitud de Acceso a la Información Pública
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
<b>SERNANP</b>	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
<b>SINANPE</b>	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
<b>TUPA</b>	Texto Único de Procedimientos Administrativos
<b>UGD</b>	Unidad de Gestión Documentaria del MINAG



## SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

### 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2000 fue aprobada la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y, un año más tarde, su reglamento por Decreto Supremo N° 014-2001-AG. La implementación de este nuevo marco normativo implicó reformas sustantivas en la legislación forestal y de fauna silvestre, las cuales estuvieron dirigidas a sustituir el régimen forestal anterior, basado en la práctica en la extracción de recursos forestales maderables a pequeña escala, por otro orientado al aprovechamiento manejado de extensas áreas de tierra de aptitud forestal bajo la modalidad de concesiones forestales con fines maderables.

Es así que el INRENA, como el órgano encargado de la administración y el control de los recursos forestales y de fauna silvestre, y el MINAG, entidad a la cual estaba adscrita el INRENA, aprobaron una serie de normas complementarias de rango infralegal que, en el caso de las concesiones forestales con fines maderables, se caracterizaron por su transitoriedad y flexibilidad en cuanto al cumplimiento y regularización de las obligaciones asumidas por los concesionarios.

El 17 de enero de 2009 entró en vigencia la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Decreto Legislativo N° 1090, y su reglamento, manteniéndose la vigencia de aquella normatividad emitida al amparo de la Ley N° 27308 en todo lo que no se les opusiera. Posteriormente, al amparo de la Ley N° 29376, se suspendió la vigencia del Decreto Legislativo N° 1090 y su reglamento, ordenándose la restitución de la vigencia de la Ley N° 27308, su reglamento, sus normas modificatorias y complementarias. El año 2011 se aprobó una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, mediante la Ley N° 29763, como resultado de un proceso participativo y de consulta previa a los Pueblos Indígenas. En tanto el país se encuentra incurso en el proceso de actualización de la normatividad forestal, aprobación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, rediseño de la institucionalidad y reglamentación de la Ley Forestal, éste último como requisito previo para entrada en vigencia de la Ley N° 29763, el sector sigue siendo regulado por la Ley N° 27308 y el marco legal desarrollado en torno a ésta.

Luego de trece años de cambios institucionales<sup>1</sup> y normativos la implementación de la Ley N° 27308 cuenta con un entramado de normas emitidas asistemáticamente. En tal sentido, el Sector Forestal y de Fauna Silvestre en el Perú requiere contar con un ordenamiento jurídico ordenado, completo y coherente, para lo cual fue necesario recuperar, organizar y analizar las disposiciones normativas del sector, a fin de generar un punto de partida para la implementación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y garantizar su adecuada difusión a los ciudadanos.

En atención a la citada prioridad para el país, se desarrolló el Estudio “Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre” en dos etapas<sup>2</sup>, en coordinación con la DGFFS del MINAG y el apoyo técnico del Programa Peru Forest Sector Initiative del Servicio Forestal del Gobierno de los Estados Unidos, y cuyos resultados procedemos a detallar en el presente documento.

<sup>1</sup> Extinción del INRENA y la asunción de sus funciones en materia forestal por la DGFFS, como un órgano de línea del MINAG, el MINAM y el SERNANP así como el otorgamiento de autonomía al OSINFOR.

<sup>2</sup> La primera etapa se llevó a cabo entre febrero y noviembre de 2010; y la segunda etapa, entre junio de 2011 y mayo de 2012.



## 2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El estudio “Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”, en adelante el Estudio, tuvo los siguientes objetivos:

- Contribuir a mantener la organicidad, coherencia e integración del orden jurídico del Sector Forestal y de Fauna Silvestre con alcance nacional, sobre la base de los principios que fundan la interconexión entre las normas.
- Mejorar la eficiencia de la administración forestal con un sistema normativo ágil, dinámico, flexible, y expeditamente accesible y comprensible por el administrador, así como por los administrados del Sector Forestal y de Fauna Silvestre.
- Mejorar las condiciones para la supervisión del cumplimiento de las normas con alcance nacional del Sector Forestal y de Fauna Silvestre por parte de los ciudadanos, u otros órganos del Estado.

## 3. ALCANCE

El presente estudio buscó recuperar, recopilar, sistematizar y analizar el marco normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre a fin de identificar las disposiciones normativas de carácter general y alcance nacional vigentes, en especial, de aquellas emitidas para la implementación de la Ley N° 27308.

### 3.1. Alcance material

El alcance material del estudio lo constituye el marco normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre de carácter general y alcance nacional, es decir, la legislación forestal y de fauna silvestre de alcance nacional.

Atendiendo al objeto de la Ley N° 27308, definimos como tal al conjunto de procedimientos, formalidades escritas y principios jerárquicos mediante los cuales se crean normas jurídicas válidas de carácter general (Bobbio 1993: 118) enfocadas en normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país.

Finalmente y como parte del ordenamiento forestal dentro del patrimonio forestal nacional, abordaremos de manera diferenciada lo que corresponda a la normativa relacionada a las áreas naturales protegidas.

### 3.2. Alcance institucional

En atención a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 27308, 17 de julio de 2000, se identificó la existencia simultánea o sucesiva de las siguientes entidades con facultades legislativas y competencias de incidencia directa en el sector forestal y de fauna silvestre:

- Congreso de la República
- Poder Ejecutivo
- MINAG
- INRENA





- CONACS
- MINAM
- SERNANP
- OSINFOR
- SENASA

### 3.3. Alcance temporal

Dado que la sistematización y análisis del marco normativo forestal y de fauna silvestre se centró en la implementación de la Ley N° 27308, la recuperación normativa se efectuó en atención a la fecha de entrada en vigencia de la citada Ley, 17 de julio de 2000, conforme procedemos a detallar:

- **En fecha anterior a la entrada en vigencia de la Ley N° 27308 (31 de diciembre de 1993 - 16 de julio de 2000):** Se recuperaron y sistematizaron aquellas normas legales con rango de ley, de carácter general y alcance nacional, emitidas en el marco de la Constitución Política del Perú de 1993 y respecto a la cual también deberá interpretarse la Ley N° 27308.
- **Durante la vigencia de la Ley N° 27308 (17 de julio de 2000 - 30 de junio de 2011):** Además de las normas legales con rango de ley, de carácter general y alcance nacional; se recuperaron las normas legales de carácter general emitidas por las entidades y las unidades técnico normativas a su interior caracterizadas en el marco institucional desarrollado en el presente informe.

FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO O, EN SU DEFECTO, FECHA DE EMISIÓN DEL TIPO NORMATIVO	TIPOS NORMATIVOS
31 de diciembre de 1993 - 16 de julio de 2000	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Leyes, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia y Resoluciones Legislativas.</i></li></ul>
17 de julio de 2000 – 30 de junio de 2011	<ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Leyes, Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia y Resoluciones Legislativas.</i></li><li>• <i>Decretos y resoluciones de carácter general emitidos por las entidades y sus unidades técnico normativas caracterizadas en el marco institucional desarrollado en el presente informe.</i></li></ul>

## 4. MARCO INSTITUCIONAL

### 4.1 Congreso de la República

El Congreso de la República, entidad en la cual reside el Poder Legislativo, tiene como atribuciones, entre otras, la dación de leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes; velar por el respeto de la Constitución y de las leyes; y aprobar los tratados de conformidad con la Constitución<sup>3</sup>.

En tal sentido, se analizaron aquellas leyes y resoluciones legislativas comprendidas en el alcance material del estudio.

### 4.2 Poder Ejecutivo

En nuestro ordenamiento jurídico, los decretos legislativos y los decretos de urgencia también cuentan con rango de ley y, a diferencia de las normas regionales de carácter general y las ordenanzas municipales, son pasibles de tener un alcance nacional.

Los decretos legislativos son emitidos por el Poder Ejecutivo, previa autorización expresa y facultad delegada por el Congreso de la República, y son refrendados por el o los Ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda.

Por su parte, los decretos de urgencia contienen medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria, y son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido<sup>4</sup>.

De manera similar que en las leyes y resoluciones legislativas, se analizaron aquellos decretos legislativos y decretos comprendidos en el alcance material del presente estudio.

### 4.3 MINAG

De acuerdo a la Ley Orgánica del MINAG, aprobada por Decreto Ley N° 25902<sup>5</sup>, dicha entidad tuvo por finalidad la promoción del desarrollo sostenido del Sector Agrario cuyo ámbito comprendió, entre otros, las tierras de uso forestal, los recursos forestales, flora y fauna, la silvicultura, el aprovechamiento de maderas y de producción silvestres así como lo relacionado a la conservación y manejo de los recursos naturales.

Bajo este marco institucional, en el año 1992, se crearon el INRENA y el CONACS como órganos adscritos a la estructura orgánica del MINAG.

En cuanto a su función normativa, el Ministro del MINAG contó con la función de refrendar y emitir los dispositivos legales que la legislación estableciera así como toda norma de carácter general del Sector. Además, podía establecer, por Resolución Ministerial, las facultades resolutorias de las dependencias del Ministerio. En lo que respecta al Viceministro de

<sup>3</sup> Artículo 102º de la Constitución Política del Perú.

<sup>4</sup> Numeral 2 del artículo 11º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada por Ley N° 29158.

<sup>5</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 29 de noviembre de 1992.



Agricultura, éste contó con la función de expedir resoluciones y directivas viceministeriales en el ámbito de su competencia.

En el año 2008, por Decreto Legislativo N° 997<sup>6</sup>, se aprobó la actual Ley de Organización y Funciones del MINAG que derogó su anterior Ley Orgánica a excepción de lo referente a los órganos públicos descentralizados adscritos a éste<sup>7</sup>.

El citado Decreto Legislativo, reglamentado por Decreto Supremo N° 031-2008-AG, estableció que el MINAG sea el órgano rector del Sector Agrario encargado de establecer la Política Nacional Agraria y que, en el marco de sus competencias exclusivas, tenga por función el dictado de las políticas nacionales para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos forestales, la flora y la fauna, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente.

En ese sentido, el Ministro del MINAG mantuvo como función el refrendo y emisión de los dispositivos legales que la legislación establezca y de toda norma de carácter general del Sector Agrario, incluido el Sector Forestal y de Fauna Silvestre; en tanto el Viceministro, la expedición de resoluciones viceministeriales para formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política de desarrollo agrario así como coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos del Ministerio y demás entidades del Sector.

Así, luego del proceso de fusión por absorción del CONACS<sup>8</sup> al INRENA y de éste último<sup>9</sup> al MINAG, el ROF del MINAG<sup>10</sup> incorporó a su estructura orgánica a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre - DGFFS, como el órgano de línea encargado de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, incluidos los camélidos sudamericanos silvestres, así como los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente y la normativa ambiental.

La DGFFS se encuentra a cargo de un Director General responsable de resolver, mediante Resoluciones de Dirección General, en el ámbito de las funciones específicas de la DGFFS sin perjuicio de las funciones de las tres unidades orgánicas que la integran (la Dirección de Promoción Forestal y de Fauna Silvestre, la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, y la Dirección de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre).

Para efectos del estudio, abordamos los Decretos Supremos, las Resoluciones Supremas y las Resoluciones Ministeriales emitidos por el MINAG y que se encontraron comprendidos en el alcance material del presente estudio. Asimismo, recuperamos las Resoluciones de Dirección General expedidas por la DGFFS relevantes para el análisis de la legislación forestal y de fauna silvestre.

<sup>6</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 13 de marzo de 2008.

<sup>7</sup> Estos son, de acuerdo al interés del presente estudio, el INRENA, el CONACS y el SENASA.

<sup>8</sup> De acuerdo a lo señalado en el Decreto Supremo N° 012-2007-AG, precisado por Decreto Supremo N° 014-2007-AG.

<sup>9</sup> Conforme a lo indicado en el Decreto Supremo N° 030-2008-AG, en el cual también se estipula que toda referencia hecha a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA o a las competencias, funciones y atribuciones que éstas venían ejerciendo se entenderá como efectuada al Ministerio de Agricultura.

<sup>10</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 031-2008-AG.



#### 4.4 CONACS

El CONACS, conforme al Decreto Supremo N° 026-92-AG, fue creado como un organismo público descentralizado del Sector Agricultura a fin de contar con un ente que vele por la protección de los camélidos sudamericanos silvestres y domésticos, a diferencia de su antecesor, el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos Domésticos<sup>11</sup>. Asimismo, asumiría el patrimonio, recursos y acervo documentario del Consejo Nacional de la Vicuña.

Su estructura inicial consistió en un Consejo Directivo y Coordinadores, ambos como órganos de gobierno.

El año 2001, mediante el segundo ROF del CONACS, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2001-AG, se reemplazó a los Coordinadores por las Oficinas Regionales CONACS y se incorporó en la nueva estructura orgánica a los siguientes órganos de línea:

- El Programa de Camélidos Silvestres, que estuvo encargado de proponer los lineamientos técnicos para el desarrollo de las actividades y proyectos en materia de camélidos sudamericanos silvestres, así como de supervisar y evaluar los mismos.
- El Programa de Camélidos Domésticos, órgano de Línea encargado de proponer los lineamientos técnicos para el desarrollo de las actividades y proyectos en materia de camélidos sudamericanos domésticos, así como de supervisar y evaluar los mismos.

Posteriormente, conforme al ROF del CONACS aprobado por Decreto Supremo N° 037-2006-AG, los citados Programas se transformaron en los siguientes órganos de línea:

- La Dirección de Conservación de Camélidos Sudamericanos, encargada de normar, promover, supervisar y ejercer autoridad sobre el cumplimiento de disposiciones en materia de conservación de camélidos sudamericanos.
- La Dirección de Desarrollo Productivo de Camélidos Sudamericanos, encargada de normar, promover, supervisar y ejercer autoridad sobre el cumplimiento de disposiciones en materia de los Sistemas de Producción Alto Andinos.
- La Dirección de Promoción de la Competitividad de los Camélidos Sudamericanos y sus Productos Derivados, encargada de normar, promover, supervisar y ejercer autoridad sobre el cumplimiento de disposiciones en materia de transformación de productos derivados de camélidos sudamericanos y de comercialización de camélidos sudamericanos y sus productos derivados.

En ambas estructuras orgánicas el Presidente del Consejo Directivo constituyó la máxima autoridad de la Institución, en el primer caso con rango de Viceministro y, en el segundo, con la expresa función de expedir Resoluciones Presidenciales en armonía con el ROF del CONACS y demás normas vigentes aplicables.

Mediante Decreto Supremo N° 012-2007-AG<sup>12</sup>, precisado por Decreto Supremo N° 014-2007-AG<sup>13</sup>, se dispuso la fusión por absorción a la Dirección General de Promoción Agraria del

<sup>11</sup> Creado por el Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario aprobado por Decreto Supremo N° 048-91-AG.

<sup>12</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 22 de febrero de 2007.



MINAG, de las Direcciones y Unidades del CONACS encargadas de promover y supervisar los procesos y las actividades relacionadas con la producción, mejoramiento, transformación y comercialización de los camélidos sudamericanos domésticos; y, al INRENA, de las Direcciones y Unidades del CONACS encargadas de normar, asesorar, concertar y supervisar las actividades y procedimientos relacionados a la conservación y aprovechamiento sostenible de los camélidos sudamericanos silvestres, implementar la CITES y administrar los permisos de exportación de los productos referidos a las especies de camélidos listados en dicha Convención y asumir la representación del país ante el Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña.

De acuerdo a lo dispuesto por Decreto Supremo N° 030-2007-AG, el proceso de fusión por absorción al INRENA se haría efectivo una vez culminada la transferencia de funciones y competencias del CONACS a los Gobiernos Regionales, por lo que sólo comprendería las funciones y competencias no incluidas en dicha transferencia.

Para los fines del presente estudio, sólo se procesaron las Resoluciones Jefaturales emitidas por el CONACS dado que, consultada la Unidad de Gestión Documentaria del MINAG<sup>14</sup>, el Archivo Central del MINAG no cuenta en su haber con resolución directoral alguna emitida por los órganos de línea mencionados en el Decreto Supremo N° 037-2006-AG.

#### ÓRGANOS TÉCNICOS DEL CONACS

ROF	PUBLICACIÓN	VIGENCIA	ÓRGANOS DE LÍNEA
ROF 1 DS N° 020-2001-AG	19/04/2001	20/04/2001	<i>Programa de Camélidos Silvestres</i> <i>Programa de Camélidos Domésticos</i>
ROF 2 DS N° 037-2006-AG	06/07/2006	07/07/2006	<i>Dirección de Conservación de los Camélidos Sudamericanos</i> <i>Dirección de Desarrollo Productivo de Camélidos Sudamericanos</i> <i>Dirección de Promoción de la competitividad de los camélidos sudamericanos y sus productos derivados</i>

Fuente: Elaborado por la SPDE

#### 4.5 INRENA

El INRENA, creado<sup>15</sup> en el año 1992 como un organismo público descentralizado del MINAG, fue la entidad encargada de promover el uso racional y la conservación de los recursos naturales, realizar estudios de pre inversión en las áreas de pequeñas obras de irrigación, mejoramiento de infraestructura de riego y drenaje, recuperación de tierras afectadas por problemas de salinidad y drenaje así como el aprovechamiento de aguas subterráneas y de aguas servidas tratadas.

Asimismo, en su norma de creación, se dispuso que incorpore a la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales y al Programa Nacional de Parques Nacionales del Perú,

<sup>13</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 03 de marzo de 2007.

<sup>14</sup> Oficio N° 1107-2010-AG-SEGMA-UGD de fecha 17 de agosto de 2010.

<sup>15</sup> Conforme a la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, aprobada por Decreto Ley N° 25902, dicha entidad contaría con personería jurídica de derecho público interno y autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.



además de que se encargue de los Convenios y otros compromisos contraídos por el desactivado Programa Nacional de Acción Forestal.

En el año 1998, quedaría adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros por un breve período de tiempo<sup>16</sup> para luego retornar al Sector Agricultura y, en el año 1999, al titular del Sector<sup>17</sup> hasta su extinción.

De acuerdo a su primer ROF, aprobado por Decreto Supremo N° 055-92-AG, el INRENA contó inicialmente con cinco órganos de línea<sup>18</sup>. De éstos, para efectos del presente estudio, sólo consideraremos a los siguientes por su competencia en materia forestal y fauna silvestre:

- Dirección General de Forestal: Órgano encargado de proponer políticas, planes y normas sobre el uso sostenible de los recursos forestales y de supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos; controlar y promover el uso racional, la conservación y preservación de los recursos forestales; así como concertar, supervisar y promover el Plan Nacional de Acción Forestal.
- Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre: Órgano encargado de proponer las políticas, planes y normas para la adecuada gestión y manejo de las unidades que componen el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; la normatividad relativa a áreas naturales de protección y el establecimiento de nuevas áreas; así como las políticas, planes y normas sobre el uso sostenible de la fauna silvestre y de supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos. De igual manera, controlar y promover el uso racional, conservación y preservación de la fauna silvestre.

Cabe señalar que, mediante Decreto Supremo N° 052-2000-AG, se dispuso la posterior desaparición de la Dirección General de Estudios y Proyectos de Recursos Naturales y que sus funciones sean asumidas por las Direcciones Generales de Línea correspondientes de acuerdo a su competencia.

En el año 2001, a propósito de los cambios en el marco normativo nacional en materia de recursos naturales<sup>19</sup>, se aprobó el segundo ROF del INRENA por Decreto Supremo N° 046-2001-AG, el mismo que desarrolló y precisó las funciones de sus órganos de línea<sup>20</sup>, incorporando una estructura interna en cada uno de ellos, además de trasladar la competencia de la Dirección de Áreas Naturales Protegidas en materia de fauna silvestre a la Dirección General Forestal. Así, los órganos de línea relevantes para el estudio adoptaron la configuración siguiente:

- La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre tuvo a su cargo a la Dirección de Planeamiento y Promoción Forestal y de Fauna Silvestre, la Dirección de Administración y

<sup>16</sup> Desde el 04 de febrero hasta el 18 de junio de 1998 luego de que se dispusiera, por Ley N° 26923, su adscripción conjunta con otros organismos públicos descentralizados a la Presidencia del Consejo de Ministros y, por Decreto de Urgencia N° 025-98, su retorno al Sector Agricultura para permitir la mejora de su eficiencia económica y funcional.

<sup>17</sup> Por Ley N° 27111 quedaría adscrito al Ministerio de Agricultura a partir del 17 de mayo de 1999.

<sup>18</sup> Dirección General de Aguas y Suelos, Dirección General de Forestal, Dirección General de Áreas Protegidas y Fauna Silvestre, Dirección General de Estudios y Proyectos de Recursos Naturales, y Dirección General de Medio Ambiente Rural.

<sup>19</sup> Además de la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308, y su Reglamento, se aprobaron la Ley Orgánica para el Aprovechamiento sostenible de Recursos Naturales por Ley N° 26821, la Ley de Áreas Naturales Protegidas por Ley N° 26834, la Ley para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica por Ley N° 26839 y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental por Ley N° 27446, entre otras.

<sup>20</sup> Dirección General de Aguas y Suelos, Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Dirección General de Asuntos Ambientales.



Control Forestal y de Fauna Silvestre así como la Dirección de Conservación de la Biodiversidad, y

- La Dirección General de Áreas Naturales Protegidas tuvo a su cargo a la Dirección de Planeamiento de Áreas Naturales Protegidas y la Dirección de Operación de Áreas Naturales Protegidas.

Un año y medio después se aprobó el tercer ROF del INRENA por Decreto Supremo N° 066-2002-AG e, inmediatamente después, la cuarta y última versión del citado Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2003-AG. En ambos casos, se dispuso la transformación de las Direcciones Generales a Intendencias<sup>21</sup>.

Asimismo, con la dación del Decreto Supremo N° 002-2003-AG se incorporó a la estructura orgánica del INRENA a la Oficina de Gestión Ambiental Transectorial, Evaluación e Información de Recursos Naturales – OGATEIRN como el órgano de asesoramiento encargado, entre otros, de emitir opinión técnica previa sobre proyectos de inversión que afecten los recursos así como conducir la coordinación de estudios concernientes a la promoción del aprovechamiento sostenible y conservación de los mismos.

En setiembre de 2008, la asunción de competencias en materia de áreas naturales protegidas por parte del Ministerio del Ambiente así como la creación y adscripción del SERNANP a éste, en calidad de ente rector del SINANPE, trajo consigo la fusión por absorción de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA al SERNANP, como ente incorporante, conforme a lo dispuesto por Decreto Legislativo N° 1013.

Finalmente, por Decreto Supremo N° 030-2008-AG<sup>22</sup>, se dispuso la fusión por absorción de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA al MINAG, como ente absorbente, cuyo plazo para su término fue prorrogado por Decreto Supremo N° 010-2009-AG.

Es preciso indicar que el Jefe del INRENA, durante el período de funcionamiento de la entidad, constituyó la máxima autoridad ejecutiva e incluso ostentó el rango de Viceministro, esto último se mantuvo hasta antes de la entrada en vigencia del ROF aprobado por Decreto Supremo N° 002-2003-AG. Asimismo, entre sus funciones normativas, se encontró la de emitir Resoluciones Jefaturales en asuntos de su competencia como es el caso de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Atendiendo a los fines del estudio, los tipos normativos bajo análisis fueron las Resoluciones Jefaturales del INRENA así como las Resoluciones Directorales y de Intendencia emitidas por los órganos técnico-normativos en materia forestal, fauna silvestre y áreas naturales protegidas del INRENA, a excepción de las Resoluciones Directorales emitidas por la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre desde el 17 de julio hasta el 31 de diciembre del 2000 en tanto que el SERNANP<sup>23</sup> y el MINAG<sup>24</sup> nos indicaron que éstas no forman parte de su acervo documentario.

<sup>21</sup> Intendencia de Recursos Hídricos, Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre e Intendencia de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>22</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 11 de diciembre de 2008.

<sup>23</sup> Carta N° 22-2010-SERNANP-TRANSPARENCIA de fecha 04 de noviembre de 2010.

<sup>24</sup> Conforme a lo indicado por el Archivo Periférico a cargo de la DGFFS de manera verbal y por la Directora de la Unidad de Gestión Documentaria del MINAG, Sra. Ermelinda Garcés Pintado, vía correo electrónico del 02 de febrero de 2012.



**ÓRGANOS TÉCNICOS DEL INRENA**

ROF	PUBLICACIÓN	VIGENCIA	ÓRGANOS DE LÍNEA	UNIDADES ORGÁNICAS
ROF 1 DS N° 055-92-AG	16/01/1993	17/01/1993	Dirección General de Aguas y Suelos Dirección General de Forestal Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre Dirección General de Estudios y Proyectos de Recursos Naturales Dirección General de Medio Ambiente Rural	----- ----- ----- ----- -----
DS N° 052-2000-AG (modifica al DS N° 055-92-AG)	15/09/2000	16/09/2000	Dirección General de Aguas y Suelos Dirección General de Forestal Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre Dirección General de Medio Ambiente Rural	----- ----- ----- -----
ROF 2 DS N° 046-2001-AG	19/07/2001	20/07/2001	Dirección General de Aguas y Suelos  Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre  Dirección General de Áreas Naturales Protegidas  Dirección General de Asuntos Ambientales	Dirección de Gestión de Cuencas Hidrográficas y Suelos Dirección de Administración y Operación de Distritos de Riego Dirección de Recursos Hídricos e Irrigaciones  Dirección de Planeamiento y Promoción Forestal y de Fauna Silvestre Dirección de Administración y Control Forestal y de Fauna Silvestre Dirección de Conservación de la Biodiversidad  Dirección de Planeamiento de Áreas Naturales Protegidas Dirección de Operación de Áreas Naturales Protegidas  Dirección de Gestión Ambiental Dirección de Gestión Transectorial
ROF 3 DS N° 066-2002-AG	01/01/2003	02/01/2003	Intendencia de Recursos Hídricos  Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre	Dirección de Gestión de Cuencas Hidrográficas  Dirección de Recursos Hídricos  Dirección de Planeamiento y Promoción Forestal y de Fauna Silvestre



ROF 4 DS N° 002-2003-AG	15/01/2003	16/01/2003		Dirección de Administración y Control Forestal y de Fauna Silvestre Dirección de Conservación de la Biodiversidad Forestal y de Fauna Silvestre
			Intendencia de Áreas Naturales Protegidas	Dirección de Planeamiento de Áreas Naturales Protegidas Dirección de Operaciones de Áreas Naturales Protegidas
			Intendencia de Recursos Hídricos	Dirección de Gestión de Cuencas Hidrográficas Dirección de Recursos Hídricos
			Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre	Dirección de Planeamiento y Promoción Forestal y de Fauna Silvestre Dirección de Administración y Control Forestal y de Fauna Silvestre Dirección de Conservación de la Biodiversidad Forestal y de Fauna Silvestre
			Intendencia de Áreas Naturales Protegidas	Dirección de Planeamiento de Áreas Naturales Protegidas Dirección de Operaciones de Áreas Naturales Protegidas

Fuente: Elaborado por la SPDE

#### 4.6 MINAM

El MINAM, creado por Decreto Legislativo N° 1013<sup>25</sup>, es el ente rector del sector ambiental y cuenta entre sus funciones específicas, la de evaluar las propuestas de establecimiento de áreas naturales protegidas y proponerlas al Consejo de Ministros para su aprobación; formular y proponer la política y las estrategias nacionales de gestión de los recursos naturales y de la diversidad biológica; además de elaborar el informe sobre el estado del ambiente y la valoración del patrimonio natural de la Nación.

De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1079, el MINAM, a través del SERNANP, es la autoridad competente para administrar el patrimonio forestal, flora y fauna silvestre y sus servicios ambientales dentro de las áreas naturales protegidas.

Como parte de las funciones técnico normativas del Titular del pliego, se encuentran: la de refrendar los actos presidenciales que corresponden a su sector; formular propuestas y aprobar lineamientos, normas, directivas, planes, programas, proyectos, estrategias e instrumentos de gestión ambiental en las materias de su competencia; así como cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia.

Por su parte el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente, tiene como función expedir resoluciones viceministeriales así como coordinar la elaboración y el cumplimiento de la normatividad ambiental en el ámbito de su competencia, esto es, la gestión de los recursos naturales, la diversidad biológica, el cambio

<sup>25</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.



climático y las medidas de adaptación y mitigación, la lucha contra la desertificación y la sequía así como el inventario y establecimiento de los mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de los servicios ambientales.

El citado Viceministerio cuenta a su vez con los siguientes órganos de línea:

- La Dirección General de la Diversidad Biológica, encargada de formular, en coordinación con los sectores y las entidades correspondientes, la política, planes, estrategias y normas de carácter nacional sobre diversidad biológica y sus componentes en bosque, flora y fauna silvestre, acuática continental, marino y costero y acceso a los recursos genéticos, proponiendo su aprobación, así como la supervisión de su adecuado cumplimiento al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.
- La Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos, encargada, entre otros de formular, en coordinación con las entidades correspondientes, la política, planes y normas de carácter nacional, para la gestión del cambio climático, proponiendo su aprobación.
- La Dirección General de Ordenamiento Territorial, encargada, entre otras funciones de formular, en coordinación con las entidades correspondientes, la política, planes, estrategias, lineamientos y normas de carácter nacional para el ordenamiento territorial proponiendo su aprobación al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales.
- La Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural encargada, entre otros, de formular y promover en coordinación con las entidades competentes, la política, planes, estrategias, instrumentos, normas y directivas de carácter nacional para la evaluación y valoración de los recursos naturales, la diversidad biológica y los servicios ambientales y su degradación, proponiendo su aprobación.

De acuerdo al área de transparencia y acceso a la información de la Secretaría General del MINAM<sup>26</sup>, las citadas direcciones no han emitido resolución directoral alguna a la fecha dado que no se encuentra en el marco de sus funciones su expedición. De otra parte, si bien el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM ha emitido algunas resoluciones viceministeriales<sup>27</sup>, éstas han versado sobre materia administrativa ajena a los fines del Estudio.

En tal sentido, en el marco del Estudio, sólo efectuamos la recuperación normativa de los Decretos Supremos, Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales expedidos por el MINAM.

<sup>26</sup> Conforme al ROF del MINAM, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008-MINAM, las citadas direcciones no contarían con la función de aprobar resoluciones directorales. Igual mención efectuó el área de transparencia y acceso a la información de la Secretaría General del MINAM, mediante el Oficio N° 018-2010-TRANSP-MINAM de fecha 16 de agosto de 2010 y por comunicación telefónica el 09 de febrero de 2012, al indicar que no han emitido resolución directoral alguna a la fecha.

<sup>27</sup> Portal de transparencia y acceso a la información del MINAM. Consulta realizada el 09 de febrero de 2012 <[http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=190&Itemid=39](http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=190&Itemid=39)>



#### 4.7 SERNANP

Creado como un organismo público técnico especializado<sup>28</sup> adscrito al MINAM, es el ente rector y la autoridad técnico-administrativa del SINANPE, además del encargado de administrar el patrimonio forestal y de fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales.

En tal sentido, conforme a su ROF<sup>29</sup>, son funciones generales del SERNANP el establecer las infracciones y sanciones administrativas correspondientes así como ejercer la potestad sancionadora; otorgar derechos de uso y aprovechamiento a través de concesiones, autorizaciones y permisos u otros mecanismos para realizar actividades inherentes a los objetivos y funciones de las áreas naturales protegidas de administración nacional; promover, otorgar y regular derechos por los servicios ambientales y otros mecanismos similares generados por las áreas naturales protegidas bajo su administración; y emitir opinión técnica de oficio y a pedido de parte en los temas de su competencia.

Respecto a su estructura orgánica, cuenta con los siguientes órganos de línea:

- La Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas, encargada de la conducción de la gestión efectiva y promoción del uso sostenible de las áreas naturales protegidas de administración nacional. Con este fin tiene como una de sus funciones la de formular y proponer a la Presidencia del Consejo Directivo las políticas y lineamientos que se requieran.
- La Dirección de Desarrollo Estratégico, encargada de proponer las políticas, planes, programas, proyectos y normas relacionadas con el desarrollo de las áreas naturales protegidas de administración nacional, regional y local, así como brindar los instrumentos necesarios para medir el impacto de la gestión en las Áreas Naturales Protegidas.

Por su parte, la Presidencia del Consejo Directivo del SERNANP, titular y máxima autoridad ejecutiva del SERNANP, tiene como función aprobar normas, directivas así como criterios técnicos y administrativos para la gestión de las áreas naturales protegidas de administración nacional.

En este orden de ideas, se efectuó la recuperación normativa de las Resoluciones Presidenciales aprobadas por el Presidente del SERNANP y de las Resoluciones Directorales emitidas por los órganos de línea del SERNANP, en este último caso, a fin de cotejar que no se hayan aprobado disposiciones de carácter normativo a este nivel jerárquico.

#### 4.8 OSINFOR

El OSINFOR fue creado en el año 2000 por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, bajo el nombre de Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables y como un organismo público descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía funcional, técnica y administrativa a cargo de las siguientes funciones:

<sup>28</sup> Conforme al artículo 28º y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada por Ley N° 29158, son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público, de alcance nacional y adscritas a un Ministerio, que se crean, por excepción, cuando existe la necesidad, entre otros, de planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.

<sup>29</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 006-2008-MINAM.



- Supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal a través de personas jurídicas especializadas.
- Aplicar las sanciones que correspondan según el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Llevar un Registro de personas jurídicas acreditadas para realizar la supervisión o certificación voluntaria.

En atención a la décimo séptima disposición complementaria del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, las funciones del OSINFOR fueron ejercidas por el INRENA hasta su implementación luego de la fusión por absorción del OSINFOR al INRENA dispuesta por Decreto Supremo N° 036-2004-AG.

Mediante Decreto Supremo N° 004-2005-AG y bajo el nombre de Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables, la OSINFOR se incorporó a la estructura orgánica del INRENA como el órgano de supervisión encargado de supervisar, evaluar, controlar y verificar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal con fines maderables, los planes de manejo forestal y el aprovechamiento de otros productos del bosque en dichas concesiones así como de aplicar las sanciones y multas que correspondan.

Para tal efecto, la OSINFOR estuvo a cargo de un funcionario de confianza con la categoría de Gerente y del cual dependían jerárquicamente los directores a cargo de las dos Unidades que la conformaban: la Unidad de Supervisión, Evaluación y Control así como la Unidad de Regulación y Asuntos Normativos.

Cabe señalar que, entre otras funciones y en el ámbito de su competencia, la OSINFOR tuvo a su cargo la emisión y aprobación de directivas así como demás dispositivos propuestos por la Unidad de Regulación y Asuntos Normativos.

En el año 2008, por Decreto Legislativo N° 1085, se crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre a fin de dotarle independencia e incluir, entre sus funciones, la supervisión de la verificación de todas las concesiones y permisos madereros conforme a lo acordado en el Anexo 18.3.4 "Anexo sobre el gestión del sector forestal" del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos modificado por su Protocolo de Enmienda.

El nuevo OSINFOR se crea como un organismo público executor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, con personería jurídica de derecho público interno y cuya dirección está a cargo de un Presidente Ejecutivo.

Asimismo, se establece que el OSINFOR sea la entidad encargada, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, para su sostenibilidad, de acuerdo con la política y estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales y las políticas que sobre servicios ambientales establezca el MINAM, en el ámbito de su competencia.



Entre sus funciones, destacan el dictado, en el ámbito de su competencia, de las normas y/o reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo así como aquellas que se refieran a obligaciones o derechos contenidos en los títulos habilitantes.

Los órganos de línea del OSINFOR dependen jerárquicamente del Presidente Ejecutivo y actúan como primera instancia administrativa en la imposición de sanciones y declaración de caducidad, siendo éstos los siguientes:

- La Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre, órgano encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre otorgados mediante contratos de concesión, en sus diversas modalidades establecidas por Ley, así como de los servicios ambientales que se deriven de éstos. La citada dirección se encuentra conformada por la Sub Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre y la Sub Dirección de Regulación y Fiscalización de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre.
- La Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre, órgano encargado de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre otorgados mediante permisos y autorizaciones establecidos por ley, así como de los servicios ambientales derivados de éstos. En su estructura interna, cuenta con la Sub Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre y la Sub Dirección de Regulación y Fiscalización de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre.

Es preciso indicar que ambos órganos de línea, en el marco de sus funciones, cuentan con la función específica de proponer a la Alta Dirección lo siguiente:

- Las normas y/o reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo así como aquellas que se refieran a obligaciones o derechos contenidos en los títulos habilitantes bajo su supervisión.
- Las metodologías y procedimientos para la evaluación y supervisión de la sostenibilidad del manejo y el cumplimiento de los compromisos contenidos en los títulos habilitantes bajo su supervisión así como de los servicios ambientales provenientes del bosque.

Atendiendo a los fines del presente estudio, se recuperaron las Resoluciones Gerenciales y las Resoluciones Presidenciales emitidas por la máxima autoridad del OSINFOR durante su funcionamiento como órgano de supervisión del INRENA y, posteriormente, como organismo público ejecutor adscrito a la PCM. Asimismo, se revisaron las Resoluciones Directorales expedidas por los órganos de línea del OSINFOR a fin de cotejar que no se hayan aprobado disposiciones de carácter normativo a este nivel jerárquico.

#### 4.9 SENASA

El SENASA fue creado<sup>30</sup> en el año 1992 como un organismo público descentralizado encargado de desarrollar y promover la participación de la actividad privada para la ejecución de los planes y programas de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades que inciden significativamente en la actividad agraria.

Conforme a su primer y segundo ROF<sup>31</sup>, contó con un Consejo Directivo, como órgano superior de la institución, y con un Jefe, como máxima autoridad ejecutiva pero con rango de Viceministro.

Asimismo, desde su creación hasta el año 2005 contó con los siguientes órganos de línea:

- La Dirección General de Sanidad Vegetal, a cargo, entre otros, de dirigir las actividades de protección, regulación e inspección y de servicios de sanidad vegetal en el ámbito regional y nacional así como de establecer mecanismos de control, registro y fiscalización respecto de insumos de uso agrícola tales como semillas y agroquímicos.
- La Dirección General de Sanidad Animal estuvo a cargo, entre otros, de dirigir las actividades de protección, regulación e inspección y de servicios de sanidad animal en el ámbito regional y nacional así como de establecer mecanismos de control, registro y fiscalización respecto de insumos de uso animal, así como biológicos y fármacos.

En consideración de las nuevas funciones atribuidas al SENASA, esto es, como Autoridad Nacional en Sanidad Agraria, Autoridad Nacional en Semillas y Autoridad Nacional competente en materia de Producción Orgánica, se aprueba su actual ROF por Decreto Supremo N° 008-2005-AG.

En esta nueva conformación, modificada por Decreto Supremo N° 027-2008-AG<sup>32</sup>, cesa la figura del Consejo Directivo y se atribuye expresamente a la Jefatura Nacional la función de aprobar, entre otros, los proyectos de Reglamentos en materias de competencia del SENASA. De igual manera se observa una mayor especialización en los órganos de línea que lo componen, siendo éstos los siguientes:

- La Dirección de Sanidad Vegetal, es la unidad orgánica responsable de proteger y mejorar el estatus fitosanitario del país; entre sus funciones está la de establecer, mediante Resolución, los requisitos fitosanitarios aplicables a los procesos de ingreso al país y tránsito internacional, de plantas, productos vegetales u otros artículos reglamentados. Cuenta con cuatro Sub Direcciones: la Subdirección de Cuarentena Vegetal; la Subdirección de Análisis de Riesgo y Vigilancia Fitosanitaria; la Subdirección de Moscas de la Fruta y Proyectos Fitosanitarios; y la Subdirección de Control Biológico.
- La Dirección de Sanidad Animal, es la unidad orgánica responsable de proteger y mejorar el status de la sanidad animal del país. A través de la Subdirección de Cuarentena Animal tiene la función de establecer y conducir el Sistema de Control Cuarentenario, orientado a prevenir el ingreso de enfermedades reglamentadas en envíos materia de importación,

<sup>30</sup> Conforme a la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, aprobada por Decreto Ley N° 25902, dicha entidad contaría con personería jurídica de derecho público interno y autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

<sup>31</sup> Aprobados, respectivamente, por Decretos Supremos N° 056-92-AG y 024-95-AG.

<sup>32</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de octubre de 2008.



tránsito internacional y hacia áreas reglamentadas, así como asegurar la sanidad de los productos y subproductos de origen animal en los envíos materia de exportación. Cuenta además con la Subdirección de Análisis de Riesgo y Vigilancia Epidemiológica, y la Subdirección de Control y Erradicación de Enfermedades.

- La Dirección de Insumos Agropecuarios e Inocuidad Agroalimentaria, es la unidad orgánica responsable de contribuir a la calidad e inocuidad agroalimentaria del país. Entre sus funciones está la de establecer mecanismos de control, registro y fiscalización respecto a insumos de uso animal así como de insumos de uso agrícola y forestal tales como semillas y agroquímicos. Cuenta con cinco Sub Direcciones: la Subdirección de Semillas y Viveros; la Subdirección de Insumos Agrícolas; la Subdirección de Insumos Pecuarios; la Subdirección de Producción Orgánica; y la Subdirección de Inocuidad Agroalimentaria.

Respecto a la presente institución, se recopilieron las Resoluciones Jefaturales del SENASA así como las Resoluciones Directorales emitidas por sus órganos de línea a fin de cotejar, en este último caso, que no se hayan aprobado disposiciones de carácter normativo a este nivel jerárquico.

## 5. MARCO CONCEPTUAL

### 5.1 La Teoría del Ordenamiento Jurídico

La Teoría del Ordenamiento Jurídico, elaborada por el *ius positivismo* a través de Kelsen, plantea entender al Derecho como un ente unitario construido a partir de una norma fundamental que determina, cuando menos, quién gobierna, cómo lo hace y cómo se elaboran las normas jurídicas de menor jerarquía que subordina (Rubio 2009:320). De esta manera, la norma fundamental permite establecer la validez de las normas en cuanto al fondo, por la compatibilidad con su contenido; y la forma, al establecer las formalidades para su aprobación y vigencia.

En este sentido, conforme indica el Tribunal Constitucional del Perú, el ordenamiento jurídico se presenta como *“un sistema orgánico, coherente e integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel que se encuentran interconectadas por su origen, es decir, que unas normas se fundan en otras o son consecuencia de ellas”* siendo que *“toda norma encuentra su fundamento de validez en otra superior, y así sucesivamente, hasta llegar a la norma fundamental”*<sup>33</sup>.

A fin de distinguirse del sólo conjunto de normas, esto es, como *“un ente nuevo diferente a cada una de las normas que lo componen”* (Bobbio 1993:202), el ordenamiento jurídico se basa en tres conceptos fundamentales:

- a. **La unidad:** Presupone contar con un eje conductor de la producción normativa, en este caso, la norma base mediante la cual el Poder Constituyente (sociedad) se compromete a obedecer las normas emitidas por el Poder Constituido (Estado) en ejercicio del poder que le ha asignado. En tal sentido, podemos decir que todas las normas jurídicas *“son establecidas [directa o indirectamente cuando exista una delegación en autoridades subordinadas] por la misma autoridad, y todas ellas pueden ser reconducidas a la misma fuente originaria que está constituida por el poder legitimado para crear Derecho”* (Bobbio 1993: 203).
- b. **La coherencia:** Implica que en el Ordenamiento Jurídico no pueden existir dos normas contradictorias o incompatibles entre sí, es decir, una vez identificada una incoherencia del sistema debe resolverse aplicando el principio cronológico, el principio de jerarquía y el principio de especialidad.
- c. **La plenitud:** Niega la existencia de lagunas<sup>34</sup> en la Ley cuando el juez deba administrar justicia. En tales casos corresponderá la aplicación de los métodos de integración reconocidos en el numeral 8 del artículo 139<sup>o</sup> de la Constitución, es decir, de los principios generales del derecho y del derecho consuetudinario.

Como puede apreciarse, esta representación del ordenamiento jurídico, perfectamente estructurada, rígida y teórica, asume que el funcionamiento de los órganos del Estado y, por ende, el ejercicio de sus funciones por parte de los servidores públicos que lo componen, se encuentra perfectamente alineado a los fines de su creación conforme al mandato constitucional que los subordina. De ahí que los conflictos de interés al interior de los órganos del Estado, expresados en mandatos normativos o actos administrativos, pueden revestir un

<sup>33</sup> Tribunal Constitucional. Expediente Nº 005-2003-AI/TC. Sentencia del 3 de octubre de 2003, fundamento 3.

<sup>34</sup> Supuesto en el cual no existe norma jurídica aplicable a un hecho concreto.





manto de legalidad que conlleva a “*un escenario de leyes oscuras y contradictorias entre sí*” (Landa 2012a:11) ajeno a la complejidad social que regula.

En tal sentido, el Dr. César Landa destaca la importancia de interpretar la Teoría del Ordenamiento Jurídico en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho a fin de abordar la problemática generada por la pluralidad jurídica del Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Para fines del presente estudio se detallan algunos conceptos clave para el análisis.

## **5.2 El proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico**

A decir de Landa, la constitucionalización genera un cambio sustantivo en la noción de ordenamiento jurídico en lo que refiere a precisar qué norma jurídica ocupa el máximo nivel en la pirámide normativa, así como a la forma de entender las fuentes de producción normativa y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (2012a:11).

Este proceso de constitucionalización, continua Landa, otorga seguridad jurídica al basar el actuar estatal en los principios y derechos constitucionales, pues al contrastar estos conceptos con el reconocimiento de que no existe un solo nivel de actuación que es el Estado, se alcanza un nivel superior que se abre a la diversidad de grupos sociales existentes así como a los procesos socio-económicos nacionales e internacionales de diversos sectores, reconociéndose de esta manera el pluralismo jurídico (2012a:11).

El Estado Social y democrático de Derecho, impregnado del constitucionalismo, ha superado la idea del histórico Estado Liberal y el positivismo, en el que la ley operaba como la norma jurídica por excelencia presuponiendo una autoridad unitaria y la homogeneidad de los grupos y actores políticos, que tenían como fin último el velar por la libertad del ciudadano, pasando luego por el liberalismo dónde no se reacciona frente a la heterogeneidad social dejando de lado el pluralismo jurídico y la necesidad de mayores garantías que la sola protección de libertad, llegando al Estado Social democrático de Derecho dónde finalmente se admite la diversidad social, política y cultural, así como el pluralismo jurídico, superando la idea del derecho emanado del gobernante como único (Landa 2012b:8).

El marco jurídico vigente en el país sigue las corrientes actuales del constitucionalismo y los derechos fundamentales, debiendo considerarse una presencia patente o latente de los mandatos constitucionales en el desarrollo normativo de todo sector. El Sector Forestal y de Fauna Silvestre, como otros sectores, muestra un proceso paulatino y a veces errático de constitucionalización del ordenamiento jurídico.

## **5.3 Las fuentes de Derecho en el contexto del constitucionalismo**

La noción de fuentes del Derecho procura explicar jurídicamente un orden social, que se expresa en la génesis del contenido de las normas jurídicas, legitima los valores que sustentan a las normas jurídicas y sistematiza un régimen jurídico formal de creación de normas jurídicas (Landa 2012a:11).

Según refiere Landa, son consideradas meta-normas en tanto son normas jurídicas vistas como resultados institucionales que pueden ser hechos o actos jurídicos, tal como lo son los documentos normativos (expedidos a través de leyes y reglamentos), la costumbre jurídica, la norma implícita y las premisas normativas construidas desde el discurso jurídico (2012a:12).



Las normas relativas a las fuentes del derecho son normas de carácter *instrumental* (*normas constitutivas o secundarias*), porque no regulan conductas, sino que fijan los procedimientos para generar normas jurídicas, además que su cumplimiento determina la vigencia y validez de las normas generadas, en función de lo cual puede ejercerse el control de constitucionalidad (Landa 2012a:12). Por el contrario, según precisa Landa en esta clasificación, las *normas regulativas* (normas o reglas primarias) son el grupo de normas jurídicas que prescriben la conducta de los ciudadanos, prohibiendo, permitiendo u obligando el curso de sus acciones (2012a:41).

En la actualidad, se viene produciendo una “desformalización” de las fuentes del Derecho como resultado de la profusa y asistemática aprobación de normas jurídicas que aborden realidades tan heterogéneas como coyunturales (Landa 2012a:14).

Esta crisis de la unidad, coherencia y consistencia del ordenamiento jurídico, que también se advierte en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, plantea la necesidad de contar con lineamientos de política claros que articulen la toma de decisión de los actores en el plano material, con una visión de largo plazo y, de otra parte, contar con reglas claras que formalmente validen y garanticen la vigencia de la creación normativa (Landa 2012a:14).

#### **5.4 Clasificación de las fuentes de Derecho**

La Constitución Política constituye la norma fundamental bajo la cual se organiza el Estado peruano, los órganos que lo conforman y sus funciones. En ese sentido, sus normas subordinan a todas aquéllas que forman parte de este pluralismo jurídico, indistintamente de la fuente de derecho que procedan.

A continuación se explican cada una de las fuentes de Derecho. Posteriormente se detallará la legislación, dado que constituye la fuente de derecho que es objeto del presente estudio.

##### **5.4.1 La Legislación**

Rubio la define como “*el conjunto de procedimientos, formalidades escritas y principios jerárquicos mediante los cuales se crean normas jurídicas válidas de carácter general, cuyo contenido es expresión de voluntad de los poderes del Estado*” (2009:118)

En tal sentido, se caracteriza por crear normas jurídicas escritas y de carácter general, adoptar diversas formalidades y procedimientos así como constituir expresión de los órganos de gobierno del Estado en sus distintos planos (gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local), con un reconocimiento del pluralismo jurídico existente y a la luz de los principios democráticos constitucionales que garanticen el equilibrio del ordenamiento jurídico (Landa 2012b:8).

##### **5.4.2 La Jurisprudencia**

La jurisprudencia, entendida como las resoluciones con calidad de cosa juzgada, se fundamenta constitucionalmente a través de los órganos jurisdiccionales que la producen: el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral.



Moreno la define como *“la interpretación judicial del derecho efectuada por los más altos tribunales en relación con los asuntos que a ellos corresponde, en un determinado contexto histórico, que tiene la virtualidad de vincular al tribunal que los efectuó y a los jerárquicamente inferiores, cuando se discutan casos fáctica y jurídicamente análogos, siempre que tal interpretación sea jurídicamente correcta (...).”*<sup>35</sup>

Además de constituir norma jurídica obligatoria para las partes sometidas a la jurisdicción del órgano jurisdiccional que la produce, puede adoptar un carácter vinculante a propósito de la labor interpretativa desplegada por los jueces, la misma que permite aplicar con equidad el derecho en circunstancias similares a las ya resueltas (Rubio 2009:173).

La jurisprudencia administrativa, conformada por las resoluciones administrativas firmes que adquirieron la calidad de cosa juzgada por no haber sido impugnadas oportunamente, merece una mención aparte dado que, a diferencia de las resoluciones judiciales de última instancia, las resoluciones administrativas no adquieren por sí mismas la calidad de cosa juzgada.

### 5.4.3 La Costumbre

Es *“la práctica reiterada que genera en la comunidad donde se da, la convicción de que produce derechos y obligaciones para sus miembros”* (Neves 2004:79), así el Tribunal Constitucional<sup>36</sup> destaca la combinación de dos elementos para su constitución:

- a. Elemento material: Hace referencia a la práctica reiterada y constante, es decir, alude a la duración y reiteración de conductas en el tiempo (*consuetudo inveterate*).
- b. Elemento espiritual: Hace referencia a la existencia de una conciencia social acerca de la obligatoriedad de una práctica reiterada y constante; es decir, alude a la convicción generalizada respecto de la exigibilidad jurídica de dicha conducta (*opinio iuris necessitatis*).

### 5.4.4 La Doctrina

Constituye *“el conjunto de escritos aportados al Derecho a lo largo de toda su historia, por autores dedicados a describir, explicar, sistematizar, criticar y aportar soluciones dentro del mundo jurídico”* (Rubio 2009: 196).

No obstante carecer de reconocimiento constitucional, los diversos niveles jerárquicos del Poder Judicial así como el Tribunal Constitucional aceptan a la doctrina jurídica como fuente de derecho al recurrir a ella, sea nacional o extranjera, *“para respaldar, ilustrar, aclarar o precisar los fundamentos jurídicos que respaldarán los fallos que se sustentan en la Constitución, en las normas aplicables al caso y en la jurisprudencia”*.<sup>37</sup>

### 5.4.5 La Declaración de Voluntad

La declaración de voluntad, como fuente de derecho, es el acto jurídico por el cual el sujeto expresa intersubjetivamente su pensamiento creando normas jurídicas obligatorias.

<sup>35</sup> Moreno Millán, Franklin. Citado por el Tribunal Constitucional. Expediente N° 047-2004-AI/TC. Sentencia del 24 de abril de 2006, fundamento 33.

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 047-2004-AI/TC. Sentencia del 24 de abril de 2006, fundamento 40.

<sup>37</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 047-2004-AI/TC. Sentencia del 24 de abril de 2006, fundamento 45.

Dependiendo de si procede o no de un acuerdo de voluntades, puede ser bilateral o unilateral respectivamente.

De acuerdo al artículo 140º del Código Civil se requiere para la validez del acto jurídico la concurrencia de los siguientes elementos: agente capaz, objeto física y jurídicamente posible, fin lícito, y observancia de la forma prescrita bajo sanción de nulidad.

## 5.5 La Legislación

La estructura jurídica es establecida en base a los siguientes criterios rectores: las categorías<sup>38</sup>, como el conjunto de normas de contenido y valor semejante o análogo; y los grados<sup>39</sup>, como la jerarquía existente entre las normas pertenecientes a una misma categoría.

Atendiendo a los citados criterios, podemos indicar que el plano legislativo nacional se organiza de la siguiente manera:

Categorías	Alcance
Primera categoría	Las normas constitucionales y las normas con rango constitucional: 1er. grado: La Constitución. 2do. grado: Leyes de reforma constitucional. 3er. grado: Tratados de derechos humanos.
Segunda Categoría	Las leyes y las normas con rango de ley, que incluye a los tratados con rango de ley, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, y las resoluciones legislativas.
Tercera categoría	Los decretos supremos y las resoluciones

Cabe señalar que, dado el alcance del presente estudio, no se abordaron los decretos leyes, el Reglamento del Congreso ni las sentencias expedidas por el Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma con rango de ley.

A continuación pasaremos a desarrollar cada uno de los dispositivos legales indicados:

### 5.5.1 Constitución Política del Perú

El artículo 51º de la Constitución Política de Perú prevé su prevalencia sobre toda norma legal que forme parte del sistema, la de la ley sobre las normas de inferior jerarquía y así sucesivamente.

Como garantía de la supremacía constitucional señalada, la Carta Magna establece dos mecanismos de control. Por un lado, el control concentrado, ejercido por el Tribunal Constitucional al resolver los procesos de inconstitucionalidad iniciados contra las normas que tienen rango de ley<sup>40</sup> y que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo; y, del otro, el control difuso, entendido como *“una competencia reconocida a todos los órganos*

<sup>38</sup> Tribunal Constitucional. Expediente N° 047-2004-AI/TC. Sentencia del 24 de abril de 2006, fundamento 61. Indica que las categorías: *“Son la expresión de un género normativo que ostenta una cualificación de su contenido y una condición preferente determinada por la Constitución o por sus normas reglamentarias. Ellas provienen de una especie normativa; es decir, aluden a un conjunto de normas de contenido y valor semejante o análogo (leyes, decretos, resoluciones, etc.).”*

<sup>39</sup> Tribunal Constitucional, Ibídem. Los grados *“Son los que exponen una jerarquía existente entre las normas pertenecientes a una misma categoría. Tal el caso de las resoluciones (en cuyo orden decreciente aparecen las resoluciones supremas, las resoluciones ministeriales, las resoluciones viceministeriales, etc.).”*

<sup>40</sup> Entendiéndose por éstas a las leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales conforme a lo indicado en el numeral 4 del artículo 200º de la Constitución Política del Perú.



*jurisdiccionales para declarar la inaplicabilidad constitucional de la ley, con efectos particulares, en todos aquellos casos en los que la ley aplicable para resolver una controversia resulta manifiestamente incompatible con la Constitución”<sup>41</sup>.*

Mención aparte merece el proceso de acción popular, de competencia exclusiva del Poder Judicial y que procede por infracción a la Constitución y a la ley, contra los reglamentos, normas administrativas así como resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.

### **5.5.2 Leyes**

*Son “prescripciones normativas generales y escritas emanadas del Congreso de la República, conforme a un procedimiento prefijado por la Constitución”<sup>42</sup>.*

De acuerdo al Tribunal Constitucional *“comprende a las leyes ordinarias, las leyes orgánicas, las leyes de desarrollo constitucional y las [normas con rango de ley] que tienen una denominación asignada directamente por la Constitución y cuyas diferencias no radican en su jerarquía ni en el órgano que las expide, sino en su procedimiento de aprobación y en las materias que regulan”<sup>43</sup>.*

Así, se denominan leyes orgánicas a aquellas leyes que regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

En todos los casos, las leyes son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que postergue su vigencia en todo o en parte.

### **5.5.3 Normas con Rango de Ley**

Conforme al inciso 4 del artículo 200º de la Carta Magna, además de las Leyes se considera como tales, entre otros, a los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados.

#### **5.5.3.1 Decretos Legislativos<sup>44</sup>**

Normas con rango y fuerza de ley que emanan de autorización expresa y facultad delegada por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo. Se circunscriben a la materia específica y deben dictarse dentro del plazo determinado por la ley autoritativa respectiva. Asimismo, son refrendados por el o los Ministros a cuyo ámbito de competencia corresponda.

Los Decretos Legislativos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo Decreto Legislativo que postergue su vigencia en todo o en parte; en tanto, los relativos a tributos de periodicidad anual rigen a partir del uno de enero del año siguiente a su publicación.

<sup>41</sup> Tribunal Constitucional. Expediente Nº 1680-2005-PA/TC. Sentencia del 11 de mayo de 2005, fundamento 2.

<sup>42</sup> Tribunal Constitucional. Expediente Nº 047-2004-AI/TC. Sentencia del 24 de abril de 2006, fundamento 16.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Inciso 1 del artículo 11º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Nº 29158.

### 5.5.3.2 Decretos de Urgencia<sup>45</sup>

Normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional y se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles.

En atención a esto último, el Tribunal Constitucional<sup>46</sup> ha interpretado que deben responder a los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad.

En cuanto a su aspecto formal, son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.

Entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo que postergue su vigencia en todo o en parte.

### 5.5.3.3 Tratados Internacionales

Son acuerdos internacionales celebrados por escrito entre el Estado Peruano con otros Estados u organismos internacionales y que se encuentran regidos por el derecho internacional, ya sea que consten en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Inciso 2 del artículo 11º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley Nº 29158.

<sup>46</sup> Tribunal Constitucional. Expediente Nº 0008-2003-AI/TC. Sentencia del 11 de noviembre de 2003, fundamento 60: “Asunto distinto, sin embargo, es determinar si las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, sirvieron de justificación a su promulgación, respondían a las exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118º de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91º del Reglamento del Congreso. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

- a) *Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la “voluntad” de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3).*
- b) *Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.*
- c) *Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.*
- d) *Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.º 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118º de la Constitución, debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.*
- e) *Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él “cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3).*

*Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.”*

<sup>47</sup> No obstante que la definición recogida en el literal a) del artículo 2º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por Decreto Supremo Nº 029-2000-RE, restringe su alcance a los acuerdos internacionales suscritos entre Estados, ello

En nuestro ordenamiento jurídico hay tres rangos de tratados de acuerdo al procedimiento seguido para su aprobación: constitucional, legal y simplificados (Landa 1998: 7-12).

Los **tratados con rango constitucional** son aquellos que afectan disposiciones constitucionales y, por tanto, deben ser aprobados por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificados por el Presidente de la República.

Los **tratados con rango de ley**, previo a su ratificación por el Presidente de la República, son aprobados por el Congreso y regulan infraconstitucionalmente sobre derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado así como los tratados que crean, modifican o suprimen tributos, los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

Para un mejor entendimiento de la diferencia existente entre ambos tipos de tratados, Landa nos coloca el siguiente ejemplo: en tanto los tratados constitucionales regulan la materia de los derechos humanos en sus fundamentos constitutivos, los tratados de rango legislativo los desarrollan, sin transgredirlos ni desnaturalizarlos (1998:10).

Los **tratados simplificados o ejecutivos** son aprobados por el Presidente de la República mediante decreto supremo y no deben de versar sobre ninguna de las materias reguladas por los tratados de rango legal.

La aprobación de los tratados, por parte del Congreso de la República, se efectuará mediante resolución legislativa.

Al respecto es preciso señalar que las resoluciones legislativas pueden ser de dos tipos: “*resoluciones legislativas*”, cuya numeración es correlativa a la de las leyes, y “*resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso*”, cuya numeración corresponde a cada año. Para efectos de la aprobación de tratados, el Congreso de la República utiliza las primeras.

TRATADOS INTERNACIONALES					
Rango	Materia	Congreso de la República	Presidente de la República	Publicación en el Diario Oficial El Peruano [1]	Fecha de entrada en vigencia [1]
Constitucional	Afectan disposiciones constitucionales	Aprobado por Resolución Legislativa luego de seguir el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución	Ratificado por Decreto Supremo	El texto íntegro de los tratados celebrados y aprobados por el Estado deberá ser publicado en el	En la fecha en que se cumplan las condiciones establecidas en los instrumentos internacionales

no enerva que pueda aplicarse a aquellos celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre éstos con otros sujetos de derecho internacional.

<b>Legal</b>	<i>Regulan a nivel infra constitucional derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional y obligaciones financieras del Estado, tributos así como aquellos que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.</i>	<i>Aprobado por Resolución legislativa</i>		<i>Diario Oficial. Dicha publicación comprenderá uno o más instrumentos anexos si los hubiere.</i>  <i>Asimismo, deberá señalar el número y fecha de la Resolución Legislativa que los aprobó o del Decreto Supremo que los ratificó.</i>	<i>respectivos.</i>  <i>El Ministerio de Relaciones Exteriores comunicará al Diario Oficial, en cuanto se hayan cumplido las condiciones establecidas en el tratado, para que publique la fecha de la entrada en vigor del mismo, a partir de la cual se incorpora al derecho nacional.</i>
Simplificado	<i>Ninguna de las materias indicadas anteriormente</i>	<i>No requiere</i>			

[1] Conforme a lo dispuesto por Ley N° 26647, que estableció las normas que regulan actos relativos al perfeccionamiento nacional de los Tratados celebrados por el Estado Peruano, con fecha de entrada en vigencia el 29 de junio de 1996.

Fuente: Elaborado por SPDE.

## 5.5.4 Decretos y Resoluciones

### 5.5.4.1 Decretos Supremos<sup>48</sup>

Normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional.

Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Los Decretos Supremos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo que postergue su vigencia en todo o en parte.

### 5.5.4.2 Resoluciones Supremas<sup>49</sup>

Decisiones de carácter específico rubricadas por el Presidente de la República y refrendadas por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Son notificadas de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley N° 27444, y/o se publican en los casos que lo disponga la ley. Cuando corresponda su publicación, por ser de naturaleza normativa, son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria que postergue su vigencia en todo o en parte.

<sup>48</sup> Inciso 3 del artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aprobada por Ley N° 29158.

<sup>49</sup> Inciso 4 del artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aprobada por Ley N° 29158.



### 5.5.4.3 Resoluciones Ministeriales

Normas aprobadas por uno o más ministros de Estado. *“Formalmente, lleva solo una firma del ministro, con lo que tiene un rango inferior a la resolución suprema y al decreto supremo por la jerarquía de las voluntades que contribuyen a aprobarla”* (Rubio 2009:141).

### 5.5.4.4 Otras Resoluciones

Para efectos del presente estudio, además de las Resoluciones mencionadas consideraremos a las Resoluciones Jefaturales, Resoluciones Gerenciales, Resoluciones Presidenciales, Resoluciones de Dirección General, Resoluciones de Intendencia y Resoluciones Directorales aprobadas por las entidades identificadas en el marco institucional.

### 5.5.5 Sub clasificación aplicable a todas las anteriores

No obstante la distinción formal efectuada, los tipos normativos descritos se emiten, en la práctica, indistintamente con un alcance general o particular.

Es así que, atendiendo a su pertenencia a la función normativa o ejecutiva del órgano Ejecutivo del Estado o, para Morón, la potestad reglamentaria o la potestad adjudicativa de la Administración (2004:92), Rubio propone clasificar a los decretos y a las resoluciones en disposiciones normativas y disposiciones resolutorias respectivamente (Rubio 2009:145) en una clasificación que puede extenderse, en lo que corresponda, a las leyes y a algunas normas con carácter de ley.

Así, los decretos y las resoluciones se pueden clasificar en:

- a. **Disposiciones resolutorias:** Decretos y resoluciones de carácter particular emitidos *“en cumplimiento de las normas legislativas generales, sean la Constitución, las leyes o normas con rango de ley, o los propios decretos y resoluciones de carácter general”* (Rubio 2009:145).

A diferencia de las disposiciones normativas, no forman parte de la legislación peruana y son expresión de la función ejecutiva o potestad adjudicativa del órgano Ejecutivo del Estado. En este grupo encontramos a los actos administrativos<sup>50</sup>.

- b. **Disposiciones normativas:** Decretos y resoluciones de carácter general<sup>51</sup> que forman parte de la legislación como fuente de derecho.

b.1 Por su función pueden clasificarse, de acuerdo a Landa, en:

b.1.1 Normas regulativas (normas o reglas primarias): Normas jurídicas que prescriben las conductas, prohibiendo, permitiendo u obligando el curso de sus acciones. Cuando se encuentran dirigidas a:

<sup>50</sup> De acuerdo al inciso 1.1 del artículo 1º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley Nº 27444, los actos administrativos son las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

<sup>51</sup> El Decreto Supremo Nº 001-2009-JUS entiende *“por norma de carácter general a aquella que crea, modifica, regula, declara o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se deriva un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica”*.



- Los ciudadanos: prescriben su conducta, estableciendo consecuencias cuando el ciudadano deja de realizar la conducta obligada o realiza lo prohibido en las disposiciones normativas
- Los servidores públicos: ordenan, prohíben y permiten actuaciones de los funcionarios y trabajadores públicos, así como cargos de confianza o políticos en ejercicio de sus funciones, siendo de trascendental importancia el conocimiento de estas normas.

b.1.2 Normas instrumentales (normas constitutivas o secundarias): Grupo de normas relativas a las fuentes del derecho dado que fijan los procedimientos para generar normas jurídicas, además que su cumplimiento determina la vigencia y validez de las normas generadas, en función de lo cual puede ejercerse el control de constitucionalidad. Cuando se encuentran dirigidas a:

- Los ciudadanos: El ordenamiento jurídico les reconoce la competencia para generar normas regulativas, que ordenen, prohíban o permitan acciones de alcance entre los particulares.
- Los servidores públicos: Otorgan competencias y poderes para modificar la realidad jurídica, disponiendo mecanismos y habilitando la aplicación de consecuencias jurídicas en casos concretos, procurándose evitar la falta de certeza en la formación, cambio y adjudicación de la normatividad del ordenamiento jurídico en un contexto dinamizado por la presión social.

b.2 Por su alcance pueden clasificarse a su vez en:

- b.2.1 Disposiciones normativas generales, por proceder de actos de gobierno que afectan a la generalidad de la población.
- b.2.2 Disposiciones normativas especiales, por proceder de actos de gobierno que se aplican a actividades o a grupos específicos de la población.

b.3 Por su relación con la ley se clasifican en:

b.3.1 Reglamentos de ejecución o ejecutivos: Pretenden precisar, desarrollar, pormenorizar, aplicar o complementar una ley o norma con rango de ley dada previamente.

b.3.2 Reglamentos independientes o autónomos: Normas sobre asuntos de reserva administrativa o para las cuales no se requiere contar la remisión previa y expresa de la Ley.

Su contenido sólo podrá versar sobre materia organizativa, es decir, sólo podrán tratarse de Reglamentos organizativos según García<sup>52</sup> dado que en nuestro ordenamiento la

---

<sup>52</sup>En efecto, el autor efectúa una clara distinción entre los tipos de reglamentos que pueden incluirse en la presente clasificación. De una parte, el Reglamento organizativo mediante el cual *"la Administración ejercita una facultad de autodisposición sobre sí misma, para mejor cumplir los fines públicos que la Constitución le encomienda"*. Y de otro lado, el Reglamento normativo ad extra respecto al cual observa que *"[...] no puede ser independiente de la Ley, por la simple razón de que la creación de Derecho Objetivo para los ciudadanos no puede independizarse de la Ley en el Estado moderno [...]"*.



creación normativa no puede separarse de la Ley salvo en aquellos aspectos que sea connatural a la Administración regular para el mejor cumplimiento de sus fines (1986:214).

En este orden de ideas, los reglamentos autónomos pueden contener normas referidas al funcionamiento interno de la Administración, organización, deberes funcionales, etc.

b.3.3 Reglamentos de necesidad: Son aquellos emitidos por un estado de necesidad o emergencia que, por su excepcionalidad, obliga a la Administración a actuar incluso por sobre la primacía de la Ley de manera temporal (García 1986:125).

Los reglamentos pueden aprobarse por dispositivos diferentes a los Decretos Supremos si se cuenta con la competencia para ello.

Cabe precisar, que no son disposiciones normativas aquellas disposiciones generales emitidas por las autoridades superiores, mediante circulares, instrucciones y otros análogos, con el objeto de dirigir u orientar con carácter general la actividad de sus subordinados, dado que constituyen actos de administración interna<sup>53</sup> que se agotan en el ámbito interno de la Administración y que, por tanto, no pueden crear obligaciones nuevas a los administrados.

De acuerdo al numeral 1 del artículo 3º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada por Ley Nº 29158, las normas de organización y funciones distinguen aquellas que son sustantivas de cada entidad de aquellas que son de administración interna; y establecen la relación jerárquica de autoridad, responsabilidad y subordinación que existe entre las unidades u órganos de trabajo.

Para tal efecto son consideradas funciones de la administración interna las relacionadas con actividades tales como planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, entre otras. En general, se encuentran referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que sean asignados.

Asimismo, se considera suficiente para su difusión que sean colocadas en un lugar visible de la entidad si su alcance fuera meramente institucional, o publicarse si fuera de índole externa, esto es, cuando se encuentran dirigidas a un personal sujeto por una relación funcional como es el caso de los sistemas administrativos (Morón 2004:101).<sup>54</sup>

Si bien son disposiciones de orden interno, los administrados pueden invocarlas a su favor en cuanto establezcan obligaciones a los órganos administrativos en su relación con los administrados.

De acuerdo a Morón, las principales disposiciones generales o prescripciones administrativas de orden interno son:

<sup>53</sup> El numeral 1.2.1 del artículo 1º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Ley Nº 27444, señala que los actos de administración interna de las entidades se encuentran destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad, con sujeción a las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, y de aquellas normas que expresamente así lo establezcan.

<sup>54</sup> Morón nos indica que las disposiciones generales se caracterizan, entre otros, por "Orientar y dirigir la actividad administrativa de los subordinados (dependientes jerárquicamente) o personal sujeto a su autoridad (funcionarios o servidores comprendidos por una relación funcional, como por ejemplo, los integrantes de un sistema administrativo)"

- “La directiva, que es el acto por el cual se fija un criterio de mérito sobre la actividad del subordinado, sin intención de vincular su discrecionalidad resolutoria, sino que lo tenga presente al momento de aplicar un determinado procedimiento.
- La orden jerárquica, es el acto por la cual la autoridad impone al subordinado un deber de comportamiento determinado en una hipótesis de hecho también determinada.
- La instrucción de servicio.” (Morón 2004:102).

En concordancia con lo anterior, el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS<sup>55</sup> diferencia claramente a las disposiciones normativas (reglamentos) de las disposiciones resolutorias (actos administrativos) cuando otorga carácter normativo a los Decretos Supremos, las Resoluciones Supremas y a las Resoluciones Ministeriales así como a las Resoluciones Administrativas que aprueben Reglamentos, Directivas, de ámbito general, siempre que sean dictadas en ejercicio de las facultades previstas en sus leyes de creación o normas complementarias, conforme a ley; y excluye, de tal tratamiento, a las Resoluciones Supremas, las Resoluciones Ministeriales y a las resoluciones administrativas que resuelvan un procedimiento administrativo específico, salvo disposición de norma legal expresa que disponga su publicación.

DIFERENCIAS ENTRE LOS REGLAMENTOS Y LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

CARACTERÍSTICA	REGLAMENTO	ACTO ADMINISTRATIVO
POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN	<i>Potestad reglamentaria</i>	<i>Potestad adjudicativa</i>
CARÁCTER NORMATIVO	<i>Sí, como fuente de derecho objetivo</i>	<i>No, en tanto constituye una aplicación casuística de los preceptos normativos a los hechos</i>
DESTINATARIO	<i>Indeterminación a priori de los destinatarios, pudiendo comprender en su alcance a todos aquellos que sobrevengan a las mismas condiciones (generalidad)</i>	<i>Aplicación de un precepto de conducta a una situación plenamente determinada en el expediente organizado previamente</i>
ABSTRACCIÓN	<i>Alto nivel de abstracción de su objeto dado que se aplica a un número indefinido de situaciones comprendidas en la hipótesis que prevé.</i>	<i>Referido a una situación concreta o específica</i>
VIGENCIA	<i>Por lo general es indefinida, para dejar de existir requiere una decisión reglamentaria, salvo que tenga en sí mismo un plazo de vencimiento.</i>	<i>Se agota con su ejecución</i>
EFICACIA SUBJETIVA	<i>Requiere para ello ser publicado</i>	<i>Basta con la notificación, en vía principal, y, en vía excepcional, la publicación sustitutiva.</i>
MECANISMO PARA IMPUGNARLO	<i>Acción popular</i>	<i>Proceso contencioso administrativo</i>

Fuente: Elaborado por SPDE, tomando como referencia a Morón Urbina (2004:92-93).

<sup>55</sup> Decreto Supremo que aprobó el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General.



## 5.6 Principios para la resolución del conflicto normativo

La voluntad de crear normas jurídicas proviene de distintos niveles gubernamentales del Estado, así como de las prácticas sociales que sus propios partícipes asumen como vinculantes. Esta diversidad de fuentes se articula, a decir de Landa, en función a los siguientes criterios:

### a.1 **Pertenencia formal** (mecanismos y procedimientos de formación legislativa) y material (contenido normativo de la Constitución) a un determinado nivel del ordenamiento jurídico:

Las normas deben ser *válidas* para regir conductas o procedimientos que generen cambios en el Derecho, siendo expulsadas del ordenamiento jurídico aquellas que no respeten el contenido y el procedimiento de creación normativa de las normas de mayor jerarquía (*principio de jerarquía*), así como aquellas que regulan la misma materia de otra norma jurídica que entró en vigencia con posterioridad (*principio de temporalidad*).

### a.2 **Aplicabilidad dentro del ordenamiento jurídico:**

Bajo este criterio las normas jurídicas deben ser eficaces en casos concretos, sin expulsarlas del ordenamiento jurídico; por lo que es aplicable una norma si en el caso concreto la materia a regular tiene un régimen especial (*principio de especialidad*).<sup>56</sup>

Estos tres principios, de jerarquía, de temporalidad y de especialidad, son útiles solo para resolver conflictos entre normas jurídicas con una estructura de regla, esto es, las normas regulativas e instrumentales desarrolladas anteriormente en el presente documento.

En atención a lo visto hasta ahora, presentamos la adaptación de un cuadro elaborado por Rubio respecto a la jerarquía normativa existente en la legislación de alcance nacional.

---

<sup>56</sup> Landa, César. 2012. *Primer Informe: Revisión del marco conceptual y jurídico del estudio de Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre*. pp. 15 y 16.

**PLANOS DE LA LEGISLACIÓN COMO FUENTE DE DERECHO PLANO NACIONAL**

NIVEL JERARQUICO	TIPO DE NORMA	PRINCIPIO DE SUPRAORDENACIÓN	PRINCIPIOS INTERNOS
Primero	<i>Constitución y leyes constitucionales</i> <i>Tratados con rango constitucional</i>	<i>Principio de constitucionalidad</i>	-----
Segundo	<i>Tratados con rango legal</i> <i>Leyes</i> <i>Decretos Legislativos</i> <i>Decreto de Urgencia</i> <i>Decretos Supremos</i>		<i>Vigencia permanente salvo disposición expresa</i>  <i>Posterior del mismo rango prima sobre anterior</i>
Tercero	<i>Resoluciones Supremas</i> <i>Resoluciones Ministeriales</i> <i>Resoluciones Jefaturales</i> <i>Resoluciones Presidenciales</i> <i>Resoluciones de Intendencia</i> <i>Resoluciones Directorales</i>	<i>Principio de subordinación subsidiaria</i>  <i>Principio de jerarquía funcional en el órgano legislativo</i>	<i>Especial del mismo rango prima sobre general</i>  <i>Modificación o derogación por norma del mismo rango</i>  <i>Vigencia desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición en contrario</i>

Elaborado por SPDE. Adaptado de Rubio (2009:155)

En caso de presentarse un conflicto entre los criterios anteriormente señalados, la doctrina sugiere resolver de la siguiente manera:

- Ante el conflicto entre el criterio cronológico con cualquiera de los otros, siempre prevalecen estos últimos por tratarse de criterios fuertes.
- Ante el conflicto entre el criterio jerárquico y el criterio de especialidad, a decir de un sector de la doctrina, se aplica el criterio cronológico para determinar la prevalencia de uno de ellos.
- Dado el caso en el que no pueda aplicarse ninguno de los criterios señalados para resolver el conflicto entre dos normas de Derecho Público, la norma que establece un permiso prevalece sobre aquella que establece un imperativo (mandato o prohibición).



## 5.7 Vigencia, eficacia y validez de la norma jurídica

### 5.7.1 Vigencia

Una norma vigente es aquella *“que ha sido producida de acuerdo a Derecho, que ha cumplido con todos los requisitos de trámite necesarios y que por lo tanto, en principio, debe regir y ser obedecida”* (Rubio 2009:104).

En este sentido, por mandato constitucional se establece como requisito esencial para la vigencia de toda norma del Estado su publicidad (artículo 51º de la CPP); y sólo en el caso de las leyes (artículo 109º de la CPP) y los decretos legislativos (artículo 104º de la CPP), su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Ambos principios (principio de publicación y principio de publicidad) tienen como fin garantizar en un Estado de Derecho el conocimiento indubitable de las normas jurídicas por parte de sus destinatarios (Landa 2012b: 7). No obstante ello, esta garantía no deja de ser formal pues en la práctica una norma adecuadamente difundida puede cumplir mejor este fin que una publicada.

La exigibilidad de uno u otro principio se debe, a decir de Landa, en la proporcionalidad existente entre las formalidades a seguir en el proceso de producción normativo y la envergadura o alcance de las normas, siendo que aquellas disposiciones normativas con mayor especificidad requieren de menos procedimientos deliberativos y formalidades para su publicidad.

Atendiendo a la finalidad última de estos principios es que, por normas especiales e incluso orgánicas, se han venido determinando mecanismos de publicidad específicos en atención a la naturaleza de la norma cuya producción se regula.

Para efectos del presente estudio, la Ley del Poder Ejecutivo, aprobada por Decreto Legislativo Nº 560, y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que la sucedió, aprobada por Ley Nº 29158, resultan importantes en tanto regularon o regulan la producción normativa del Poder Ejecutivo en lo que atañe a los Decretos de Urgencia, Decretos Legislativos, Decretos Supremos y Resoluciones Ministeriales.

Mención aparte merece el DS Nº 001-2009-JUS, como norma intersectorial y de aplicación en los tres niveles y poderes del Estado, en tanto unifica las disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas de carácter general a partir del 16 de enero de 2009.

El citado decreto dispone la publicación obligatoria de toda norma legal de carácter general en el Diario Oficial El Peruano como un requisito esencial para su entrada en vigencia, entendiendo como tal a aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica.

Esta definición resulta de suma importancia pues positiviza la caracterización de las disposiciones normativas, facilitando con ello su identificación y el uso apropiado de los mecanismos para su publicidad por parte de la Administración Pública.

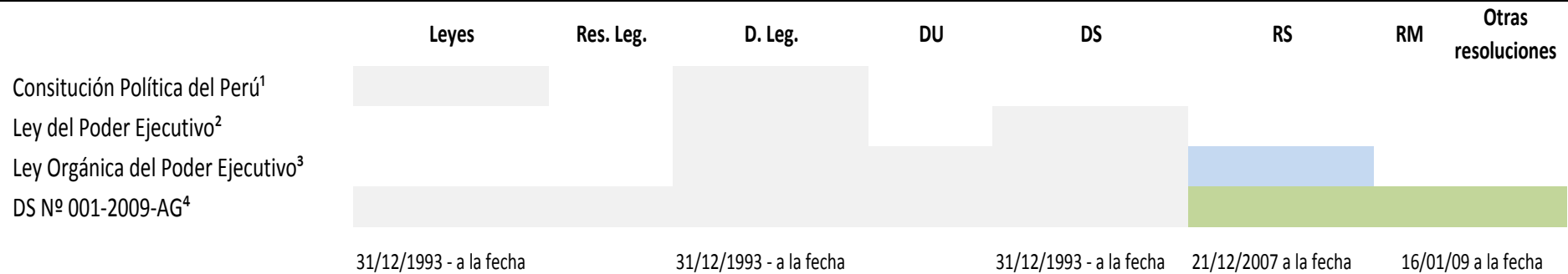
Analizada la definición en cuestión, Landa identifica los elementos que integran toda norma jurídica, precisando que las disposiciones normativas contemplan todas las categorías siguientes (2012b: 21-23):

CATEGORÍAS DE ELEMENTOS	ELEMENTOS
<b>Sujetos</b>	<i>Administrados</i>
	<i>Administración Pública</i>
<b>Objeto (situaciones jurídicas)</b>	<i>Derechos, obligaciones (deberes), competencias</i>
	<i>Obligaciones (deberes), competencias</i>
<b>Contenido de alcance general</b>	<i>Cumplimiento de disposiciones: normas regulativas</i>
	<i>Generación de consecuencias jurídicas: normas instrumentales</i>
<b>Efecto</b>	<i>Crear, modificar, regular, declarar o extinguir</i>

Las normas de carácter general o, también llamadas, disposiciones normativas para efectos de nuestro estudio se pueden clasificar en normas regulativas y normas instrumentales dirigidas a los ciudadanos o a los servidores públicos.



### MARCO LEGAL SOBRE LA OBLIGATORIEDAD DE PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES DE ALCANCE NACIONAL PARA SU ENTRADA EN VIGENCIA



[Barra azul] Cuando sea de naturaleza normativa

[Barra verde] Cuando sean de carácter general, es decir, creen, modifiquen, regulen, declaren o extingan derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica

<sup>1</sup> Artículos 51º, 104º y 109º de la CPP

<sup>2</sup> Artículo 3º de la Ley del Poder Ejecutivo aprobada por Decreto Legislativo N° 560, vigente desde el 30 de marzo de 1990

<sup>3</sup> Artículo 11º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aprobada por Ley N° 29158, vigente desde el 21 de diciembre 2007

<sup>4</sup> Aprueba el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, vigente desde el 16 de enero de 2009.

Fuente: Elaborado por la SPDE



### 5.7.2 Eficacia

Acorde con la noción de eficacia como *eficacia sociológica*, Landa nos refiere que la eficacia de las normas jurídicas puede ser entendida de dos formas (Landa 2012b:243):

- a. Como la razón que motiva la conducta de sus destinatarios, correspondiente al *cumplimiento u obediencia*; o
- b. Como la capacidad de la norma jurídica para producir efectos jurídicos, referida a la *aplicación*.

### 5.7.3 Validez

Una norma jurídica se considera válida cuando cumple con las formalidades para su aprobación y su contenido resulta acorde con los preceptos constitucionales. En tal sentido, la validez es una característica atribuible a las normas jurídicas con respecto a dos momentos (Landa 2012b: 39-43):

- a. Las condiciones para su producción (o antecedentes), las cuales se encuentran determinadas en las normas regulativas.
- b. Los efectos de su resultado institucional (o consecuencias).

### 5.7.4 Criterios para el análisis de la publicación y publicidad de las disposiciones normativas de alcance nacional del Sector Forestal y de Fauna Silvestre

Atendiendo a lo visto hasta el momento, presentamos un cuadro resumen sobre los criterios a tomar en cuenta para el análisis de la publicación y publicidad de las disposiciones normativas de alcance nacional del sector forestal y de fauna silvestre, el mismo que incluye las consecuencias, contingencias y medidas correctivas a adoptar en el caso de aquellas disposiciones normativas que no hayan sido publicitadas o, en el caso que corresponda, no hayan sido publicadas en el Diario Oficial El Peruano. El citado cuadro fue elaborado de manera conjunta por el Dr. Landa y la SPDE.

**CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE LA PUBLICACIÓN Y PUBLICIDAD DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE ALCANCE NACIONAL DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

TIPOLOGÍA DE LAS NORMAS	CRITERIOS PARA LA PUBLICACIÓN Y PUBLICIDAD / TIPO DE NORMA		NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA PUBLICACIÓN Y PUBLICIDAD / TIPO DE NORMA		CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA NO PUBLICACIÓN O NO PUBLICIDAD / TIPO DE NORMA		CONTINGENCIAS DE LA NO PUBLICACIÓN O NO PUBLICIDAD / TIPO DE NORMA		MEDIDAS CORRECTIVAS POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN	
	PUBLICACIÓN	PUBLICIDAD	PUBLICACIÓN	PUBLICIDAD	NO PUBLICACIÓN	NO PUBLICIDAD	VIGENCIA	EFICACIA	MEDIDAS	PRIORIDAD
<b>NORMAS REGULATIVAS DIRIGIDAS A LOS CIUDADANOS</b>	Evitar una posible vulneración de derechos	Seguridad Jurídica para los ciudadanos	Obligatorio	Obligatorio	Incumplimiento legal que ordena la publicación*	Contravención a la Constitución	No Vigente	No Eficaz	Publicar en el Diario Oficial El Peruano	Muy Alta
									Publicitar a través de medios de difusión colectiva	Alta
<b>NORMAS INSTRUMENTALES DIRIGIDAS A LOS CIUDADANOS</b>	Conocer mecanismos para generar efectos institucionales en el ordenamiento jurídico	Seguridad Jurídica para los ciudadanos	Recomendable	Obligatorio	Incumplimiento legal que ordena la publicación*	Contravención a la Constitución	Vigente pero poco transparente	Poco eficaz	Publicar en el Diario Oficial El Peruano	Alta
									Publicitar a través de medios de difusión colectiva	Muy Alta
<b>NORMAS REGULATIVAS DIRIGIDAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	Promover la transparencia en la actividad estatal	Seguridad Jurídica para los ciudadanos	Recomendable	Obligatorio	Contravención al mandato de transparencia**	Contravención a la Constitución	Vigente pero poco transparente	Eficaz	Publicar en el Diario Oficial El Peruano	Media
									Publicitar a través de medios de difusión colectiva	Alta
<b>NORMAS INSTRUMENTALES DIRIGIDAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS</b>	Conocer los procedimientos que generan cambios en el ordenamiento jurídico	Seguridad Jurídica para los ciudadanos	Obligatorio	Obligatorio	Contravención al mandato de transparencia**	Contravención a la Constitución	Vigente pero con problemas en la seguridad jurídica	Con potenciales problemas de eficacia en el resultado institucional	Publicar en el Diario Oficial El Peruano	Alta
									Publicitar a través de medios de difusión colectiva	Alta

\* Por lo manifiesto de su carácter general, se contravienen disposiciones normativas como la Ley 29158, la Ley N. ° 26889, el Decreto Supremo N. ° 008-2006-JUS, el Decreto Supremo N. ° 001-2009-JUS

\*\* Artículo 5 de la Ley Transparencia y Acceso a la Información Pública-Ley N. ° 27806

## 5.8 Causas de cesación de la vigencia de las normas legales

Por lo general las normas legales de carácter general<sup>57</sup> se aprueban con vocación de permanencia o vigencia indefinida, conforme así se colige de la Constitución<sup>58</sup> cuando señala que sólo por ley puede determinarse la derogación de otra norma. Esto último con la finalidad, a decir de Díez-Picazo, de otorgarle estabilidad a un ordenamiento cuya fuente de producción normativa es primordialmente escrita (1990:144).

Cárdenas distingue dos tipos de causas para la cesación de la vigencia de normas legales: causas extrínsecas y causas intrínsecas.

Entre las primeras nos encontramos ante los supuestos de derogación, abrogación y modificación; en las segundas, ante el cumplimiento de una condición o plazo para el término de su vigencia.

En el caso de la derogación, y de manera extensiva a la modificación, se tiene como regla general que una ley es derogada sólo por declaración expresa de otra ley<sup>59</sup>, ya sea por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla. Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado.

Al respecto, cabe señalar que la sentencia del Tribunal que declare la inconstitucionalidad de una norma tiene igual efecto derogatorio a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial.

En lo que toca a la cesación de la vigencia de la norma por causa intrínseca, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto señalando que:

*“La cesación de la vigencia de la norma en ambos supuestos (delimitación temporal definida o sujeción al acaecimiento de un hecho) no se debe en absoluto a una derogación, sino más bien a la conclusión de su ámbito de validez temporal y de las circunstancias materiales –el supuesto- a las que está condicionada. En ambos supuestos es el propio legislador el que ha delimitado la vigencia de la norma. Puede afirmarse de ese modo que este tipo de normas llevan consigo una disposición que podría denominarse de “autoderogación”.*

*En consecuencia, la cesación de vigencia de estas normas no se produce como consecuencia de una derogación, sino debido a: a) la sola superación de su límite temporal o, b), el acaecimiento del suceso o hecho establecido por ella misma. La particularidad de estas normas es que dejan de pertenecer al ordenamiento al producirse alguno de tales supuestos. Por ello, no cabe hablar de derogación, pero sí de que la disposición ha dejado de pertenecer al ordenamiento jurídico. Se trata de normas que ya no están vigentes.”*<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Obsérvese que no obstante el carácter temporal de los Decretos de Urgencia, en algunas ocasiones han sido emitidos con el objeto de modificar “sin plazo definido” el articulado de una Ley.

<sup>58</sup> Tanto el artículo 103º de la Constitución Política del Perú como el artículo I del Título Preliminar del Código Civil indican que la ley se deroga sólo por otra ley.

<sup>59</sup> Artículo I del Título Preliminar del Código Civil, aprobado por Decreto Legislativo Nº 295.

<sup>60</sup> Tribunal Constitucional. Expediente Nº 045-2004-PI/TC. Sentencia del 29 de octubre de 2005, fundamento 5.

## CAUSAS DE CESACIÓN DE LA VIGENCIA DE LAS NORMAS LEGALES

<b>CAUSAS EXTRÍNECAS</b>	<b>Derogación</b> (extingue norma anterior)	<p><b>Derogación Total (abrogación):</b> Supresión afecta completamente a la norma, y en consecuencia, la expulsa del ordenamiento jurídico.</p> <p><b>Derogación Parcial:</b> Supresión afecta sólo en parte a la norma, esto es, extingue algunas de las normas contenidas en la Ley, conservando vigencia en lo restante.</p>	<p><b>1. Expresa:</b> Cuando hay un pronunciamiento explícito, individualizado, concreto, de la norma derogante acerca de la norma o normas objeto de derogación.</p> <p><b>2. Tácita:</b> Existencia de una incompatibilidad absoluta entre la norma nueva y la antigua, que determina la supresión de ésta, sin mediar un pronunciamiento explícito en torno a la derogación de la misma. Incluye la derogación expresa genérica [1] y la derogación indirecta [2].</p>
	<b>Modificación</b> (suprime norma anterior además de sustituirla)	<p><b>Modificación Sustitutiva Total:</b> Sustituye una norma por otra en su totalidad</p> <p><b>Modificación Sustitutiva Parcial:</b> Sustituye a la norma de manera parcial</p> <p><b>Modificación Aditiva:</b> Adiciona un nuevo concepto, sin alterar en lo demás el texto original, el cual se mantiene incólume.</p>	<p><b>1. Expresa:</b> Existe un pronunciamiento explícito del legislador en torno a qué normas, específicamente consideradas, quedan modificadas.</p> <p><b>2. Tácita:</b> La nueva norma es absolutamente o parcialmente incompatible con la anterior, sin mediar una indicación precisa y explícita del legislador en tal sentido. Incluye la modificación expresa genérica [1].</p>
<b>CAUSA INTRÍNSECA</b>	<b>Término de Vigencia</b>	<p><b>1. Expreso:</b> Cuando haya transcurrido el término final de duración que la propia norma fijó explícitamente.</p> <p><b>2. Tácito:</b> Cuando haya desaparecido la circunstancia de carácter pasajero en función a la que se dictó o se haya logrado (o no) el propósito o finalidad ligado a ella o se haya cumplido con el objeto mismo de la norma que le otorgó su carácter temporal.</p>	

[1] Referido al uso de fórmulas derogatorias que prescriben la derogación general o indeterminada de normas, tales como “quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley”. La doctrina las considera un tipo de derogación tácita en la medida que la indeterminación de la norma o normas que se derogan conllevan las mismas dificultades de interpretación que suscita la derogación tácita. Lo propio sucede en el uso de fórmulas similares en el caso de las modificaciones normativas.

[2] Derogada la norma principal, el efecto derogatorio alcanza automáticamente a las que se encuentran supeditadas a ella (accesorias) aún cuando no se haga mención expresa a éstas.

**Fuente:** Elaborado por SPDE, tomando como referencia a Cárdenas.

### 5.9 Suspensión de la eficacia de las normas legales

Luego de abordar las causales que afectan la vigencia de las normas legales, es preciso situarnos en el supuesto de contar con una norma legal vigente pero cuyos efectos o eficacia se encuentra sujeta a una causa o plazo específico.

La *vacatio legis*<sup>61</sup>, como excepción al principio general de la eficacia de las normas legales, “constituye un estado temporal de suspensión de los efectos de la norma, es decir, de los efectos prohibitivos, permisivos u ordenantes de una acción u omisión, hasta en tanto

<sup>61</sup> Suspensión temporal de la entrada en vigor de la ley, luego de su promulgación.

acontezca una condición temporal –la expiración de un plazo- o material –la verificación de un suceso<sup>62</sup>”.

### SUSPENSIÓN DE LA EFICACIA DE LAS NORMAS LEGALES

**Expresa:**  
**Requiere necesariamente de una declaración explícita del legislador. La suspensión no importa la extinción de la norma.**

- **Con causa o plazo específico:** cesada la causa de la suspensión o transcurrido el plazo de duración que se hubiera fijado para ella o derogada la norma que la impuso, la suspensión termina y automáticamente la norma suspendida recobra a plenitud sus efectos.
- **Sin causa o plazo:** La situación indefinida la acerca a una derogación.

**Fuente:** Elaborado por SPDE tomando como referencia a Cárdenas (1999:105 y 106).

### 5.10 Interpretación jurídica

A diferencia de la integración jurídica, la interpretación jurídica “se emplea para referirse a la atribución de significado a una formulación normativa en presencia de dudas o controversias en torno a su campo de aplicación” (Guastini 2000:3-4).

Para estos fines, la doctrina ha desarrollado diferentes criterios de interpretación que definirán el modo de aproximarse a los métodos de interpretación empleados por el intérprete.

Conforme a Rubio, existen los siguientes criterios y métodos de interpretación (2009:233-252):

#### a. Criterios

- a.1 **Tecnista:** El intérprete se aproxima al significado de la norma desde lo técnicamente legal. Para ello partirá de la literalidad de la norma (significado lingüístico), su *ratio legis* (razón de ser de la norma extraído del texto mismo), antecedentes jurídicos, sistemática (como parte de un sistema estructural) y dogmática (conceptos que subyacen a las normas jurídicas).
- a.2 **Axiológico:** El intérprete adecua su interpretación a los valores que deben imperar, a su criterio, en la aplicación del Derecho.
- a.3 **Teleológico:** Se busca ajustar la interpretación a la finalidad predeterminada de la aplicación de la norma jurídica.
- a.4 **Sociológico:** En atención a que el Derecho es un instrumento normativo de la sociedad, la aplicación de la norma jurídica debe adecuarse a las características sociales de la realidad normada.

<sup>62</sup> Tribunal Constitucional. Expediente Nº 5731-2006-PA/TC. Sentencia del 21 de agosto de 2006, fundamento 7.



**b. Métodos**

- b.1 Literal:** Procura establecer lo denotado por la norma mediante el uso de las reglas lingüísticas, previa definición de los conceptos ordinarios o jurídicos contenidos en ella.
- b.2 De la *ratio legis*:** Busca establecer el sentido de la norma a través de lo connotado por ésta en su propio texto.
- b.3 Sistemático por comparación con otras normas:** Atribuye a la norma los principios o conceptos claros existentes en otras normas y que no están claramente expresados en ella. Para su aplicación, deben tomarse en cuenta las siguientes consideraciones:
- Las dos normas generales<sup>63</sup> comparadas deben contar con un *ratio legis* claro y equivalente entre sí.
  - No se aplica a las normas prohibitivas y a las que establecen sanciones, que por ser restrictivas son excepcionales en el ordenamiento.
  - Sólo se aplica cuando los principios y los conceptos son los mismos.
  - Contribuye a la aplicación del criterio tecnicista con contenido dogmático o contenido sistemático.
- b.4 Sistemático por ubicación de la norma:** Esto es en función a “*los principios, elementos, conceptos y contenidos que forman y explican la estructura normativa en la que está situada la norma a interpretar*” (Rubio 2009:246).
- b.5 Histórico:** Busca desentrañar la intención del legislador a fin de interpretar los alcances de la norma.
- b.6 Sociológico:** La interpretación de la norma toma en cuenta las variables sociales del grupo al cual se va a aplicar.

---

<sup>63</sup> Sólo se puede comparar una norma general con una especial en caso ambas cuenten con los mismos principios subyacentes.

## 6. MARCO METODOLÓGICO

El presente estudio buscó recuperar, recopilar, sistematizar y analizar el marco normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre a fin de identificar las disposiciones normativas de carácter general y alcance nacional vigentes, en especial, de aquellas emitidas para la implementación de la Ley N° 27308.

Para este efecto y como resultado de una coordinación permanente con la DGFFS, se consideraron cuatro fases para el proceso de revisión y análisis del marco normativo:

### SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE Fases del Proceso

FASES	ACTIVIDADES
<b>I. DISEÑO DEL ESTUDIO</b>	1.1 Diseño del Marco conceptual y metodológico contando con la opinión especializada de un consultor constitucional.
<b>II. RECUPERACIÓN NORMATIVA</b>	2.1 Diseño de Índices Normativos, (registros correlativos de las normas legales comprendidas en el alcance del estudio). 2.2 Recuperación normativa mediante fuentes de acceso directa o primaria 2.3 Registro en los Índices Normativos. 2.4 Preparación del Compendio Normativo Digital
<b>III. ANÁLISIS</b>	3.1 Selección de normas legales relevantes para el presente estudio. 3.2 Diseño y desarrollo de la Matriz de Análisis
<b>IV. INTEGRACIÓN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES</b>	4.1. Resultados 4.2. Elaboración de recomendaciones

La DGFFS puso a disposición de la SPDE diversa normativa en versión digital y, física para su procesamiento. Además, facilitó el acceso y la búsqueda de las normas legales disponibles en el Archivo Periférico a su cargo a fin de registrar las disposiciones emitidas por la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre y la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA así como seleccionar aquellas normas legales de carácter general materia de análisis en el presente estudio.

### 6.1 Fase I: Diseño del Estudio

El diseño del presente estudio estuvo a cargo de la SPDE en coordinación con la DGFFS y el PFSI, en atención al alcance material, institucional y temporal del estudio.

Para la revisión del marco conceptual y metodológico se contó con la opinión especializada del Dr. César Landa, quien en calidad de consultor constitucionalista brindó importantes alcances mediante la entrega de los dos siguientes informes:



- a. Primer Informe: Revisión del marco conceptual y jurídico del estudio de Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Enero de 2012.
- b. Informe Final: Identificación y análisis de contingencias legales Recomendaciones y lineamientos. Febrero de 2012.

## 6.2 Fase II: Recuperación Normativa

### 6.2.1 Diseño de Índices Normativos

A fin de orientar y sistematizar las actividades comprendidas en la recuperación normativa de la legislación forestal y de fauna silvestre, se generó el registro correlativo de las normas legales comprendidas en el alcance temporal e institucional del estudio y que potencialmente, en algunos casos por su mayor nivel jerárquico, podrían prescribir disposiciones de carácter general acorde con el alcance material del estudio.

Los citados registros, denominados Índices Normativos, se elaboraron con la finalidad de documentar los dispositivos legales revisados durante el desarrollo de la investigación para, en una siguiente fase, facilitar la selección y análisis de los dispositivos legales que forman parte de la legislación forestal y de fauna silvestre de alcance nacional. En tal sentido, dichos Índices no hacen distinción alguna respecto al carácter normativo o material de los dispositivos legales que registran, conforme a los tipos normativos identificados en el marco institucional del presente informe.

En total se generaron 25 Índices Normativos:

INDICES NORMATIVOS			
Nº	DENOMINACIÓN	ÁMBITO TEMPORAL	
		Desde	Hasta
I	Leyes y Resoluciones Legislativas	31/12/1993	30/06/2011
II	Decretos Legislativos	31/12/1993	30/06/2011
III	Decretos de Urgencia	31/12/1993	30/06/2011
IV	MINAG: Decretos Supremos	17/07/2000	30/06/2011
V	MINAG: Resoluciones Supremas	17/07/2000	30/06/2011
VI	MINAG: Resoluciones Ministeriales	17/07/2000	30/06/2011
VII	INRENA: Resoluciones Jefaturales	17/07/2000	Extinción del INRENA
VIII	INRENA: Resoluciones emitidas por los órganos técnicos competentes en materia Forestal y de Fauna Silvestre	17/07/2000	Extinción de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre
IX	MINAG: Resoluciones de Dirección General de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre	Inicio de funciones de la DGFFS	30/06/2011
X	CONACS: Resoluciones Jefaturales	17/07/2000	Extinción del CONACS
XI	MINAM: Decretos Supremos	Inicio de funciones del MINAM	30/06/2011

XII	MINAM: Resoluciones Supremas	Inicio de funciones del MINAM	30/06/2011
XIII	MINAM: Resoluciones Ministeriales	Inicio de funciones del MINAM	30/06/2011
XIV	INRENA: Resoluciones emitidas por los órganos técnicos competentes en materia de Áreas Naturales Protegidas	17/07/2000	Extinción de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas
XV	SERNANP: Resoluciones Presidenciales	Inicio de funciones del SERNANP	30/06/2011
XVI	SERNANP: Resoluciones Directorales de la Dirección de Desarrollo Estratégico	Inicio de funciones del SERNANP	30/06/2011
XVII	SERNANP: Resoluciones Directorales de la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas	Inicio de funciones del SERNANP	30/06/2011
XVIII	OSINFOR: Resoluciones Gerenciales de la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables	Inicio de funciones de la OSINFOR	Extinción de la OSINFOR
XIX	OSINFOR: Resoluciones Presidenciales	Inicio de funciones del OSINFOR	30/06/2011
XX	OSINFOR: Resoluciones Directorales de la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre	Inicio de funciones del OSINFOR	30/06/2011
XXI	OSINFOR: Resoluciones Directorales de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre	Inicio de funciones del OSINFOR	30/06/2011
XXII	SENASA: Resoluciones Jefaturales	17/07/2000	30/06/2011
XXIII	SENASA: Resoluciones Directorales de la Dirección de Sanidad Vegetal	17/07/2000	30/06/2011
XXIV	SENASA: Resoluciones Directorales de la Dirección de Sanidad Animal	17/07/2000	30/06/2011
XXV	SENASA: Resoluciones Directorales de la Dirección de Insumos Agropecuarios e Inocuidad Agroalimentaria	17/07/2000	30/06/2011

En todos los casos, contaron con los siguientes campos en su estructura:

- **Tipo Normativo:** Indica el tipo de norma legal materia de registro. En el marco del presente estudio, podrá tratarse de una Ley, Resolución Legislativa, Decreto Legislativo, Decreto de Urgencia, Decreto Supremo, Resolución Suprema, Resolución Ministerial, Resolución Gerencial, Resolución Presidencial, Resolución Jefatural, Resolución Directoral, Resolución de Intendencia o de una Resolución de Dirección General.
- **Número:** Consigna la numeración otorgada a la norma legal por el ente emisor.
- **Año:** Representa la ubicación anual de la norma legal registrada conforme a la numeración otorgada por el ente emisor o, en su defecto, de acuerdo a su fecha de publicación en el Diario Oficial El Peruano. Un ejemplo del primer caso lo constituye la Resolución Jefatural N° 020-2000-AG-CONACS y, del segundo caso, la Ley N° 27308 publicada el 16 de julio del 2000. En ambos ejemplos el año de referencia correspondiente es el año 2000.



- **Fecha de emisión:** Indica la fecha de su expedición por parte del ente emisor. Para tal efecto, hemos considerado como tal a aquella que figura en el encabezado o en la parte final de la norma legal bajo registro.
- **Fecha de publicación:** Refiere la fecha de publicación de la norma legal en el Diario Oficial El Peruano.
- **Denominación Oficial:** Proviene del título consignado en la norma legal. Su importancia reside en que permite la identificación, interpretación y cita de la norma legal bajo registro conforme a lo indicado en el artículo 6º del Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS<sup>64</sup>. No obstante esta finalidad, se ha observado que en la mayoría de los casos la denominación oficial no expresa el alcance integral de la norma legal bajo análisis por lo que se ha optado por suplir esta deficiencia con la consideración de un ítem adicional denominado “sumilla”. Para efectos de la presente norma, se considerará como tal a la sumilla indicada en el Boletín Oficial de Normas Legales del Diario Oficial El Peruano.
- **Sumilla:** El presente campo consigna un breve resumen de lo resuelto o dispuesto por la norma legal registrada. Al complementar la denominación oficial nos permite contar con un registro pormenorizado del contenido de las normas legales.

### 6.2.2 Recuperación normativa mediante fuentes de acceso directa o primaria

La DGFFS puso a disposición del equipo técnico-legal de SPDE las normas legales que contaba en su haber de manera digital y/o física, las cuales luego de ser revisadas, depuradas y sistematizadas se incorporaron a los Índices Normativos de manera subsidiaria a las fuentes de acceso directo o primario identificadas para la recuperación normativa, fuentes que se utilizaron en el siguiente orden de prelación:

- a. **El Diario Oficial El Peruano:** En específico, el Boletín Oficial de Normas Legales y el Índice de Normas Legales.
  - a.1. **Boletín Oficial de Normas Legales:** Es el cuadernillo del Diario Oficial El Peruano, de emisión diaria, en el cual se publican oficialmente los dispositivos legales. Para su revisión, se contó a su vez con las siguientes fuentes de acceso:
    - Archivo Digital de la Legislación en el Perú disponible en el Portal del Congreso de la República.

---

<sup>64</sup> Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

- Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.
  - Versión digital disponible en el portal web del Diario Oficial El Peruano, a través del Buscador de Normas Legales.
- a.2. Índice de Normas Legales: Cuadernillo que enlista quincenalmente los dispositivos legales publicados en el Diario Oficial El Peruano. Para su revisión se tuvo acceso a la versión impresa de éste.
- b. **Portal web de la entidad pública:** En el caso de los dispositivos legales que no fueron materia de publicación, o, siéndolo, no fueron publicados íntegramente en el Diario Oficial El Peruano, se pudo acceder a las versiones digitales de algunos de los citados dispositivos a través del Portal Web de la entidad competente.
- c. **SAIP:** Solicitudes de Acceso a la Información Pública, al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se requirieron al MINAG, MINAM, SERNANP, OSINFOR y SENASA la versión digital o, en su defecto, física de los dispositivos legales emitidos por éstos o bajo su custodia a efectos de completar los Índices Normativos. Al respecto, todas las SAIP se encausaron en el procedimiento de acceso a la información previsto por Ley para todo administrado.

A continuación, se resumen los procedimientos de acceso a la información seguidos ante cada una de las siguientes entidades:

- c.1. **MINAG:** Ante la Unidad de Gestión Documentaria - UGD se presentaron los SAIP correspondiente a las normas legales ubicadas en el Archivo Central del MINAG como al Archivo Periférico a cargo de la DGFFS conforme al siguiente detalle:

MINAG: UBICACIÓN FÍSICA DE LAS NORMAS LEGALES SOLICITADAS			
Archivo	Encargado	Tipo normativo	Ubicación física
Archivo Central	UGD	Decretos Supremos	2000 - 2008: Archivo Central - Sede Bolívar
		Resoluciones Supremas	2009 - 2011: Archivo Central – Unidad de Gestión Documentaria del MINAG ubicada en La Molina
		Resoluciones Ministeriales	Archivo Central - Sede Bolívar
		Resoluciones Jefaturales del INRENA	Archivo Central - Sede Santa Anita
		Resoluciones Jefaturales del CONACS	
Archivo Periférico	DGFFS (los SAIP se presentan ante la UGD)	Resoluciones emitidas por los organismos técnicos con competencia en materia forestal y de fauna silvestre del INRENA	2000 - 2006: Archivo Periférico a cargo de la DGFFS – Instalación ubicada en el Repositorio N° 6 de la Sede Bolívar del Archivo Central del MINAG
		Resoluciones de Dirección General de la DGFFS	2007 y 2008: Archivo Periférico a cargo de la DGFFS – Instalación ubicada en Jr. Huamachuco N° 1837  DGFFS



- c.2. **MINAM y SERNANP:** En todos los casos, las SAIP fueron atendidas mediante el envío de la versión digital de las normas legales solicitadas o con la mención expresa de su no emisión o de no encontrarse bajo su custodia, tal como sucedió con las Resoluciones Directorales emitidas por la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre desde el 17 de julio hasta el 31 de diciembre del 2000 y respecto a las cuales el SERNANP<sup>65</sup> indicó que no formaban parte de su acervo documentario mediante.
- c.3. **OSINFOR:** Como en el caso anterior, la citada entidad alcanzó la versión digital de todas las normas legales solicitadas, esto es, aquellas Resoluciones Gerenciales emitidas por la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables así como las Resoluciones Presidenciales y Directorales emitidas por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.
- c.4. **SENASA:** Atendiendo a la dimensión de los requerimientos normativos<sup>66</sup> presentados ante el SENASA, la citada entidad solicitó el apoyo técnico de la SPDE para el registro, sistematización y digitalización de las normas legales solicitadas. Conforme a la Carta N° 144-2011/SPDE, de fecha 09 de setiembre de 2011, y a las coordinaciones sucesivas realizadas vía electrónica con el Secretario Técnico de dicha entidad<sup>67</sup>, la SPDE efectuó el registro directo en los Índices Normativos de las normas legales facilitadas en las instalaciones del SENASA durante los meses de setiembre y octubre del año 2011. Debido a las prioridades del estudio y al número poco significativo de resoluciones del SENASA relevantes para el presente estudio, no se realizaron nuevos ingresos en los meses posteriores quedando pendiente culminar el registro normativo en los Índices Normativos XXII a XXV.
- d. **Acceso directo al archivo de la entidad:** Sumado a los procedimientos de acceso a la información seguidos ante el MINAG y a los resultados obtenidos por éstos, se gestionó el acceso directo al Archivo Central del MINAG<sup>68</sup> y al Archivo Periférico a cargo de la DGFFS<sup>69</sup> para culminar el registro normativo correspondiente a los Índices Normativos IV a X.

En vista de que la ejecución del estudio se dio en dos etapas, el ingreso a ambos archivos se produjo en dos oportunidades distintas: de julio a octubre de 2010, y de agosto a diciembre de 2011.

Así, durante el mes de julio de 2010 y el mes de agosto de 2011, la UGD permitió el ingreso de la SPDE al Archivo Central para el registro de las Resoluciones Ministeriales emitidas por el MINAG durante los años 2009 a 2011.

Conforme a lo coordinado con la UGD sobre el acervo documentario bajo custodia del MINAG, en el mes de octubre de 2010 se efectuó la búsqueda completa de las Resoluciones Jefaturales emitidas por el INRENA y por el CONACS durante el período

<sup>65</sup> Carta N° 22-2010-SERNANP-TRANSPARENCIA de fecha 04 de noviembre de 2010.

<sup>66</sup> Solicitud de Acceso a la Información N° 1298215 de fecha 19 de agosto de 2011 y Carta N° 122-2011/SPDE de fecha 23 de agosto de 2011.

<sup>67</sup> Sr. Roberto Acosta Gálvez.

<sup>68</sup> Mediante reuniones sostenidas con la Directora de la Unidad de Gestión Documentaria del MINAG, Sra. Ermelinda Garcés, así como la Carta N° 099-2011/SPDE de fecha 21 de julio de 2011 y la Carta N° 115-2011/SPDE de fecha 03 agosto de 2011.

<sup>69</sup> Mediante reunión sostenida por la Srta. Saemi Domínguez Guillén, responsable del Archivo Periférico a cargo de la DGFFS, y la Carta N° 143-2011/SPDE de fecha 12 de setiembre de 2011.

2000 al 2009 así como de las Resoluciones Ministeriales emitidas por el MINAG durante el período 2000 al 2008. La citada investigación se concluyó con el segundo ingreso realizado en agosto de 2011.

Por su parte, la DGFFS facilitó la búsqueda durante el mes de octubre de 2010 de las Resoluciones Directorales y de Intendencia emitidas por los organismos técnicos con competencia en materia forestal y de fauna silvestre del INRENA y que se encontraban bajo su custodia. Contando con esta experiencia previa, desde finales del mes de octubre hasta el mes de diciembre de 2011 se efectuó un segundo ingreso a las dos instalaciones del Archivo Periférico<sup>70</sup> a fin de realizar una búsqueda exhaustiva de las normas legales pendientes de registro. De manera complementaria se procedió a la recuperación de algunos documentos no normativos relevantes para el sector.

### 6.2.3 Registro en los Índices Normativos

A partir de la normativa recuperada, se procesaron un total de 34 108 (treinta y cuatro mil ciento ocho) normas legales conforme al siguiente detalle:

#### NORMAS LEGALES PROCESADAS POR CADA ÍNDICE NORMATIVO

Nº	Denominación	Número	Observaciones
I	Leyes y Resoluciones Legislativas	3463	-----
II	Decretos Legislativos	327	-----
III	Decretos de Urgencia	1409	22 DU fueron de carácter reservado.
IV	MINAG: Decretos Supremos	484	01 DS no fue ingresado al Archivo Central del MINAG
V	MINAG: Resoluciones Supremas	785	02 RS no fueron ingresadas al Archivo Central del MINAG
VI	MINAG: Resoluciones Ministeriales	11575	18 RM no fueron emitidas, 01 RM figura como anulada y 02 RM no ingresaron al Archivo Central del MINAG
VII	INRENA: Resoluciones Jefaturales	2821	48 RJ no han sido transferidas y 04 RJ no se encontraron en el Archivo Central del MINAG, 10 RJ figuran como anuladas y 01 RJ no fue emitida dado que se emitió otra en su remplazo.
VIII	INRENA: Resoluciones emitidas por los órganos técnicos competentes en materia Forestal y de Fauna Silvestre	3796	24 RD y 289 RI no se encontraron en el Archivo Periférico a cargo de la DGFFS.
IX	MINAG: Resoluciones de Dirección General de la DGFFS	179	02 RDG no fueron emitidas y 01 RDG fue transferida junto a su expediente por lo que no se encontraba en haber de la DGFFS

<sup>70</sup> Jr. Huamachuco N° 1837 y el Repositorio N° 6 ubicado en la Sede Bolívar del Archivo Central del MINAG.


<b>X</b>	CONACS: Resoluciones Jefaturales	1529	80 RJ no se encontraron en el Archivo Central del MINAG
<b>XI</b>	MINAM: Decretos Supremos	69	-----
<b>XII</b>	MINAM: Resoluciones Supremas	44	-----
<b>XIII</b>	MINAM: Resoluciones Ministeriales	778	10 RM no fueron emitidas.
<b>XIV</b>	INRENA: Resoluciones emitidas por los órganos técnicos competentes en materia de Áreas Naturales Protegidas	332	03 RD no fueron emitidas. Las RD emitidas por la DGANPFS desde el 17 de julio hasta el 31 de diciembre del 2000 no se encontrarían bajo la custodia del SERNANP ni del MINAG.
<b>XV</b>	SERNANP: Resoluciones Presidenciales	610	-----
<b>XVI</b>	SERNANP: Resoluciones Directorales de la Dirección de DDE	59	-----
<b>XVII</b>	SERNANP: Resoluciones Directorales de la DGANP	115	-----
<b>XVIII</b>	OSINFOR: Resoluciones Gerenciales de la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables	188	-----
<b>XIX</b>	OSINFOR: Resoluciones Presidenciales	608	-----
<b>XX</b>	OSINFOR: Resoluciones Directorales de la Dirección de Supervisión de Concesiones Forestales y de Fauna Silvestre	236	-----
<b>XXI</b>	OSINFOR: Resoluciones Directorales de la Dirección de Supervisión de Permisos y Autorizaciones Forestales y de Fauna Silvestre	450	-----
<b>XXII</b>	SENASA: Resoluciones Jefaturales	2606	No incluye las 1476 RJ pendiente de búsqueda en el archivo del SENASA
<b>XXIII</b>	SENASA: Resoluciones Directorales de la Dirección de Sanidad Vegetal	406	No incluye las 695 RD pendiente de búsqueda en el archivo del SENASA
<b>XXIV</b>	SENASA: Resoluciones Directorales de la Dirección de Sanidad Animal	196	No incluye las 225 RD pendiente de búsqueda en el archivo del SENASA
<b>XXV</b>	SENASA: Resoluciones Directorales de la Dirección de Insumos Agropecuarios e Inocuidad Agroalimentaria	1043	No incluye las 3872 RD pendiente de búsqueda en el archivo del SENASA
<b>TOTAL</b>		<b>34108</b>	

Por excepción, se registraron en el Índice Normativo VII, sobre Resoluciones Jefaturales emitidas por el INRENA, y en el Índice Normativo VIII, sobre Resoluciones emitidas por los órganos técnicos competentes en materia Forestal y de Fauna Silvestre, resoluciones



emitidas de manera previa a la fecha de inicio del ámbito temporal del estudio (17/07/2000) a fin de reflejar toda la normativa encontrada en el Archivo Periférico a cargo de la DGFFS.

A continuación mostramos un ejemplo de la manera en la que se llevó a cabo el registro normativo:

 <b>ÍNDICE NORMATIVO IX</b> <b>MINAG: RESOLUCIONES DE DIRECCIÓN GENERAL</b> <b>DE LA DIRECCIÓN GENERAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE</b>						
Tipo Normativo	Número	Año	Fecha de Emisión	Fecha de Publicación	Denominación Oficial	Sumilla
RDG	001-2009-AG-DGFFS	2009	----	14/05/2009	Modifican cuadro anexo de la R.J. N° 097-2008-INRENA y precisan saldo del cupo nacional de exportación de madera de la especie caoba del año 2008	Modifican cuadro anexo de la Resolución Jefatural N° 097-2008-INRENA y precisan saldo del cupo nacional de exportación de madera de la especie caoba del año 2008
RDG	002-2009-AG-DGFFS	2009	----	14/05/2009	Aprueban cupo nacional de exportación de madera de la especie caoba para el año 2009	Aprueban cupo nacional de exportación de madera de la especie caoba para el año 2009
RDG	003-2009-AG-DGFFS	2009	21/05/2009	----	----	Aprueban la Directiva N° 009-AG-DGFFS "Directiva que establece los requisitos mínimos que deberán cumplir los profesionales para ocupar el cargo de Administradores Técnicos Forestales y de Fauna Silvestre a nivel nacional"
RDG	004-2009-AG-DGFFS	2009	12/06/2009	----	----	Declaran fundado el Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución Administrativa N° 121-2008-INRENA-ATFFS-LAL, que resolvió autorización para aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera en asociaciones vegetales no cultivadas.

#### 6.2.4 Preparación del Compendio Normativo digital

El procesamiento de las normas legales incluyó su sistematización digital. En tal sentido, las normas legales cuya versión digital había sido facilitada (por la DGFFS o en respuesta a los SAIP presentados), se encontraba disponible (en los Portales Web de las entidades comprendidas en el estudio) y había sido generada por su relevancia en el sector forestal y de fauna silvestre (digitalización de normas en físico alcanzadas en respuesta a los SAIP así como la extracción de versión digital de El Diario Oficial El Peruano y del SPIJ) se organizaron en una carpeta digital que facilite su acceso por parte de la DGFFS.

A ello se sumó la digitalización de los documentos no normativos identificados y recuperados del Archivo Periférico a cargo de la DGFFS.

### 6.3 FASE III: ANÁLISIS

#### 6.3.1 Selección normativa

Una vez culminada la recuperación normativa y su registro en los Índices Normativos, se procedió a la identificación de las normas de carácter general vinculadas al Sector Forestal y de Fauna Silvestre.

Con dicho objeto, se utilizaron de manera concurrente los siguientes criterios de selección:

#### Materia regulada

Son aquellas disposiciones normativas que se encuentran comprendidas en el alcance material del estudio y que guardan una estrecha vinculación con los ejes temáticos



considerados en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 27308, y su Reglamento.

### Carácter normativo general

La norma legal debe crear, modificar, regular, declarar o extinguir derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica las disposiciones normativas. Para tal efecto, debe contemplar en su estructura todas las categorías siguientes:

CATEGORÍAS	ELEMENTOS
Sujetos	Administrados
	Administración Pública
Objeto (situaciones jurídicas)	Derechos, obligaciones (deberes), competencias
	Obligaciones (deberes), competencias
Contenido de alcance general	Cumplimiento de disposiciones: <i>normas regulativas</i>
	Generación de consecuencias jurídicas: <i>normas instrumentales</i>
Efecto	Crear, modificar, regular, declarar o extinguir

Una vez verificada la presencia de estos elementos, las normas de carácter general que se identifiquen podrán clasificarse en:

- a. **Normas regulativas (normas o reglas primarias):** Normas jurídicas que prescriben las conductas, prohibiendo, permitiendo u obligando el curso de sus acciones. Cuando se encuentran dirigidas a:
  - Los ciudadanos: prescriben su conducta, estableciendo consecuencias cuando el ciudadano deja de realizar la conducta obligada o realiza lo prohibido en las disposiciones normativas
  - Los servidores públicos: ordenan, prohíben y permiten actuaciones de los funcionarios y trabajadores públicos, así como cargos de confianza o políticos en ejercicio de sus funciones, siendo de trascendental importancia el conocimiento de estas normas.
- b. **Normas instrumentales (normas constitutivas o secundarias):** Grupo de normas relativas a las fuentes del derecho dado que fijan los procedimientos para generar normas jurídicas, además que su cumplimiento determina la vigencia y validez de las normas generadas, en función de lo cual puede ejercerse el control de constitucionalidad. Cuando se encuentran dirigidas a:



- Los ciudadanos: El ordenamiento jurídico les reconoce la competencia para generar normas regulativas, que ordenen, prohíban o permitan acciones de alcance entre los particulares.
- Los servidores públicos: Otorgan competencias y poderes para modificar la realidad jurídica, disponiendo mecanismos y habilitando la aplicación de consecuencias jurídicas en casos concretos, procurándose evitar la falta de certeza en la formación, cambio y adjudicación de la normatividad del ordenamiento jurídico en un contexto dinamizado por la presión social.

Entendido lo anterior, es necesario precisar que forman parte del presente estudio las normas legales que aprueben lo siguiente:

- **Términos de referencia:** Conforme a lo indicado por el numeral 3.87 del artículo 3º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo Nº 014-2001-AG, las resoluciones que aprueben términos de referencia bajo el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley Nº 27308, guardan un carácter eminentemente normativo dado que, como norma instrumental, constituyen el documento que contiene los lineamientos generales y por el cual se establecen los requisitos necesarios para realizar y presentar estudios específicos.
- **TUPA:** Empero su naturaleza informativa<sup>71</sup>, los TUPA constituyen en la práctica una norma instrumental y, en otros casos, además una norma regulativa dado que no se limitan a reunir todos los procedimientos establecidos por una norma regulativa previa, sino que también generan procedimientos o precisiones a éstos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos (Morón 2004:95).

Así por ejemplo tenemos en caso de la RI Nº 0222-2006-INRENA-IFFS, en cuyo informe sustentatorio se señala que la delegación de facultades a las ATFFS para autorizar el cambio de uso de tierra con cobertura boscosa, en selva y ceja de selva, no era necesario en tanto ello ya se encontraba establecido en el Procedimiento Nº 28 del TUPA del INRENA, aprobado mediante DS Nº 014-2004-AG.

- **Los servicios no prestados en exclusividad por las entidades:** A diferencia de los servicios prestados en exclusividad por la Administración, incluidos en el TUPA, éstos pueden ser prestados por el sector privado.

No obstante lo anterior y de manera similar a los TUPA, se ha considerado la inclusión de servicios que sólo podría brindar la Administración Pública, tal como el acceso a información pública. Como ejemplo de lo anterior se cita la RJ Nº 251-2005-INRENA por la que se establece el costo de reproducción del mapa de ocupación actual del territorio por parte del Centro de Información Forestal.

---

<sup>71</sup> Morón Urbina afirma que: "Al limitarse a exteriorizar, inventariar, sintetizar o, en su caso, ordenar los procedimientos administrativos externos y especiales preexistentes en cada entidad y no crear reglas jurídicas nuevas, el Texto Único de Procedimientos Administrativos dista de constituir estrictamente una fuente de Derecho administrativo procesal. Los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos son sólo medios informativos acerca del diseño de los procedimientos administrativos existentes y previstos en otras normas, a diferencia de las verdaderas fuentes de Derecho que son medios a través de los cuales las reglas adquieren nivel positivo, fuerza legítima y obligatoria".



- **Las Guías o Manuales:** Su fin orientador puede estar dirigido a la conducta o a la consecución de fines. En tal sentido, como precisa Landa, pueden adoptar una estructura normativa de regla, disponiendo la realización de acciones para que se realicen determinados resultados institucionales.
- **Cuotas máximas y cupos:** Estas disposiciones, son parte integrante de aquellas disposiciones normativas que prohíben sobrepasar límites cuya fijación se delega a otras autoridades competentes. Si bien no están formuladas lingüísticamente como disposiciones normativas, son susceptibles de serlo en los términos de la disposición en blanco con la cláusula de reenvío. Por ello se afirma que normas como tales son parte del ordenamiento jurídico aunque no tengan una formulación lingüística como disposición normativa (Landa 2012b:58-59).

De otro lado, no forman parte del presente estudio las normas legales que excedan su alcance material o institucional:

- Marco tributario general y especial: Las normas legales en esta materia no se circunscriben al Sector Forestal y Fauna Silvestre por lo que su revisión ameritaría efectuar un análisis independiente ajeno a los objetivos del presente estudio.
- Entidades distintas a las identificadas en el marco del estudio: Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, el Proyecto Especial de Promoción del Aprovechamiento de Abonos provenientes de Aves Marinas (PROABONOS).

### 6.3.2 Matriz de Análisis

Para los fines del estudio, se diseñó una Matriz que permitiera articular los ejes temáticos de interés con la sucesión de cambios normativos registrados durante el alcance temporal del estudio. En ese sentido, la Matriz consta de tres partes:

#### 6.3.2.1 Descriptores

Desarrollan los ejes temáticos desde categorías de clasificación generales (Nivel 1) hasta categorías más específicas (Nivel 5) según lo amerite el tema a tratar.

A fin de facilitar el análisis de las normas de carácter general en torno a ejes temáticos, se consignarán más de una vez algunas disposiciones normativas en la Matriz de Análisis sin que ello genere contradicción en el análisis integral de cada dispositivo. Así, los dos supuestos que se advertirán serán los siguientes:

- Disposición normativa consignada más de una vez que varía en la parte de los descriptores pero repite la información consignada en la segunda (norma de carácter general) y tercera parte (análisis) del cuerpo de la Matriz. Ejemplos: El DS N° 048-2002-AG que forma parte de la normativa vinculada a las concesiones forestales con fines maderables y a las normas de adecuación de los derechos adquiridos en el marco del Decreto Ley N° 21147.
- Disposición normativa consignada más de una vez que varía en la parte de los descriptores así como en la segunda y tercera parte del cuerpo de la Matriz. Ejemplo: Las RD N° 137-2002-INRENA-DGFFS y 250-2002-INRENA-DGFFS que han sido



analizadas de manera segmentada a fin de registrar de manera independiente los cambios normativos efectuados a cada una de las Directivas que aprueban.

A continuación presentamos algunos ejemplos de los usos de los descriptores:

DESCRIPTORES					
Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Ubicación / Recurso
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Concesiones para Conservación	Disposiciones generales	Disposiciones generales	----
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Concesiones para conservación	Plan de Manejo	Plan de Manejo	----
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Concesiones para conservación	Propuesta Técnica	Evaluación	----
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Concesiones para conservación	Actividades prioritarias	Actividades prioritarias	----
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Concesiones para conservación	Disposiciones generales	Disposiciones generales	----
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Concesiones para conservación	Solicitud	Solicitud	----

DESCRIPTORES					
Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Ubicación / Recurso
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Otros productos del bosque	Disposiciones generales	Disposiciones generales	Shiringa o caucho
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Otros productos del bosque	Concesiones	Plan de Manejo	Castaña
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Otros productos del bosque	Concesiones	Aprovechamiento de Recursos Forestales Maderables	-----
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Otros productos del bosque	Disposiciones generales	Derecho de aprovechamiento	-----
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Otros productos del bosque	Concesiones y permisos	Aprovechamiento de Recursos Forestales Maderables	-----
Forestal	Manejo y aprovechamiento	Otros productos del bosque	Concesiones y permisos	Aprovechamiento de Recursos Forestales Maderables	Castaña

### 6.3.2.2 Normas de carácter general

Esta segunda parte visibiliza los cambios normativos sucedidos en el tiempo. De una parte, presenta la norma de carácter general identificada (norma legal principal) y aquellas que la modifican o derogan (normas legales secundarias). Los campos utilizados son los mismos que se consignan en los Índices Normativos a excepción del ítem denominado “efecto” el cual detalla la manera en que incide la norma legal secundaria en la norma legal principal.

NORMAS DE CARÁCTER GENERAL														
NORMA LEGAL PRINCIPAL (NLP) Y NORMAS LEGALES COMPLEMENTARIAS								NORMA LEGAL SECUNDARIA (MODIFICATORIAS Y DEROGATORIAS)						
Tipo normativo	Número	Año	Fecha Emisión	Fecha Publicación	Denominación Oficial	Sumilla	Concordancias	NLS 1	Número	Año	Fecha Emisión	Fecha Publicación	Efecto	

### 6.3.2.3 Análisis

Detalla el período de vigencia de la norma legal principal al 30 de junio de 2011, analiza si ésta observó los mecanismos de publicidad para su vigencia y, de corresponder, plantea medidas correctivas en cada caso para el futuro. Los campos utilizados son los siguientes:

- a. **Vigencia desde y vigencia hasta:** Consigna el inicio y término del período de vigencia de la norma legal principal en función a lo dispuesto por ésta y las normas legales secundarias.

Para el caso de las normas de carácter general a las que no era aplicable el mandato constitucional o legal de su publicación en el Diario Oficial El Peruano como requisito para su entrada en vigencia, se presumió que iniciaron ésta al día siguiente de su fecha de emisión de manera similar que la presunción aplicable para el caso de aquellas que deben ser publicadas. Cabe señalar que corresponderá a la Administración Pública dar fecha cierta a la fecha de difusión de la norma, así como precisar los mecanismos de publicidad empleados para ello (tal como la publicación posterior en el Diario Oficial El Peruano), en tanto la publicidad constituye por mandato constitucional un requisito esencial para la entrada en vigencia de toda norma de carácter general.

De otra parte, los problemas detectados para la vigencia de la norma analizada, tales como su efecto retroactivo, se consignaron en el campo “resultados”.

En el caso de que de las fechas que no pudieron ser determinadas, se consignó el término “indeterminado” detallándose la razón de ello en el campo “comentarios”.



- b. **Estado:** Indica si se trata de una norma:
- **Vigente:** Cuando además de encontrarse dentro del plazo de vigencia estipulado en la disposición normativa, se presume que ha observado el principio de publicidad y se puede acreditar su publicación en El Diario Oficial El Peruano.
  - **Vigencia en cuestionamiento:** Comprende los casos de disposiciones normativas con efectos retroactivos y/o que no se publicaron en el Diario Oficial a pesar de existir un mandato legal que así lo ordenaba.
  - **No vigente:** Son aquellas disposiciones normativas cuyo plazo estipulado para su vigencia cesó.
- c. **Comentario:** Brinda información complementaria a lo consignado en los campos anteriores.
- d. **Tipología de Normas:** Incorpora la metodología planteada por Landa a fin de distinguir si la norma analizada es una norma regulativa o una norma instrumental. Esta metodología sugiere identificar el destinatario de la norma legal y caracterizar el tipo de mandato contenido en ella.

En este sentido, respecto a los destinatarios la disposición normativa puede estar dirigida a:

- los ciudadanos (C) o
- los servidores públicos (SP);

En cuanto a la tipología, las disposiciones normativas pueden ser:

- normas regulativas por ordenar (Or) y/o, prohibir (Ph) y/o permitir (Pe) acciones, y/o
- normas instrumentales por aprobar mecanismos (Mc) para producir cambios normativos.

- e. **Resultados:** Indica si la norma legal analizada es regulativa o instrumental. Asimismo, refiere si la norma ha presentado vicios para su vigencia a fin de su consideración al momento de brindar recomendaciones.
- f. **Recomendaciones:** Indica las medidas correctivas y la prioridad en su atención por parte de la DGFFS conforme al Cuadro “Criterios para el análisis de la publicación y publicidad de las disposiciones normativas de alcance nacional del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”.

Cabe señalar que, a la luz de los citados criterios se procedió de la siguiente forma en los dos casos siguientes no recogidos en la Matriz:

- En el caso de aquellas disposiciones normativas cuya publicación, siendo obligatoria, no se efectuó y además el período establecido para su vigencia cesó: Se recomienda sólo la mención de su existencia en El Diario Oficial El Peruano en tanto la subsanación de esta omisión carecería ya de sentido pues los efectos de la norma ya habrían cesado y la vulneración, de ser el caso, ya se habría producido.

- En el caso de las disposiciones normativas que al momento de su aprobación no era obligatoria la publicación pero que, en la actualidad, siguen siendo vigentes: Se recomienda su publicación a fin de fortalecer y dar fecha cierta a los mecanismos de publicidad empleados para su difusión.

Finalmente, se entenderán como “medios de difusión colectiva”<sup>72</sup> a cualquier medio que posibilite este fin, tal como los Portales Electrónicos de las entidades públicas, revistas institucionales, compendios normativos, entre otros.

ANÁLISIS												
CARACTERIZACIÓN										RESULTADOS	RECOMENDACIONES	
Vigencia Desde	Vigencia Hasta	Estado	Comentario	Destinatario		Tipología					Medidas	Prioridad
				C	SP	Or	Ph	Pe	MC			

#### 6.4 FASE IV: INTEGRACIÓN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

En la presente fase se resumen los resultados de la Matriz de Análisis así como de los productos generados durante la ejecución del estudio.

<sup>72</sup> Artículo 13º del Decreto Supremo Nº 001-2009-JUS.

## 7. RESULTADOS

- 7.1 El principio de publicidad es una condición esencial para la vigencia de toda disposición normativa y, la publicación, como un mecanismo de publicidad que da fecha cierta a este acto, es también una condición para la vigencia en tanto exista un mandato constitucional (artículo 109º de la CPP) o legal previo que así lo disponga.

En este sentido, las Resoluciones Supremas, las Resoluciones Ministeriales, las Resoluciones Jefaturales, las Resoluciones Presidenciales, las Resoluciones Gerenciales, las Resoluciones de Intendencia y las Resoluciones Directorales de carácter normativo general que no hayan estado sujetas a un mandato legal que disponga su publicación en el Diario Oficial El Peruano, son vigentes en tanto no se cuestione ello o, habiendo sido cuestionado, la Administración Pública acredite su publicidad.

- 7.2 Las disposiciones normativas se clasifican en normas regulativas y normas instrumentales, siendo que ambas podrán tener como destinatarios a los ciudadanos y a los servidores públicos. A fin de identificar una disposición normativa, ésta debe contemplar en su estructura todas las categorías siguientes:

CATEGORÍAS	ELEMENTOS
Sujetos	Administrados
	Administración Pública
Objeto (situaciones jurídicas)	Derechos, obligaciones (deberes), competencias
	Obligaciones (deberes), competencias
Contenido de alcance general	Cumplimiento de disposiciones: <i>normas regulativas</i>
	Generación de consecuencias jurídicas: <i>normas instrumentales</i>
Efecto	Crear, modificar, regular, declarar o extinguir

- 7.3 La “Matriz de Análisis del Marco Legal del Sector Forestal y de Fauna Silvestre al 30 de junio de 2011” y la “Matriz de Análisis del Marco Legal de las Áreas Naturales Protegidas vigente al 30 de junio de 2011” muestran los resultados del análisis efectuado a las disposiciones normativas recuperadas e identificadas en el marco material, institucional y temporal del Proyecto.

De este análisis, rescatamos algunos casos que, por su singularidad, es necesario tomar en cuenta:

- a. Existencia de disposiciones normativas con problemas de vigencia por el efecto retroactivo de la norma legal principal o de la norma legal secundaria que la modifica. Ejemplo: El DS N° 040-2006-AG, que aprobó la ampliación del plazo de autorización otorgado por DS N° 040-2005-AG para el aprovechamiento y movilización del látex extraído del árbol de caucho o shiringa, pretende modificar un plazo que ya había fenecido.





- b. Empleo de fórmulas legales confusas para:
- La determinación de la fecha la entrada en vigencia de la disposición normativa. Existen resoluciones que supeditan la fecha de entrada en vigencia a su publicación en el portal web de la entidad que lo emite y del Portal del Estado Peruano (<http://www.peru.gob.pe/>). Si bien esto favorece la transparencia a fin de contar con el documento completo (dispositivo aprobatorio y anexos) genera incertidumbre respecto a la fecha real de publicación en el portal web no obstante que el artículo 9º del DS N° 001-2009-JUS mande que ésta se efectúe en la misma fecha de la publicación oficial, bajo responsabilidad. Ejemplo: DS N° 031-2008-AG, que aprobó el ROF del MINAG, cuyo artículo 4º supedita su vigencia a la publicación del Decreto Supremo en el portal de MINAG y del Estado Peruano, no siendo posible verificar esta fecha dado el rediseño y actualización constante del Portal Institucional.
  - El planteamiento de modificaciones que en la práctica reemplazan a una norma legal dada previamente. Ejemplo: RI N° 029-2005-INRENA-IANP, que aprueba la modificación de la Guía Metodológica para la Elaboración de Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas aprobada por RI N° 010-2005-INRENA-IANP, en los hechos sustituye la RI que modifica.
- c. Existencia de normas de rango inferior que pretenden modificar normas de rango superior. Ejemplo: La RP N° 216-2009-SERNANP, que precisa el sentido del numeral 37.4 del artículo 37º del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, tiene como fin modificar (y no “precisar” conforme señala en su fórmula legal) el Decreto Supremo que aprobó el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Si bien compartimos el propósito de la modificación efectuada, ella debía haberse materializado por el tipo normativo idóneo. Así, en fecha posterior y por el DS N° 003-2011-MINAM, se habría recogido lo dispuesto por la RP N° 216-2009-SERNANP para finalmente efectuar la modificación indicada.
- d. Aprobación de procedimientos administrativos dirigidos a los administrados bajo la fórmula de directivas internas sólo dirigidas a los servidores públicos. La citada confusión se ha observado tanto en los órganos técnicos del INRENA, especializados en materia forestal y fauna silvestre así como en áreas naturales protegidas, en el CONACS y ahora en el SERNANP. Esta situación es de sumo cuidado a fin de garantizar su correcta publicidad a favor del derecho al debido procedimiento del administrado. Ejemplo: La Directiva N° 009-2002-INRENA-DGFFS, aprobada por RD N° 250-2002-INRENA-DGFFS bajo la fórmula de directiva interna dirigida a las Administraciones Técnicas de Control Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA, determina las etapas del procedimiento sancionador, las sanciones a aplicar, entre otras consideraciones que corresponden sean de conocimiento público por parte del administrado a fin de no encontrarse en un estado de indefensión.
- e. Existencia de regímenes temporales y de excepción reiterativos. Para el caso específico de las concesiones forestales con fines maderables se han registrado la sucesiva aprobación y coexistencia de regímenes y beneficios orientados a evitar o regularizar el incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los administrados. Si bien algunos ajustes guardan un trasfondo técnico, como la



determinación de períodos de zafra en función a la realidad geográfica de la zona de aprovechamiento, esto no ha sido la constante. Así y como pueden dar cuenta las modificaciones efectuadas al artículo 86º del Reglamento de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, aprobado por DS Nº 014-2001-AG, se aplazó en diversas oportunidades la presentación del Plan de Manejo Forestal como condición técnica previa para el aprovechamiento de la concesión, instrumento que precisamente debiera diferenciar el manejo integral del bosque del régimen aprobado por el Decreto Ley Nº 21147.

7.4 La producción de disposiciones normativas durante el período de vigencia del Decreto Legislativo Nº 1090 y su reglamento fue poco significativa conforme se detalla a continuación:

- Resolución Ministerial Nº 0192-2009-AG que faculta a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre de Iquitos, Contamana, Requena y Yurimaguas para aprobar Planes Operativos Anuales de la zafra 2008-2009 de las concesiones forestales con fines maderables.
- Resolución Ministerial Nº 0281-2009-AG que aprueba la relación de procedimientos administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura correspondientes a la función específica del artículo 51, literal p) de la Ley Nº 27867
- Decreto Supremo Nº 010-2009-AG que establece el nuevo plazo de conclusión del proceso de fusión de INRENA e INADE e incorporan a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre en el Ministerio de Agricultura
- Resolución Ministerial Nº 0303-2009-AG que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los procesos esenciales del Ministerio al 31 de marzo de 2009
- Resolución Ministerial Nº 0330-2009-AG que aprueba el "Calendario de Caza Comercial de Especies No Amenazadas de Invertebrados Terrestres de las Clases Insecto, Arácnida, Diplopoda, Chilopoda y Gasterópoda para el período 2009-2010"
- Resolución de Dirección General Nº 002-2009-AG-DGFFS que aprueba el cupo nacional de exportación de madera de la especie caoba para el año 2009
- Resolución Ministerial M Nº 0439-2009-AG que aprueba el "Calendario de Caza Comercial de Especies de Fauna Silvestre no Amenazadas de las Clases de Aves, Reptiles y Mamíferos para el período 2009"

7.5 Respecto a la etapa de recuperación normativa

7.5.1 En relación a la sistematización de las normas ubicadas en el Archivo Central del MINAG, se detectó que la Administración tiene dificultades para identificar qué tipo de información es de carácter confidencial, lo cual generó dificultades para el registro de las normas legales relacionadas a los procedimientos administrativos sancionadores que, presumiblemente, podrían encontrarse en curso.



- 7.5.2 No se tuvo acceso a las siguientes normas legales para su revisión y registro en los Índices Normativos debido a:
- a. Su inexistencia física en los Archivos:
- 18 Resoluciones Ministeriales del MINAG, 01 Resolución Jefatural del INRENA, 10 Resoluciones Ministeriales del MINAM, 02 Resoluciones de Dirección General de la DGFFS y 03 Resoluciones Directorales de la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas no fueron emitidas.
  - 01 Resolución Ministerial del MINAG y 10 Resoluciones Jefaturales del INRENA figuran como anuladas.
  - 04 Resoluciones Jefaturales del INRENA y 80 Resoluciones Jefaturales del CONACS no se encontraron en el Archivo Central del MINAG.
  - 24 Resoluciones Directorales de la Dirección General Forestal y 289 Resoluciones de Intendencia de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre no se encontraron en el Archivo Periférico a cargo de la DGFFS.
- b. La imposibilidad en el acceso y registro de la disposición legal por no encontrarse disponible de manera física o digital:
- 01 Resolución de Dirección General de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAG fue transferida junto a su expediente por lo que no se encontraba en haber de la DGFFS.
  - 22 Decretos de Urgencia fueron de carácter reservado
  - 01 Decreto Supremo, 02 Resoluciones Supremas y 02 Resoluciones Ministeriales no fueron ingresadas al Archivo Central del MINAG
  - 48 Resoluciones Jefaturales del INRENA no fueron transferidas al Archivo Central del MINAG
  - Las Resoluciones Directorales emitidas por la Dirección General de Áreas Naturales Protegidas y Fauna Silvestre entre el 17 de julio y el 31 de diciembre del 2000 no se encuentran bajo la custodia del SERNANP ni del MINAG.

## 8. RECOMENDACIONES

### 8.1 Respecto a los hallazgos del estudio

- Conforme a la prioridad indicada en las Matrices de Análisis, se exhorta al Ministerio de Agricultura publicar en el Diario Oficial El Peruano las disposiciones normativas vigentes que no hayan sido publicadas en su oportunidad sea porque no correspondía o, correspondiendo, no se siguió esta formalidad para su publicidad.
- Se recomienda a las entidades públicas vinculadas al Sector Forestal y de Fauna Silvestre definir los medios de difusión colectiva idóneos, en observancia del DS N° 001-2009-JUS, a fin de hacer de conocimiento público el marco legal vigente y no vigente a la fecha, en especial respecto de aquellas prescripciones administrativas que afectaron o pudieran afectar a los administrados como es el caso de Directivas sobre imposición de sanciones u otros.

### 8.2 Ajustes al proceso de producción normativa

- Se sugiere a la DGFFS incorporar en sus procesos de producción normativa los criterios para la identificación de disposiciones normativas, las formalidades para su aprobación y los mecanismos para su publicidad conforme a lo sugerido en el presente Informe.
- Se recomienda el establecimiento de mecanismos al interior de la propia entidad que permitan documentar y/o retroalimentar la experiencia seguida por los funcionarios en la implementación y aplicación de la regulación forestal.
- En el marco de lo anterior, se considera prioritaria la emisión de normas legales que permitan un mayor dinamismo y flexibilidad al Sector Forestal y de Fauna Silvestre sin que ello vaya en detrimento de los principios y objetivos trazados en el Sector.
- La dación de las normas legales del Sector Forestal y de Fauna Silvestre deberá enmarcarse en estudios previos y constantes que permitan anticipar los vacíos normativos así como evitar los regímenes excepcionales que debilitan el marco legal vigente restando predictibilidad a los actos de la Administración.
- Es prioritaria la implementación de medidas de orden administrativo y presupuestal que permitan el adecuado resguardo del acervo documentario (normas legales y documentos técnicos) ubicado en el Archivo Periférico a cargo de la DGGFS.

### 8.3 Transparencia y Acceso a la Información Pública

- Es necesaria la generación de espacios que permitan evaluar la pertinencia de los mecanismos establecidos por las entidades públicas para implementar la transparencia y acceso a la información en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, a fin de promover modificaciones y mejoras en los mismos, de manera conjunta con las Oficinas de las diversas entidades públicas encargadas de la gestión de la información y del cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



- Dado que toda información que posee el Estado se presume pública, se sugiere a todas las entidades públicas con competencias en materia forestal y de fauna silvestre, la generación de lineamientos y mecanismos que permitan el acceso a los dispositivos legales emitidos por la entidad y, cuando ello no sea factible por las excepciones de Ley, se cuente con la correspondiente sustentación a cargo del funcionario competente.
- Se exhorta al Ministerio de Agricultura y a la DGFFS capacitar al personal competente en la elaboración de los lineamientos y mecanismos indicados así como al personal encargado de su observancia y de brindar la asesoría legal correspondiente al interior de la entidad y a los administrados.
- Se recomienda al Ministerio de Agricultura priorizar que los Archivos a cargo de cada entidad cuenten con un registro pormenorizado y sistematizado de las existencias físicas de las normas legales que cuenten en su haber, sin perjuicio de la digitalización correspondiente de éstas.



## 9. BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto. 1993. *El Positivismo Jurídico*. Madrid: Debate.
- CÁRDENAS Quirós, Carlos. 1999. *Modificación y Derogación de las Normas Legales*. Lima: Ara Editores.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María. 1990. *La derogación de las Leyes*. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. 1986. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- GUASTINI, Riccardo. 2000. *Estudios sobre la interpretación Jurídica*. México, D.F.: Porrúa, UNAM.
- LANDA, César. 1998. *Jerarquía de los Tratados Internacionales en la Constitución de Perú de 1993*. En: *Revista Jurídica del Perú*. Lima, Año XLVIII, N° 16, julio – setiembre, 1998.
- LANDA, César. 2012a. *Primer Informe: Revisión del marco conceptual y jurídico del estudio de Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre*.
- LANDA, César. 2012b. *Informe Final: Identificación y análisis de contingencias legales. Recomendaciones y lineamientos*.
- MORÓN Urbina, Juan Carlos. 2004. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.
- NEVES MUJICA, Javier. 2004. *Introducción al Derecho Laboral*. Lima: PUCP, Fondo Editorial.
- RUBIO CORREA, Marcial. 2009. *El Sistema Jurídico: Introducción al Derecho*. Lima: PUCP, Fondo Editorial.