

INFORME FINAL
Identificación y análisis de contingencias legales
Recomendaciones y lineamientos

Consultoría elaborada para:



Sociedad Peruana de Ecodesarrollo

DR. CÉSAR LANDA ARROYO

Lima, febrero de 2012

INFORME FINAL

Identificación y análisis de contingencias legales

Recomendaciones y lineamientos

CONTENIDO

I. LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS NO PUBLICADAS EN <i>EL PERUANO</i> : CONTINGENCIAS LEGALES	5
1.1. La publicidad de las normas y la publicación de la ley	5
1.2. La función normativa del Sector Forestal y de Fauna Silvestre en la dinámica de formación de las disposiciones normativas	12
1.3. Las contingencias legales de la falta de publicación de la normatividad en <i>El Peruano</i>	15
1.3.1. <i>Las normas regulativas dirigidas a los ciudadanos: incertidumbre sobre la entrada en vigencia</i>	16
1.3.2. <i>Las normas instrumentales dirigidas a los ciudadanos: el problema de la ineficacia</i>	17
1.3.3. <i>Normas regulativas dirigidas a los servidores públicos: la falta de transparencia</i>	18
1.3.4. <i>Normas instrumentales dirigidas a los servidores públicos: falta de seguridad jurídica</i>	20
II. LAS CONTINGENCIAS LEGALES EN LA APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NO PUBLICADAS	22
2.1. Aplicación de las normas regulativas dirigidas a los ciudadanos: consecuencias jurídicas inválidas	22

2.2. Implementación de las normas instrumentales dirigidas a los ciudadanos: la reducida consecución de los fines institucionales.....	23
2.3. Implementación de normas regulativas e instrumentales dirigidas a los servidores públicos: falta de transparencia y de seguridad jurídica.....	25
III. ANÁLISIS DE LA VIGENCIA Y EFICACIA DE LAS DISPOSICIONES NO PUBLICADAS EN <i>EL PERUANO</i>	27
3.1. Normas regulativas dirigidas a los ciudadanos: problemas de vigencia.....	29
3.2. Normas instrumentales dirigidas a los ciudadanos: problemas de eficacia.....	29
3.3. Normas regulativas dirigidas a los servidores públicos: vigentes y eficaces..	30
3.4. Normas instrumentales para los servidores públicos: problemas de eficacia de los resultados normativos	32
IV. RECOMENDACIONES PARA MITIGAR CONTINGENCIAS LEGALES POR LA FALTA DE PUBLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD EN EL DIARIO OFICIAL	36
4.1. Consideración interpretativa:.....	36
4.1.1. <i>La gradualidad del mandato de publicación</i>	36
4.1.2. <i>Determinación de la entrada en vigencia</i>	38
4.2. Medidas a implementar	39
4.2.1. <i>Retroactividad tácita sin afectación de derechos y publicidad reforzada</i> ..	39
V. LINEAMIENTOS	41
5.1. Para identificar las disposiciones normativas de alcance nacional y regional	41
5.1.1. <i>¿Cuáles son las disposiciones normativas?</i>	41
5.1.2. <i>¿Cómo determinar si tienen alcance nacional o regional?</i>	43
5.1.3. <i>¿Qué función cumple el contenido de las disposiciones normativas de alcance nacional o regional?</i>	45
5.2. Para examinar las condiciones de vigencia, validez y eficacia.....	47
5.2.1. <i>Sobre la vigencia: de los actos de publicación para generar publicidad de las normas jurídicas</i>	47
5.2.2. <i>Sobre la validez: los procedimientos y el contenido</i>	49
5.2.3. <i>Sobre la eficacia: la publicidad reforzada</i>	51

VI. COMENTARIOS Y SUGERENCIAS AL INFORME FINAL DEL PROYECTO “SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE”	55
6.1. Al Marco Conceptual	55
6.2. Al Marco Metodológico	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60
ANEXOS	65

SEGUNDO INFORME
Identificación y análisis de contingencias legales
Recomendaciones y lineamientos

**I. LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS NO PUBLICADAS EN *EL PERUANO*:
CONTINGENCIAS LEGALES**

El Sector Forestal y de Fauna Silvestre cuenta con una amplia gama de disposiciones normativas no publicadas en el Diario Oficial *El Peruano*. Esto ha generado cuestionamientos y dudas en torno a los efectos de esta inobservancia. Al respecto, para delimitar el problema, en este primer apartado — en donde se identificarán las contingencias legales de la falta de publicación oficial—, se examinará el alcance jurídico de los mandatos constitucionales relativos a la publicidad y a la publicación de las normas jurídicas, a partir de lo cual se determinará su incidencia en la normatividad del sector, para finalmente determinar las consecuencias jurídicas por la falta de publicación en Diario Oficial.

1.1. La publicidad de las normas y la publicación de la ley

La publicidad es un mandato obligatorio y también un atributo en todas las actividades del Estado. Entre ellas, la producción normativa es la que cuenta con una mayor exigencia de publicidad, ya que, además de permitir el funcionamiento del sistema democrático con ciudadanos informados, también garantiza la seguridad jurídica y la legalidad¹. Así la Constitución Política del Perú vincula fuertemente a la publicidad de las normas jurídicas con su vigencia, al determinar en su artículo 51 que “La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado”. Esta es una garantía del Estado de Derecho, por la que se vela por el conocimiento de las normas jurídicas por parte de sus destinatarios².

¹ Díez-Picazo, Luis. *Sobre secretos oficiales*. Cuadernos Civitas, Madrid, 1998, p. 83.

² Gascón Abellán, Marina. “La derogación”. En Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores). *Elementos de la técnica legislativa*. UNAM, México D. F., 2000, p. 228.

De manera más específica, la Constitución dispone en el artículo 109 que “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial”. Este acto de publicación oficial integra el proceso formal legislativo en su etapa postlegislativa, en donde se evalúa la adecuación de las normas al sistema jurídico, sus consecuencias y su eficacia práctica³. Lo que se busca con estos medios es asegurar de forma indubitable el conocimiento de las normas por parte del público en general o un determinado grupo en particular.

De tal forma que, mientras la publicidad opera como un mandato general sobre toda la normatividad, que debe realizarse en la mayor medida posible, la publicación es uno de esos actos conducentes a hacerla pública⁴. Desde la colocación de los textos normativos en las páginas web o en carteles impresos⁵ hasta la publicación en el Diario Oficial *El Peruano*, lo que se busca con estos medios es asegurar de forma indubitable la publicidad.

La publicación que requiere mayores formalidades es la de la ley. Esto significa que, conforme al artículo 109 de la Constitución, debe ser publicada en *El Peruano*. Si bien en el plano formal, este acto es adecuado para cumplir la obligación del Estado de otorgar seguridad jurídica y poder determinar en qué fecha comienzan a tener vigencia las normas jurídicas; esto en la realidad resulta ser una ficción jurídica, porque no se asegura que los ciudadanos lleguen a conocer los alcances de las disposiciones normativas publicadas en el Diario Oficial, en cuanto a sus derechos y obligaciones. El común de los ciudadanos no se informa por lo publicado en el Diario Oficial, por otras vías. Tal es el papel que cumplen los medios de comunicación social, cuando difunden información sobre la regulación de una materia de interés social. Los ciudadanos también conocen de

³ Rodríguez Mondragón, Reyes. “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”. En Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores). *Elementos de la técnica legislativa*. UNAM, México D. F., 2000, pp. 84, 89.

⁴ De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional y sistema de fuentes*. Ariel, Barcelona, 1998, p. 99.

⁵ En el ordenamiento jurídico peruano, esto está permitido expresamente en el caso de las disposiciones normativas emitidas en el ámbito de los gobiernos locales, conforme al artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades- Ley 27972.

la normatividad cuando recurren a autoridades o expertos por la necesidad de satisfacer un interés particular.

Ciertamente, la exigencia de cumplir con formalidades en el proceso de producción debe ser proporcional con las materias y la envergadura de las mismas. Por eso es que en el Parlamento se producen mayores deliberaciones, actos y procedimientos sobre asuntos de alta importancia para el país. Sin embargo, en los supuestos de regulación específica, la necesidad de respuestas inmediatas y la especificidad de la temática ameritan un procedimiento de formación normativa más breve y una reducción del espacio de deliberación, en tanto lo regulado no tiene tanta incidencia política como la de la legislación emitida por el Parlamento⁶.

Por ello, “la forma externa de la ley (...) garantiza una determinada medida de racionalidad y justicia y tiende a crear leyes cuyo contenido sean regulaciones importantes, fundamentales y amplias”⁷; en cambio, las disposiciones normativas con mayor especificidad —esto es, los decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones directorales, resoluciones de intendencia, resoluciones jefaturales— requieren, gradualmente, menos procedimientos deliberativos y formalidades para lograr su publicidad⁸.

Para identificar el alcance de estas nociones de la publicidad y de la publicación, se requiere contextualizarlas en el marco de la realidad constitucional peruana, como Estado Social y Democrático de Derecho, reconocido en el artículo 43 de la Constitución.

⁶ Starck, Christian. *El concepto de ley en la constitución alemana*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 240.

⁷ Ibidem, p. 243.

⁸ Starck, identifica que la razón por la que no toda la normatividad tiene las características de producción con las que cuenta la ley consiste en que “el tiempo y el conocimiento del detalle ponen al legislador límites para la creación de normas de escasa importancia”. Starck, Christian. *El concepto de ley en la Constitución alemana*. Ob. cit., p. 241.

El Estado Social y democrático de Derecho, impregnado del constitucionalismo⁹, ha superado la idea del histórico Estado liberal, en donde la ley operaba como la norma jurídica por excelencia. El protagonismo de la ley en el Estado liberal tuvo como presupuesto la existencia de una autoridad unitaria y de una homogeneidad de grupos y actores políticos; y como fin último el velar por la libertad del ciudadano¹⁰. Con lo que la noción de publicidad se asimila a la de publicación de la ley. Si bien se quiebra con el secretismo de Estado, el liberalismo no reacciona frente a la heterogeneidad social y el pluralismo jurídico, ni tampoco a la necesidad de mayores garantías que la sola protección de la libertad.

En el Estado Social y Democrático de Derecho, en cambio, se admite la diversidad social, política y cultural, así como el pluralismo jurídico. Además, está abierto a escuchar las exigencias en cuanto a la diversidad de grupos sociales (por ejemplo, en la formación normativa, el artículo 2, inciso 17; en el ámbito jurisdiccional, el artículo 149 de la Constitución). Con estas condiciones habilitadas por la Constitución, el ordenamiento jurídico resulta ser complejo, porque debe seguir los procesos socio-económicos nacionales e internacionales de sectores concretos, así como debe garantizar el equilibrio en el ordenamiento jurídico¹¹.

Como una de estas garantías, la publicidad opera como un mandato que debe realizarse en la mayor medida posible —y no solo formalmente— a través de distintos medios. Por eso, es aceptable que las falencias en la publicación cedan frente a los efectos de la publicidad, pues, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional peruano, “el propósito último que se persigue con la publicación de las normas, es decir, la protección de los principios democrático-constitucionales de transparencia y seguridad jurídicas”¹².

⁹ El constitucionalismo formado a partir de las lecciones de las Guerras Mundiales, que imbrica las ideas de la Revolución Francesa y del constitucionalismo estadounidense.

¹⁰ De Cabo Martín, Carlos. *Sobre el concepto de ley*. Editorial Trotta, Madrid, 2000, p. 32.

¹¹ Idem, p. 102.

¹² Exp. N. ° 0021-2003-AI/TC, fundamento 7.

De tal forma que la publicación es un mecanismo para lograr la publicidad, que opera como una norma-principio, garantista no solo de la eficacia del Derecho, como contrapartida a la imposibilidad de alegar su desconocimiento, sino también de la transparencia y la corrección de las actuaciones estatales, tanto en el modelo de Estado Liberal como en el de Estado Social y democrático de Derecho¹³. Con la publicidad se logra la seguridad jurídica, que opera tanto en el plano de la conformación del ordenamiento jurídico como en lo concerniente a la posibilidad de que el ciudadano pueda prever las consecuencias de sus actos¹⁴. Y una de las formas de lograr la seguridad es con mecanismos formales u oficiales y materiales o reforzados de publicación¹⁵.

Con miras a garantizar una mayor seguridad jurídica, en el ordenamiento jurídico peruano se ha normado aspectos de la publicación de las normas jurídicas, desde la enumeración taxativa de las disposiciones normativas que se publican de forma gratuita en *El Peruano*, pasando por la uniformidad de producción y publicación de la legislación, hasta la regulación de la publicación en general.

El Decreto Supremo N. ° 018-97-PCM dispone que la publicación en el Diario Oficial *El Peruano* debe ser gratuita no solo para las leyes (y normas con rango de ley), sino también para determinados dispositivos que tengan carácter general, enumerados en su artículo 1¹⁶. En este Decreto Supremo, se entiende que son dispositivos de carácter general:

¹³ En este sentido, Orrego Azula cita a Kant (*Sobre la paz perpetua*) en que "Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados". Orrego Azula, César. "Principio de publicidad y el sistema de excepciones al derecho de acceso a la información pública en el Perú". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Konrad Adenauer Stiftung, año 17, 2011, pp. 316, 317.

¹⁴ Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel. "Constitución, legalidad y seguridad jurídica". En *La vinculación del juez a la ley*. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997, pp. 161.

¹⁵ De Otto, Ignacio. Ob. cit., p. 99.

¹⁶ Decreto Supremo 018-97-PCM. Artículo 1: "corresponde al diario oficial *El Peruano* publicar en forma gratuita y bajo responsabilidad únicamente lo siguiente (...) 8. Los siguientes dispositivos cuando tengan carácter general: (...) c) Reglamentos y normas que se aprueben a través de las Resoluciones Ministeriales, Viceministeriales, Directorales, Jefaturales, salvo los reglamentos de carácter interno, referidos a la organización y función. (...) f) Directivas y Resoluciones de

“aquellas a partir de cuyo texto no es posible identificar a las personas naturales o jurídicas específicas que deben obedecerlas, o a aquellas en cuyo beneficio han sido dictadas, y que dada la naturaleza del dispositivo, su contenido debe ser puesto en conocimiento de todas las personas, pues podría demandar de cualquiera de ellas, el cumplimiento de una obligación o un derecho, o generar otra consecuencia jurídica”.

La Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa-Ley N. ° 26889 prevé los lineamientos de producción de las leyes —así como las resoluciones legislativas, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y decretos de urgencia—, para lo cual, además de referirse a la elaboración, y denominación, aborda la forma (mas no las razones) de publicación en *El Peruano*. De tal manera que prevé mecanismos que aseguren el registro de las disposiciones normativas, además de facilitar su consulta y difusión al disponer que lo publicado en *El Peruano* deba entregarse tanto en original, con la autógrafa de la autoridad, como en soporte informático¹⁷.

Esta Ley Marco ha servido como punto de partida para precisar la producción normativa del Ejecutivo¹⁸. En el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa-Decreto Supremo N. ° 008-2006-JUS se especifica que la regulación alcanza a los decretos supremos, así como en lo que sea aplicable a las normas reglamentarias y los actos administrativos¹⁹, para efectos de contribuir con la seguridad jurídica a partir de la normatividad producida por la Administración en el Ejecutivo.

organismos descentralizados y autónomos de ámbito nacional, siempre y cuando sean dictadas en ejercicio de sus facultades previstas en sus leyes de creación o normas complementarias”.

¹⁷ Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa-Ley N. ° 26889. Artículo 7

¹⁸ Según la exposición de motivos de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa- Decreto Supremo N. ° 008-2006-JUS.

¹⁹ Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa-Decreto Supremo N. ° 008-2006-JUS. Artículo 1. El presente Reglamento es de aplicación en todas las entidades de la Administración Pública, para la elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, y además, en lo que sea pertinente, a las normas reglamentarias y actos administrativos de las entidades de la Administración Pública que se publiquen en el Diario Oficial.

Si bien tanto esta Ley como el Reglamento contribuyen a dar orden a la forma en que las normas jurídicas se plasman en textos legales, lo cierto es que no identifican los supuestos en los que las disposiciones normativas deben ser publicadas en *El Peruano*.

En cambio, el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General-Decreto Supremo N. ° 001-2009-JUS²⁰ tiene una vocación más abarcadora, debido a las obligaciones adquiridas por el Estado a propósito de la suscripción del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos – APC Perú-EE.UU. Entre ellas, está la de asegurar que las leyes, reglamentos, e incluso procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general referidas a algún asunto comprendido en el Acuerdo se publiquen prontamente o sean puestos a disposición de los interesados²¹. Para lo cual, el alcance de este Decreto Supremo parte de la noción de norma legal de carácter general. En el artículo 4 se señala que es una norma legal de carácter general:

“aquella que crean, modifica, regula, declara, 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”.

A partir de esta noción, los mecanismos para lograr la publicidad de las normas jurídicas no se limitan a la forma de publicación oficial en *El Peruano*. También se ordena la difusión a través de medios disponibles por las entidades públicas, como lo son los Portales Electrónicos, revistas institucionales, entre otros²².

²⁰ Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General-Decreto Supremo N. ° 001-2009-JUS.

²¹ Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos – APC Perú-EE.UU., aprobado por el Congreso mediante Resolución Legislativa N. ° 28766. Artículo 19.

²² Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General-Decreto Supremo N. ° 001-2009-JUS. Artículo 13.

Debido a que entre las disposiciones normativas que deben ser publicadas se encuentran las resoluciones ministeriales y las resoluciones administrativas que aprueban reglamentos, directivas de carácter general, dictadas en ejercicio de las facultades de creación normativa²³, corresponde examinar las potestades normativas ejercidas en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre.

1.2. La función normativa del Sector Forestal y de Fauna Silvestre en la dinámica de formación de las disposiciones normativas

El Sector Forestal y de Fauna Silvestre cuenta con órganos con funciones técnico normativas. En ejercicio de ellas se configura parte del ordenamiento jurídico en la materia de su competencia²⁴, en donde se asume, como en todo el ordenamiento jurídico, una noción de control interinstitucional que proviene de las ideas del constitucionalismo moderno²⁵.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-Ley 29158 establece en su artículo 24, inciso 4, que en la estructura orgánica de los ministerios, los órganos de línea son los órganos técnico normativos. Precisamente, señala: "4. Órganos de línea.- Son órganos técnico-normativos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad. Están agrupados en

²³ Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General-Decreto Supremo N. ° 001-2009-JUS. Artículo 4, incisos 6 y 7.

²⁴ Coincidimos con Santi Romano en que el ordenamiento jurídico no solo es un conjunto de normas, sino también lo integran elementos que lo hacen dinámico, como los mecanismos de articulación en las relaciones entre autoridades, así como los límites y controles en su actuación. Romano, Santi. *El ordenamiento jurídico*. Traducción de Sebastián y Lorenzo Martín Retortillo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963. Citado en Díez-Picazo, Luis. "Capítulo VIII. El ordenamiento jurídico". En *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1987, p. 162.

²⁵ Aunque no es materia del presente informe, cabe resaltar que los procesos y los resultados de la producción normativa están sometidos al control jurisdiccional. Dependiendo del ámbito de competencia, la normatividad puede ser sometida a control de constitucionalidad o legalidad en el marco del ejercicio de la función jurisdiccional, en donde se confirmará o derrotará la presunción de constitucionalidad o legalidad. Esta idea proviene de los resultados constitucionales extraíbles de la experiencia norteamericana, en donde la Constitución se concibió como un pacto que busca el equilibrio entre los poderes públicos, en salvaguarda de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Landa Arroyo, César. *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el Derecho y la Política*. Lima, Palestra Editores, 2011, pp. 62 y ss.

Direcciones Generales”²⁶. La definición de las funciones y atribuciones de estos órganos de línea está prevista en los reglamentos de organización y funciones de cada ministerio.

El Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura²⁷- Decreto Supremo 031-2008-AG establece en su Capítulo VI que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre es un órgano de línea. Por lo que sus funciones están avocadas a realizar una labor técnico-normativa. Esto se observa en el artículo 58 del referido Reglamento:

“Son funciones de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre:

- a. Proponer las políticas, normas, planes, programas, estrategias y proyectos para la administración, control, gestión y promoción de la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, de fauna silvestre y los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia y en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- b. Proponer y formular los lineamientos para el seguimiento y evaluación de los programas, estrategias, planes y proyectos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional.
(...)
- e. Conducir el Sistema Nacional de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre.
- f. Proponer y formular los lineamientos para el otorgamiento de autorizaciones, concesiones y permisos de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre, y para la aprobación de los Planes de Manejo forestal y de fauna silvestre.
- h. Desarrollar y promover la investigación sobre conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, y difundir sus resultados.
- i. Ser la autoridad de la administración y ejecución del acceso a los recursos genéticos en el marco de la Decisión 391 para el caso de flora y fauna silvestres continental y emergente y microorganismos asociados.
- k. Establecer los lineamientos para el ordenamiento del patrimonio forestal nacional y actualizar los registros e inventarios forestales y de fauna silvestre”.

²⁶ La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-Ley 29158. Artículo 24, inciso 4.

²⁷ Reglamento de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura-Decreto Legislativo 997.

Es en ejercicio de esta potestad técnico-normativa que emite las guías, manuales y lineamientos, los cuales se plasman en disposiciones normativas que sirven como razones para la acción o como instrumentos para el cambio normativo. Esta potestad normativa o reglamentaria ejercida por la Administración Pública en general se emplea para desarrollar las disposiciones legales que incidan en las situaciones jurídicas de los ciudadanos, o para disponer la organización de la administración pública²⁸.

Tomando en cuenta estas funciones, se observa que no siempre la estructura textual de la normatividad producida tendrá la clásica conformación atribuida a las normas jurídicas, esto es, primero el supuesto de hecho, luego el operador deóntico y después la consecuencia jurídica. En efecto, los manuales y guías se presentan como órdenes perentorias pero sin consecuencia jurídica. En estos casos, dicha consecuencia es implícita en la propia finalidad de los mandatos y las guías. Son ejemplos de este tipo de disposiciones normativas el Decreto Supremo N. ° 013-2009-AG, que aprueba el “Manual para la Implementación del Programa de Mantenimiento de la Infraestructura de Riego”; también la Resolución Ministerial N. ° 0560-2010-AG, por la que se aprueban los Lineamientos Técnicos, Guía y términos de Referencia para la gestión y administración de las especies de camélidos sudamericanos silvestres.

Los lineamientos tienen estructura de directrices, que son normas jurídicas con un supuesto de hecho abierto (no describe los casos en los que debe realizarse una acción) y una consecuencia abierta (no se precisa la acción que debe realizarse, sino que solo se precisa el estado de cosas final). A ellas no se les puede negar su carácter normativo, porque son normas regulativas, junto con los principios y las reglas. El aporte de las directrices a la configuración del ordenamiento jurídico es que son normas de fin que, en vez de imponer límites, ordenan objetivos que se pueden realizar progresivamente y en distintos grados²⁹.

²⁸ Pizzorusso, Alessandro. *Delle fonti del Diritto*. Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1977, p. 296.

²⁹ Atienza, Manuel y Ruiz Manero. *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel, Barcelona, 1996, pp. 18-23.

Tal es el caso de la Resolución Ministerial N. ° 0388-2010-AG, por la que se Aprueban los “Lineamientos Técnicos para el mantenimiento en cautiverio de la fauna silvestre en circos”, o la Resolución Ministerial N. ° 0506-2010-AG, mediante la cual se aprueban los “Lineamientos Técnicos para Autorizar la Caza o Extracción Sanitaria de Especímenes de fauna Silvestre y la Disposición de sus Despojos”

Por lo tanto, pese a la diversa estructura de estas normas jurídicas, son disposiciones normativas emitidas en ejercicio de la potestad normativa reconocida al Ejecutivo, en particular al Ministerio de Agricultura en materia Forestal y de Fauna Silvestre.

1.3. Las contingencias legales de la falta de publicación de la normatividad en *El Peruano*

Una vez examinados los alcances de los mandatos de publicidad y publicación en general, además de las potestades normativas del Sector Forestal y de Fauna Silvestre en particular, corresponde examinar las contingencias legales frente a la falta de publicación de las disposiciones normativas en el Diario Oficial.

Como se ha dicho, si bien el artículo 109 de la Constitución dispone que “la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial”, este mandato no aborda el problema de la vigencia de las demás disposiciones normativas cuya publicación en *El Peruano* no es exigida ni constitucional ni legalmente, como se ha visto. La regulación en materia de publicación es de reciente data³⁰, por lo que no rigen las condiciones de la referida normatividad.

Ya que las contingencias se presentan en distintos grados, dependiendo de más de un factor o variable, a continuación se presentan las contingencias

³⁰ El Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General-Decreto Supremo N. ° 001-2009-JUS fue publicado el 15 de enero de 2009, y rige desde el día siguiente.

agrupadas según dos factores: los tipos de normas jurídicas y sus destinatarios. Para los tipos de normas jurídicas, se utilizarán las nociones de *normas regulativas* (razones para la acción o normas primarias) y *normas instrumentales* (constitutivas o secundarias)³¹. Para lo referido a los destinatarios, se recurrirá a dos consideraciones: el ciudadano y el servidor público.

1.3.1. Las normas regulativas dirigidas a los ciudadanos: incertidumbre sobre la entrada en vigencia

La falta de publicación en el Diario Oficial *El Peruano* genera cierta incertidumbre en cuanto a la fecha a partir de la cual las normas jurídicas sean obligatorias, según el artículo 109 de la Constitución. Implica el no cumplimiento de un acto conducente a lograr la publicidad de las normas jurídicas lo cual genera problemas para demostrar si en efecto se cumplió con el principio de publicidad, que determinan la vigencia de todas las normas jurídicas, conforme al artículo 51.

Mientras haya ese cuestionamiento en cuanto al cumplimiento del principio de publicidad para determinar la vigencia de las normas jurídicas no publicadas en el Diario Oficial, no pueden aplicarse las consecuencias previstas. Esto trae como consecuencia que si el ciudadano deja de realizar la conducta obligada, o si hace lo prohibido en las disposiciones normativas no publicadas en *El Peruano* y cuya publicidad se cuestiona, no se podrán atribuir efectos jurídicos, porque dichos mandatos aún no son parte del ordenamiento jurídico.

³¹ Esta distinción es propuesta inicialmente por Hart, con su conocida clasificación de normas primarias y normas secundarias (Hart, Herbert L. A. *El concepto de Derecho*. Traducción de Genaro R. Carrió, Editora Nacional, México, 1980). Esto luego es retomado y analizado por distintos autores como Bobbio (Bobbio, Norberto. "Normas primarias y normas secundarias". En *Contribución a la teoría del Derecho*. 1980, pp. 323 y ss.), McCormick (*H.L.A. Hart*. Edward Arnold Publishers, Londres, 1981, p. 106), Nino ("Las limitaciones de la teoría de Hart sobre las normas jurídicas". En *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, 5, 1985, p. 86), Ruiz Manero (*Jurisdicción y normas*. Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 99 y ss.). También Pizzorusso ha recurrido a esta distinción para identificar una doble estructura jerárquica en el ordenamiento jurídico: las normas que imponen mandatos y las que regulan la producción de esos mandatos (Pizzorusso, Alessandro. *Delle fonti del Diritto*. Nicola Zanichelli Editore, Bologna, 1977, pp. 7-10).

Esta duda sobre el cumplimiento del principio de publicidad de las normas jurídicas—y por ende, sobre la vigencia de estas— impide que sus consecuencias se apliquen a las relaciones y situaciones jurídicas existentes, debido a que el artículo 103 de la Constitución prescribe que “(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo”. Por lo que el diseño constitucional de la aplicabilidad de las normas jurídicas en la esfera temporal es el de la retroactividad limitada³².

Por lo mencionado, en línea de principio, las normas regulativas dirigidas a los ciudadanos, cuyos textos no han sido publicados en el Diario Oficial no están vigentes, en tanto se cuestione su publicidad (no sólo su falta de publicación) y la Administración Pública no demuestre haber observado dicho principio. Sin embargo, es posible que sin haberse cumplido con la publicación en *El Peruano*, se haya realizado el principio de publicidad previsto en el artículo 51 de la Constitución. Esto debido a que es posible que la Administración estatal demuestre que se realizaron los actos conducentes a lograr la publicidad exigida para la vigencia.

1.3.2. Las normas instrumentales dirigidas a los ciudadanos: el problema de la ineficacia

En el supuesto de las normas instrumentales dirigidas a los ciudadanos, las contingencias se presentan no solo en el plano de la vigencia, conforme al artículo 51 de la Constitución, sino en el de la eficacia. Si con las normas instrumentales, el ordenamiento jurídico reconoce la competencia del ciudadano de generar normas regulativas, que ordenen, prohíban o permitan acciones³³ de alcance entre

³² Suárez Collía, José. *El principio de irretroactividad de las normas jurídicas*. Actas, Madrid, 1991, p. 63 y ss.

³³ Nino, Carlos Santiago. *Introducción al análisis del Derecho*. Segunda edición, Editorial Astrea, p. 91.

particulares, basta con que no conozca esta posibilidad como para que las normas instrumentales no sean aplicadas y no produzcan efectos jurídicos³⁴.

Debido a que los destinatarios son los ciudadanos, que no toman conocimiento de la existencia de la disposición normativa no publicada en el Diario Oficial, la posibilidad de aplicación es escasa, en proporción al grado de cumplimiento del mandato de publicidad, que debió ser observado por la Administración Pública.

Ejemplo de esto se observa en el caso de los efectos precarios que la Resolución Ministerial N. ° 0544-2001-AG³⁵, ha podido generar, pues ordena una serie de acciones (como la obligación de obtener la declaración de importador de usar las semillas para los fines previstos) para aquellos ciudadanos exportadores de "pijuayo". La consecuencia nociva para el ordenamiento jurídico es que por un probable desconocimiento de las disposiciones normativas, la observancia haya sido mínima o nula.

1.3.3. Normas regulativas dirigidas a los servidores públicos: la falta de transparencia

Las normas regulativas dirigidas a los servidores públicos ordenan, prohíben y permiten las actuaciones de los destinatarios (los funcionarios y trabajadores públicos, conforme al artículo 39 de la Constitución, así como los funcionarios con cargos de confianza o políticos, según el artículo 40) en ejercicio de sus funciones. Si bien en la Constitución y en las leyes se establece qué órganos, son los que deben realizar las acciones para lograr determinados fines de importancia para satisfacer la necesidad pública, a través de una pluralidad de formas de acción

³⁴ Hierro, Liborio L. *La eficacia de las normas jurídicas*. Ariel Derecho, Barcelona, 2003, p. 71.

³⁵ Resolución Ministerial N. ° 0544-2001-AG, emitida el 2 de julio de 2001. Modifican el Artículo 1º de la Resolución Ministerial N° 0255-2001-AG, la misma que autoriza la exportación de semillas y plantones de "pijuayo". Asimismo, otorgan un plazo máximo de sesenta (60) días para la presentación de la versión final del Programa Nacional de Pijuayo.

administrativa³⁶, la ejecución y precisión de su cumplimiento se realiza mediante directivas.

En lo referido al Sector Forestal y de Fauna Silvestre, la Resolución Ministerial N. ° 536-2002-AG, por la que se aprueba la Directiva Sectorial denominada "Normas para la formulación, trámite, aprobación y actualización de directivas" define a las directivas como aquellos "documentos expedidos por los Órganos, Organismos y Proyectos del Ministerio de Agricultura, para precisar políticas y determinar procedimientos o acciones que deben realizarse en cumplimiento de disposiciones legales en vigencia". Estas directivas adquieren carácter normativo cuando son emitidas por los órganos técnico-normativos, como la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, o provienen de los organismos públicos, como el INRENA, organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, ahora absorbido por este mediante Decreto Supremo N. ° 030-2008-AG³⁷. Tal es el caso de la Resolución de Intendencia N. ° 001-2008-INRENA-IANP, por la que se aprueba la "Matriz de Monitoreo de Manejo Efectivo de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE" y su manual de procedimiento. Asimismo, incorporan en los planes operativos anuales de las Áreas Naturales Protegidas y de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas la aplicación de la herramienta entre los meses de agosto y setiembre de cada año. Esta Matriz de Monitoreo ordena las acciones concretas que deben realizar los funcionarios y trabajadores competentes para el Plan Director, que la estructura de las normas jurídicas opera como una directriz, que es un tipo de norma regulativa o razón para la acción.

El público conocimiento de estas disposiciones con las que se ejecutan los mandatos constitucionales o legales es de trascendental importancia, ya que, en

³⁶ Se ha identificado que para lograr la satisfacción de las necesidades generales se realizan varios tipos de acciones administrativas como las de legislación, de policía, de fomento y de servicio público. Jordana de Pozas, Luis. "Ensayo de una teoría del fomento del Derecho Administrativo". En *Revista de Estudios Políticos*. N. ° 48, 1949, pp. 41 y ss.

³⁷ Resolución Directoral N. ° 029-2002-INRENA-DGFFS, emitida el 21 de febrero de 2002. Publicada el 11 de diciembre de 2008.

efecto, “el conocimiento de esas obligaciones implica poder detectar los incumplimientos en el ejercicio de las mismas”³⁸. Por eso, en el ordenamiento jurídico peruano, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública-Ley N. ° 27806 establece en su artículo 5 qué debe conocerse a través de los portales de las entidades de la Administración Pública:

“Artículo 5º.- Publicación en los portales de las dependencias públicas
Las entidades de la Administración Pública establecerán progresivamente, de acuerdo a su presupuesto, la difusión a través de Internet de la siguiente información:

1. Datos generales de la entidad de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta y el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos, que la regula, si corresponde (...). (el subrayado es nuestro)

En esto radica lo trascendente de una gestión transparente, porque con la apertura de la acción democrática administrativa al público conocimiento³⁹, se logra el control y el balance del poder.

1.3.4. Normas instrumentales dirigidas a los servidores públicos: falta de seguridad jurídica

Las normas instrumentales dirigidas a los servidores públicos son las que les otorgan competencias o poderes para modificar la realidad jurídica, disponen mecanismos para lograrlo y habilitan la aplicación de las consecuencias jurídicas a casos concretos. Con este tipo de normas se procura evitar la falta de certeza en la formación, cambio y adjudicación continua de la normatividad del ordenamiento jurídico en un contexto dinamizado por la presión social⁴⁰.

³⁸ Carretero Gonzalez, Cristina. *Tesis Doctoral. Fundamentos y vínculos entre la legitimación y el servicio público*. Departamento de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid, p. 21.

³⁹ Ídem, p. 20.

⁴⁰ Hart, Herbert L. A. *El concepto de Derecho*. Traducción de Genaro R. Carrió, Editora Nacional, México, 1980, pp. 116-120.

El problema está cuando en ejercicio de esas competencias, reconocidas por las normas instrumentales, se alteran las situaciones o relaciones jurídicas de los ciudadanos. Si bien esto se puede presentar en el marco de un procedimiento iniciado por el ciudadano como administrado, el no conocer cómo operará la Administración Pública afecta la seguridad jurídica, la cual “se garantiza a través de la exigencia de publicidad, que es una garantía objetiva del conocimiento de la legalidad positivizada”⁴¹.

En este punto, cabe una percepción equilibrada de las contingencias identificadas. Ni un rígido normativismo ni una permisiva y avalorativa tesis de las fuentes sociales, que son posturas comprendidas en el positivismo, pueden ser admitidos. En este punto, cabe recordar que la crisis de positivismo se debió a que esta corriente, limitada por sus criterios formales y acrílicos, no supo dar una respuesta equilibrada a los cambios y exigencias de la realidad⁴². Por ello, sin caer en el extremo de un positivismo sociológico que afirme que “lo que no se puede realizar no es Derecho”⁴³ debe optarse por una postura desde el constitucionalismo democrático, garante de la división y balance de poderes, así como de la protección de los derechos fundamentales⁴⁴.

⁴¹ Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel. “Constitución, legalidad y seguridad jurídica”. En *La vinculación del juez a la ley*. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997, pp. 162.

⁴² Landa Arroyo, César. *Tribunal constitucional y Estado Democrático*. Tercera Edición, Palestra Editores, 2007, pp. 497-498.

⁴³ Von Ihering, Rudolph. *Geist des römischen Rechts*, citado en Landa Arroyo, César. *Tribunal constitucional y Estado Democrático*. Tercera Edición, Palestra Editores, 2007, p. 497.

⁴⁴ Häberle, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Fondo Editorial de la PUCP, 1997.

II. LAS CONTINGENCIAS LEGALES EN LA APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS DISPOSICIONES NO PUBLICADAS

De acuerdo a las contingencias generadas por la falta de publicación en el Diario Oficial *El Peruano*, ahora corresponde examinar los problemas que esto ocasiona en el plano de la aplicación e implementación de las referidas disposiciones. Para esto, se seguirá con los factores antes trabajados.

2.1. Aplicación de las normas regulativas dirigidas a los ciudadanos: consecuencias jurídicas inválidas

En el primer supuesto, referido a las normas primarias dirigidas a los ciudadanos, el problema se presenta en que las prohibiciones, las órdenes y las permisiones —es decir, los mandatos que regulan acciones que implican movimientos o cambios físicos— no son conocidas por los ciudadanos. En salvaguarda su derecho al debido proceso⁴⁵, no podrán atribuírsele consecuencias perjudiciales en virtud de normas que no están vigentes. Como se observa, a la inversa de lo que ocurre con las disposiciones publicadas en el Diario Oficial, la presunción consiste en que el ciudadano no conoció del contenido normativo; por lo que, solo si la Administración Pública demuestra lo contrario, corresponderá su exigibilidad.

Sin embargo, es posible que pese a no regir en el ordenamiento jurídico, la Administración Pública haya aplicado las sanciones previstas en cumplimiento de normas de competencia (normas secundarias). En este plano, los efectos jurídicos existen, pero resultan ser inválidos, debido a que este resultado institucional se ha producido irregularmente por no cumplir con los requisitos previstos para la

⁴⁵ El debido proceso, reconocido en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución, es considerado como un derecho “continente” que comprende garantías y derechos fundamentales tales como el de no ser sometido a distinto de los previamente establecidos.

producción normativa⁴⁶; en este caso, por ser incompatible con el principio de publicidad reconocido en el artículo 51 de la Constitución.

A modo de ejemplo, puede retomarse la temática de la exportación del “pijuayo”, sobre lo cual, en la Resolución Ministerial N. ° 0255-2001-AG⁴⁷ se establece que está permitida la exportación de sus semillas y plantones, mandato que (presumiblemente, en virtud al cumplimiento de directivas por parte de la Administración Pública) ha sido efectivo por la labor encargada a los órganos y organismos como el Servicio de Sanidad Agraria, el Ministerio de Agricultura y la Direcciones Regionales Agrarias. Sin embargo, una sanción a los pequeños productores de escasos recursos que no cumplieron con los estándares de sanidad sería inválida, en tanto no se hayan realizado los actos conducentes a lograr la publicidad de la normativa.

2.2. Implementación de las normas instrumentales dirigidas a los ciudadanos: la reducida consecución de los fines institucionales

En el segundo supuesto, el de las normas secundarias dirigidas a los ciudadanos, se presenta un marcado problema de implementación, en tanto los operadores son los propios ciudadanos a quienes institucionalmente no se les ha comunicado los mecanismos por los que pueden lograr efectos jurídicos a partir del ejercicio de las competencias reconocidas normativamente.

Debido a que es con las normas instrumentales que se modifica la realidad jurídica institucional —por ejemplo, durante la reorganización del Ministerio de Agricultura al absorber al INRENA por Decreto Supremo 030-2008-AG— el problema de su falta de publicación en el Diario Oficial repercute en la no

⁴⁶ Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. “Tres problemas de tres teorías de la validez jurídica”. En *Para una teoría postpositivista del Derecho*. Palestra Editores, Lima, 2009, p. 85.

⁴⁷ Resolución Ministerial N. ° 0255-2001-AG, emitida el 30 de marzo de 2001. Autorizan la exportación de semillas y plantones de “pijuayo” tipo con espinas y tipo sin espinas, siempre que provengan de rodales manejados por pequeños productores y huertos familiares, con fines exclusivos para la producción de palmito. Asimismo, derogan las Resoluciones Ministeriales N° 177 y 0725-2000-AG.

consecución de los objetivos institucionalmente trazados, en tanto “es deseable permitir a los individuos cambiar las situaciones normativas cuando ellos deciden hacerlo”⁴⁸.

Si se espera que los ciudadanos sean los que produzcan los efectos jurídicos deseados que repercutan en sus esferas jurídicas particulares, el Estado debe recurrir a la mayor cantidad de actos de publicación, no solo para que la normatividad esté vigente, sino para garantizar un efectivo conocimiento por parte de los ciudadanos, que son los potenciales operadores que modifiquen la realidad jurídica. Si los ciudadanos no conocen la normatividad, ésta no es eficaz, porque sus destinatarios no la aplican⁴⁹, ni efectiva, porque no inspira la vida social para guiarla o para ser aplicada⁵⁰.

Por lo que, al no lograrse los resultados institucionales previstos al diseñar la puesta a disposición del ciudadano de mecanismos para producir cambios normativos, se dejan de cumplir finalidades constitucional o legalmente previstas. La idea es la superación del paternalismo que concibe que solo a través de la actividad estatal que se logra la satisfacción de las necesidades⁵¹.

Este problema de implementación se observa en la Resolución de Intendencia N. ° 043-2004-INRENA-IFFS⁵², por la que establecen los términos de referencia para las propuestas técnicas que deben presentarse para lograr el otorgamiento de una concesión de forestación o reforestación. La falta de publicidad o la publicidad deficiente impide o, en el mejor de los casos, reduce la

⁴⁸ Raz, Joseph. “Postscriptum. Fuentes, normatividad e individualización”. En *El concepto del sistema jurídico. Una introducción a la teoría del sistema jurídico*. Traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 1986, p. 272.

⁴⁹ Hierro, Liborio L. *La eficacia de las normas jurídicas*. Ariel Derecho, Barcelona, 2003, p. 71.

⁵⁰ Díez-Picazo, Luis. *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1987, p. 193.

⁵¹ Godard, Jorge Adame. *Derechos Fundamentales y Estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas*, N. ° 96: México.2002, p. 82. Citado en la sentencia recaída en el Exp. N. ° 03610-2008-PA/TC, fundamento 35.

⁵² Resolución de Intendencia N. ° 043-2004-INRENA-IFFS, emitida el 21 de abril de 2004. Aprueban los Términos de Referencia para la elaboración de la Propuesta Técnica de Establecimiento y Manejo Forestal para el otorgamiento de Concesiones de Forestación y/o Reforestación.

posibilidad de que se alcancen objetivos institucionales como la reforestación, exigencia que se desprende de los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 67 (uso sostenible de los recursos naturales) y 68 (conservación de la diversidad biológica) que conforman la Constitución ecológica⁵³.

2.3. Implementación de normas regulativas e instrumentales dirigidas a los servidores públicos: falta de transparencia y de seguridad jurídica

El tercer y el cuarto supuesto comprenden a las normas jurídicas destinadas a la Administración Pública, en donde las disposiciones le han sido comunicadas, pero no se han publicado en *El Peruano*. Ya sean normas primarias o secundarias, el problema que engloba a estos supuestos es la deficiencia en una gestión transparente. Esto significa que si bien es cierto no hay una vulneración directa al derecho de acceso a la información pública, reconocido en el artículo 2, inciso 5 de la Constitución, hay una tendencia a reconocer que la información, ya sea documentaria o no, debe estar disponible en los sitios web del Estado, sin necesidad de ejercer el derecho de acceso a la información pública⁵⁴. Esto se condice con lo señalado por el Tribunal Constitucional, que considera que:

“el propósito último que se persigue con la publicación de las normas, es decir, la protección de los principios democrático-constitucionales de transparencia y seguridad jurídicas”⁵⁵.

Por lo que la deficiencia en la publicidad de las normas primarias dirigidas a los funcionarios y trabajadores de la Administración Pública⁵⁶ trae como consecuencia que los administrados y los ciudadanos en general no conozcan con

⁵³ Sobre la Constitución Ecológica, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Exp. N. ° 03610-2008-PA/TC, fundamento que “Sobre el particular, este Tribunal entiende que la tutela del medio ambiente se encuentra regulada en nuestra “*Constitución Ecológica*”, que no es otra cosa que el conjunto de disposiciones de nuestra Constitución que fijan las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, tema que ocupa un lugar medular en nuestra Ley Fundamental”

⁵⁴ Cotino Hueso, Lorenzo. *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. 2003, p. 105.

⁵⁵ Exp. N. ° 0021-2003-AI/TC, fundamento 7.

⁵⁶ Quienes, al igual que todos los funcionarios y trabajadores públicos, están al servicio de la Nación, conforme al artículo 39 de la Constitución: “Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación”.

claridad las especificidades sobre el alcance de las labores realizadas. Es por eso que disposiciones normativas tales como la regulación del ejercicio de las funciones del INRENA por parte del Ministerio de Agricultura o los gobiernos regionales ha sido un mandato que requirió de la publicación en *El Peruano*⁵⁷ para que se conozca no sólo sobre las labores, sino también sobre qué órgano las ejecuta.

Más aún, con respecto a las normas secundarias dirigidas a los funcionarios, el ciudadano requiere conocerlas, pues el otorgamiento de competencias para crear, cambiar o aplicar la normatividad incide en la vida del ciudadano.

⁵⁷ Ley 29376. Artículo 4, que precisa que el Ministerio de Agricultura ejerce las funciones del que fue el INRENA.

III. ANÁLISIS DE LA VIGENCIA Y EFICACIA DE LAS DISPOSICIONES NO PUBLICADAS EN *EL PERUANO*

Para el análisis de la vigencia y eficacia de las disposiciones normativas de alcance nacional y regional que no fueron publicadas en el Diario Oficial *El Peruano*, partiremos de una caracterización negativa. Estas disposiciones normativas *no son leyes* ni tienen rango de ley. En efecto, la normatividad no publicada —conformada por resoluciones ministeriales, resoluciones directorales, resoluciones de intendencia y resoluciones jefaturales— ha sido emitida en ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración Pública, y que a diferencia de los actos administrativos, tienen perdurabilidad en el tiempo⁵⁸.

Como se ha mencionado, toda norma jurídica tiene que cumplir con la publicidad, pero no siempre con la publicación. Las leyes (y las normas jurídicas con rango de ley) son las normas jurídicas que deben ser publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* para determinar su obligatoriedad, que se inicia al día siguiente de la publicación. Si bien en el proceso de producción de las disposiciones normativas materia de análisis, no existe un mandato expreso para que sean publicadas en el Diario Oficial *El Peruano*; sin embargo, para su vigencia, no puede eludirse el mandato de publicidad de las normas jurídicas expresado en el artículo 51 de la Constitución.

Conforme a lo acotado en el PRIMER INFORME, la publicidad no solo determina la vigencia de la norma jurídica, sino que garantiza la eficacia del Derecho⁵⁹. Esto en la medida que permite que los ciudadanos tengan la posibilidad de conocer la producción normativa por parte del Estado, y con ello poder participar en la dinámica estatal u oponerse frente a una intromisión ilegítima⁶⁰.

⁵⁸ De Otto, Ignacio, pp. 215, 216.

⁵⁹ Primer informe. Revisión del marco conceptual y jurídico del estudio de *Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre*, p. 29.

⁶⁰ Kägi, Werner. *La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado*. Dykinson, Madrid, 2005, pp. 79-89.

Al asumir la noción de vigencia como la constatación de que una norma rige en un ordenamiento jurídico⁶¹, mientras que la eficacia resulta ser la verificación del cumplimiento y aplicación de la norma jurídica⁶², pueden presentarse supuestos en los que la constatación de la eficacia de una norma jurídica hace que se subsanen las deficiencias en la generación de la vigencia, en tanto favorezca el principio que subyace en la normatividad, cuya importancia y grado de realización es mayor⁶³.

El límite es que la formalidad cumpla con una función de garantía de derechos fundamentales o de los principios democráticos que se extraen explícita o implícitamente de la Constitución y no se convierta en un simple ritualismo. Como señala el Tribunal Constitucional, “es exigible la formalidad impuesta por la ley y detestable el simple formalismo por estéril e ineficaz”⁶⁴.

Por ello, se configuraría una situación contraria al ordenamiento jurídico si por la mera falta de publicación de una disposición normativa en el Diario Oficial, se deja de aplicar sus consecuencias jurídicas, pese a constatar que la norma jurídica ha sido publicitada⁶⁵. A continuación se examinarán las condiciones de vigencia y eficacia siguiendo los criterios de agrupación antes empleados. El análisis de las disposiciones no publicadas en *El Peruano* a las que hemos podido tener acceso, gracias a la labor realizada con el Proyecto “Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”, se anexa al presente informe (ver *Anexo 1* y *Anexo 2*).

⁶¹ Primer informe. Revisión del marco conceptual y jurídico del estudio de *Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre*, p. 38.

⁶² *Ibidem*, p. 44.

⁶³ Si se contraviene una norma-principio, que ordena la realización de acciones para concretar el principio, por meras razones formales, se configuraría un ilícito atípico. Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. *Ilícitos atípicos*. Segunda edición, Editorial Totta, Madrid, 2006, pp. 20 y ss.

⁶⁴ Esta idea se ha expresado en varias resoluciones como las recaídas en los Exp. N. ° 1913-2011-AA, fundamento 2; Exp. N. ° fundamento; 6150-2006-HD, fundamento 3, entre otras.

⁶⁵ En el sentido dado por el Tribunal Constitucional “el propósito último que se persigue con la publicación de las normas, es decir, la protección de los principios democrático-constitucionales de transparencia y seguridad jurídicas”. Exp. N. ° 0021-2003-AI/TC, fundamento 7.

3.1. Normas regulativas dirigidas a los ciudadanos: problemas de vigencia

Como se ha indicado en los apartados anteriores, el mayor problema que se presenta cuando no hay publicación en el *Diario Oficial* es en los supuestos en los que la norma jurídica tiene como destinatario al ciudadano. Esto debido a que sin la publicación en el *Diario Oficial* no hay certeza de que éste haya conocido del mandato por el que debe orientar su actuar. Por eso, y a favor de la libertad del ciudadano, la imposición de órdenes o prohibiciones no son oponibles a quienes no han conocido del mandato que las fija, salvo que la Administración demuestre que sí se le dio publicidad a la referida norma jurídica.

Estos problemas de vigencia o dificultad en hacer oponibles las normas jurídicas se presentan en casos como los siguientes:

- Resolución de Intendencia N. ° 571-2005-INRENA-IFFS, emitida el 15 de diciembre de 2005, por la que se otorgan facilidades para el pago del derecho de aprovechamiento a los titulares de contratos de concesiones forestales maderables que incumplieran con pagar parte o el íntegro, dentro de los plazos establecidos de alguna armada contenida en los cronogramas de pagos del derecho de aprovechamiento para la zafra excepcional y siguientes, determinados por la Resolución Jefatural N° 128-2003-INRENA o por la que la reemplace.

- Resolución de Intendencia N. ° 222-2006-INRENA-IFFS, emitida el 26 de julio de 2006, en donde se aprueban consideraciones a que deberá estar sujeto el pago de los derechos de desbosque por el cambio de uso de tierras con cobertura boscosa y que tengan aptitud agropecuaria en la Selva.

3.2. Normas instrumentales dirigidas a los ciudadanos: problemas de eficacia

Como se ha referido en los anteriores apartados, la publicidad debe ser adecuada no solo a las exigencias formales del ordenamiento jurídico, sino también a la realidad en cuanto a la posibilidad de que los ciudadanos conozcan la normatividad en el marco de la cual puedan desenvolver sus actividades.

Frente a la falta de conocimiento de disposiciones normativas que contienen normas instrumentales, el ciudadano tendrá dificultades en lograr los efectos normativos institucionales que busca alcanzar a través de sus labores. Tal es el supuesto de la siguiente Resolución de Intendencia.

- Resolución de Intendencia N. ° 043-2004-INRENA-IFFS, emitida el 21 de abril de 2004, que aprueba los Términos de Referencia para la elaboración de la Propuesta Técnica de Establecimiento y Manejo Forestal para el otorgamiento de Concesiones de Forestación y/o Reforestación.

En donde, de no conocerse los términos de referencia citados, el solicitante, tendrá dificultades en lograr el otorgamiento de una concesión forestal.

3.3. Normas regulativas dirigidas a los servidores públicos: vigentes y eficaces

La organización de la actividad de los órganos y organismos del Sector Forestal y de Fauna Silvestre se dispone mediante normas de orden, de prohibición y de permisión, que se pueden agrupar en la noción de normas primarias, dirigidas a los servidores públicos. Estas conforman un importante campo de regulación normativa, e inciden en las situaciones jurídicas de los funcionarios y trabajadores del Estado. Son ellos los ejecutores de las obligaciones estatales, que son la contrapartida de los derechos de los

ciudadanos⁶⁶ o la protección de bienes jurídicamente relevantes. Al ser este grupo de normas jurídicas de carácter ejecutivo y *secundum legem* o conformes a la ley vigente, su falta de publicación en el Diario Oficial no afecta su vigencia, en tanto rigen en la Administración Pública, en donde se ha cumplido con el principio de publicidad; ni su eficacia, porque son cumplidas en virtud de las relaciones jerárquicas, pues de no acatarse, acarrearían responsabilidad disciplinaria⁶⁷.

Conforme a estas consideraciones, son normas jurídicas vigentes y eficaces aquellas contenidas en disposiciones normativas como la siguiente:

- Resolución de Intendencia N. ° 057-2008-INRENA-IANP, emitida el 11 de diciembre de 2008. Establecen que en las áreas naturales protegidas con presencia de Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y en contacto reciente, se deberá promover la aplicación e implementación de manera obligatoria del contenido de la Norma y Guías Técnicas en Salud- Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial, aprobadas mediante Resoluciones Ministeriales N° 797, 798 y 799-2007-MINSA.
- Resolución de Intendencia N. ° 001-2008-INRENA-IANP, emitida el 3 de enero de 2008. Aprueban la "Matriz de Monitoreo de Manejo Efectivo de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE" y su manual de procedimiento. Asimismo, incorporan en los planes operativos anuales de las Áreas Naturales Protegidas y de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas la aplicación de la herramienta entre los meses de agosto y setiembre de cada año.

⁶⁶ Resulta ilustrativa la teorización sobre la estructura de los derechos fundamentales, la cual comprende la disposición de derecho fundamental (el texto), la norma iusfundamental (el mandato) y las posiciones (activa y pasiva). El titular del derecho ocupa la posición activa, mientras que el obligado, la pasiva. El contenido del derecho fundamental será el conjunto de abstenciones y prestaciones que el sujeto pasivo deberá realizar. Ver Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 63 y ss.

⁶⁷ De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional y sistema de fuentes*. Ob. cit., pp. 216, 217.

Por ser la contrapartida de un derecho⁶⁸ (como el derecho a la salud, en el primer ejemplo, o el derecho a un ambiente equilibrado al asegurar la existencia de áreas naturales protegidas, en el segundo), la importancia de la publicidad de este grupo de normas jurídicas no está en llegar a conocimiento de sus destinatarios, sino en garantizar la transparencia de la gestión pública para el cumplimiento de las obligaciones dispuestas constitucional o legalmente. Para lo cual es aceptable que se puede lograr a través de diversos mecanismos, distintos al de la publicación en el Diario Oficial.

3.4. Normas instrumentales para los servidores públicos: problemas de eficacia de los resultados normativos

La actividad de la Administración Pública no sólo versa sobre su organización, sino también sobre las modificaciones de las situaciones jurídicas de los ciudadanos. Si bien la adjudicación de derechos y obligaciones a los administrados se hace a través de actos administrativos, cuya eficacia depende de la notificación; antes de esto existe normatividad que regula los procedimientos para llegar a producir los actos administrativos. Estos son los denominados reglamentos normativos o jurídicos, los cuales “tienen por objeto crear un derecho nuevo o modificar el derecho existente en cuanto a los derechos y deberes de los ciudadanos: son reglamentos con efectos *ad extra* de la propia Administración pública”⁶⁹.

Tal es el supuesto cuando los servidores públicos producen cambios normativos utilizando mecanismos y procedimientos dados por normas secundarias. El problema está en que si bien los destinatarios son los servidores públicos, las consecuencias jurídicas se producen en las situaciones y relaciones de los ciudadanos. Aunque sean notificados al momento de producirse los actos

⁶⁸ Bernal Pulido, Carlos. “Estructura de los derechos fundamentales”. En *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales, 2007, pp. 75 y ss.

⁶⁹ De Otto, Ignacio. *Derecho constitucional y sistema de fuentes*. Ob. cit., p. 218.

administrativos, esto no necesariamente suple el problema de la falta de publicación oficial de los procedimientos por los que se generan los actos administrativos. Queda en manos de la Administración Pública el realizar los actos de publicación necesarios para lograr la publicidad de las normas jurídicas en cuestión.

Si no se conocen los mecanismos con los que se producen los actos administrativos, se afecta la seguridad jurídica, no solo entendida como esa garantía de no injerencia improvisada en las esferas privadas, sino también en su sentido constitucional del Estado Social y Democrático de Derecho, en donde la seguridad jurídica también opera como creadora de condiciones de certeza⁷⁰.

El problema en la seguridad jurídica hace que los cambios normativos en las situaciones jurídicas de los ciudadanos —que se generaron con las normas secundarias— sean ineficaces, en tanto no se ponga en conocimiento de los afectados⁷¹. Además, de no conocerse los procedimientos, esto puede repercutir además en el derecho al debido procedimiento administrativo. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“Según doctrina atinentes, dicho principio tiene tres niveles concurrentes de aplicación, el primero de los cuales se refiere al debido proceso como derecho al procedimiento administrativo y supone que: “(...) todos los administrados tienen el derecho a la existencia de un procedimiento administrativo previo a la producción de las decisiones administrativas que les conciernan. Correlativamente, la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados. No es válido afirmar que con la concurrencia del administrado luego del acto, recién se iniciará el procedimiento, sino que –por el contrario– desde su origen mismo debe dar la oportunidad para su participación”

⁷⁰ Peces-Barba Martínez, Gregorio. “La seguridad jurídica desde la Filosofía del Derecho”. En *Anuario de Derechos Humanos*. N. ° 6, Universidad Complutense de Madrid, 1990, p. 221.

⁷¹ Conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N. ° 27444.

útil". [Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Pág. 65] (el resaltado es nuestro)⁷².

Puede observarse que en una misma disposición normativa, que aprueba varias directivas, las circunstancias pueden ser diferentes. Tal es el caso de la Resolución Directoral N. ° 250-2002-INRENA-DGFFS, emitida el 7 de mayo de 2002. Mediante esta se:

- Aprueban Directiva N° 004-2002-INRENA-DGFFS, Otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento Forestal en Bosques secos en superficies de Plantaciones Forestales en Superficies de hasta 500 ha.
- Aprueban Directiva N° 009-2002-INRENA-DGFFS, Procedimiento Sancionador de la Dirección General, Forestal y de Fauna Silvestre.

Con respecto a la primera, el problema de la eficacia de los efectos producidos por la norma secundaria se atenúa porque además existe en la directiva el mandato de orientar al ciudadano⁷³ (norma primaria). En cambio, en la segunda, se establecen las etapas del procedimiento sancionador, e incluso se fijan plazos para la interposición de recursos; frente a lo cual quedan dudas de si la propia Administración ha cumplido con su obligación de darle publicidad a la referida normatividad.

Con estas consideraciones, es normatividad vigente y eficaz la contenida en disposiciones tales como:

- Resolución Directoral 029-2002-INRENA-DGFFS, emitida el 21 de febrero de 2002, por la que se aprueban la Directiva para el Otorgamiento de Guías de

⁷² Exp. N. ° 1628-2003-AA/TC, fundamento 6.

⁷³ En el numeral 5.1. *Etapas de inicio del procedimiento*, se señala que "El personal encargado de mesa de partes (...) ejecutará las siguientes acciones: orientar a los ciudadanos en la presentación de solicitudes"

Transporte de Fauna Silvestre No Amenazada, proveniente de la caza comercial

- Resolución de Intendencia 005-2003-INRENA-IFFS, emitida el 16 de abril de 2003, por la que se Aprueban la Directiva N° 014-2003-INRENA-IFFS referida al otorgamiento de permisos de aprovechamiento de recursos forestales maderables en concesiones o permisos de otros productos del bosque.

IV. RECOMENDACIONES PARA MITIGAR CONTINGENCIAS LEGALES POR LA FALTA DE PUBLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD EN EL DIARIO OFICIAL

Frente a los problemas generados por la falta de publicación de las disposiciones normativas en el Diario Oficial *El Peruano*, las soluciones pueden presentarse tanto en el plano interpretativo como en el de la ejecución de medidas.

4.1. Consideración interpretativa:

4.1.1. *La gradualidad del mandato de publicación*

A nivel interpretativo, es posible asumir un alcance gradual del mandato contenido en el artículo 109 de la Constitución, en la medida que, como se ha mencionado antes, hay una tendencia jurisdiccional a admitir la subsanación de los defectos de publicación mediante la constatación de la efectiva realización del principio de publicidad en los hechos.

Para el caso del grupo de normas jurídicas cuya publicación en el Diario Oficial no es exigida, sino facultativa⁷⁴, debido a la falta de certeza de la entrada en vigor, la Administración Pública es la llamada a demostrar el cumplimiento del principio de publicidad. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha modulado las condiciones para la vigencia de las normas cuyas disposiciones no han cumplido con los actos de publicación que garanticen la publicidad. En la sentencia recaída en el Exp. N. ° 0021-2003-AI/TC⁷⁵, se consideró que el defecto en la publicación

⁷⁴ Aunque sea facultativa la publicación en los casos no previstos, el ordenamiento jurídico fija cierto desincentivo de publicarlas en *El Peruano*, al fijar tarifas para la publicación de las disposiciones normativas no contempladas en el artículo 1 del Decreto Supremo 018-97-PCM.

⁷⁵ Exp. N. ° 0021-2003-AI/TC, fundamento 7: "La existencia de los bandos públicos y carteles impresos fijados en lugares visibles y en locales municipales, no es materia de controversia en el presente caso, pues, tal como se ha referido, tanto demandantes como demandados convienen en que los bandos y carteles sí se colocaron oportunamente en el lugar debido, con lo cual se dio cumplimiento al propósito último que se persigue con la publicación de las normas, es decir, la protección de los principios democrático-constitucionales de transparencia y seguridad jurídicas. En este caso, a juicio

de la ordenanza municipal se subsanó al probarse que sí se realizó el acto de publicación admitido por la Ley Orgánica de Municipalidades.

Esta gradación de la exigibilidad de las formas de publicación es aceptable debido a que la relación entre el acto de publicación y el efecto de la obligatoriedad de las normas jurídicas no debe ser meramente de carácter formal, sino que además opere como un mecanismo garantista⁷⁶ de la publicidad de las normas jurídicas y, por ende, de su vigencia. Asumido este criterio, es posible la subsanación de las deficiencias en tanto se resguarden los derechos de los administrados.

Por lo que la subsanación no se satisface con el solo propósito de cumplir una formalidad. Se requiere haber realizado actos de publicación que satisfagan los principios democrático-constitucionales de transparencia y seguridad jurídica. Más aún si los actos de la Administración interna se orientan a la eficacia de los servicios y a los fines permanentes de las entidades⁷⁷. Frente a un cuestionamiento de esta forma de proceder de la Administración Pública, esta es la llamada a probar la realización de actos conducentes a lograr la publicidad de las normas jurídicas, carga que no tendría que asumir si hubiera dispuesto la publicación en *El Peruano*, porque a partir de dicho acto opera la presunción *iure et de iure* de conocimiento del Derecho⁷⁸.

Si no se puede demostrar la realización del principio de publicidad, la norma jurídica en cuestión no está vigente, en virtud del artículo 51 de la Constitución. Lo estará a partir de la realización de los actos de publicación conducentes a la máxima realización del principio de publicidad.

del Tribunal Constitucional, la falta de certificación judicial de la publicación, ha quedado, en los hechos, subsanada”.

⁷⁶ De Cabo Martín, Carlos. *Sobre el concepto de ley*. Ob. cit., p. 102.

⁷⁷ Así lo señala en materia de actos de la administración interna la Ley de Procedimiento Administrativo General, en su artículo 7.

⁷⁸ De Otto, Ignacio, De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional y sistema de fuentes*. Ob. cit., p. 99.

4.1.2. Determinación de la entrada en vigencia

Por analogía, las disposiciones normativas no publicadas en *El Peruano* rigen al día siguiente de realizado el acto que las hace públicas. Si no hay controversia entre la fecha de emisión y la de realización del acto que lo hace público, ambas son asimilables. De lo contrario, corresponde a la Administración demostrar la fecha del acto de publicación.

La publicación en el Diario Oficial es uno de los actos conducentes a dar publicidad a la ley, ubicando en el tiempo la fecha a partir de la cual una ley es obligatoria, conforme al artículo 109 de la Constitución. Más que un requisito de formulación de las leyes, es un punto de referencia que brinda seguridad jurídica en cuanto al momento desde el que la ley es oponible o empieza a regir las conductas.

Este acto que otorga certeza es exigido en el plano legal en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual debe ser realizado cuando el Presidente de la República ejerce potestades normativas al emitir decretos legislativos, decretos de urgencia, decretos supremos y resoluciones supremas con naturaleza normativa.

Para las demás disposiciones normativas, como lo son las resoluciones ministeriales, jefaturales, presidenciales, de intendencia y directorales, no hay un mandato expreso sobre los actos de publicación. Frente a este vacío normativo, cabe integrar el Derecho a partir de los criterios utilizados en actos estatales.

Como ha afirmado el Tribunal Constitucional a partir de la interpretación unitaria de los artículos 51 y 109 de la Constitución, “La Constitución Política no requiere que todas las normas sean publicadas en el diario oficial *El Peruano*”. Por lo que se aceptan formas alternativas con las que se logra la publicidad, sobre las

cuales, “correspondería a la Administración demostrar que se ha cumplido con el deber de publicidad”⁷⁹.

A nivel de los gobiernos locales se ha flexibilizado las formas de publicación para lograr la publicidad de la normatividad que emiten. Así en el artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades se admite la publicación en el diario encargado de las publicaciones jurídicas, en los carteles municipales de los que dé fe la autoridad judicial y en los portales electrónicos. El mismo artículo aborda el tema del momento en el que son obligatorias las normas jurídicas, señalando que “las normas municipales rigen a partir del día siguiente de su publicación, salvo que la propia norma postergue su vigencia. No surten efectos las normas de gobierno municipal que no hayan cumplido con el requisito de la publicación o difusión”. De tal forma que regirá a partir del día siguiente de su publicación en el diario local, en el cartel municipal o en la página web. Lo común en las formas de publicación es que se exige que la fecha de publicación sea fijada externa y objetivamente.

Este criterio puede ser asimilable a los casos de las disposiciones normativas emitidas en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre.

4.2. Medidas a implementar

4.2.1. Retroactividad tácita sin afectación de derechos y publicidad reforzada

En cuanto a las medidas a adoptar, estas deben guardar un equilibrio entre la realización de principios y derechos que parten desde la Constitución, por un lado, y el respeto de la seguridad jurídica, por otro. Por lo que entran en juego mandatos constitucionales como el del uso sostenible de recursos (artículo 67), la conservación de la biodiversidad (artículo 68), el debido proceso (artículo 139,

⁷⁹ Exp. N. ° 04558-2008-PA/TC, fundamento 9.

inciso 3). Esto se logra a través de implementaciones que no incidan en las situaciones jurídicas de los ciudadanos.

En esta línea, se ha considerado que mediante la reglamentación se logra un efecto de retroactividad tácita, pues si bien los reglamentos no modifican el contenido de la ley reglamentada, sí facilitan su aplicación, completándola y estableciendo reglas para su cumplimiento. Esta situación de retroactividad es aceptable porque no crea ni modifica derechos⁸⁰.

Una medida urgente y sin pretensiones de producir efectos retroactivos es la de implementar mecanismos que permitan una efectiva publicidad de las normas jurídicas, con los cuales los ciudadanos conozcan la normatividad aplicable a sus situaciones jurídicas. Tales medidas tienen carácter complementario y de refuerzo con respecto a la publicación en el Diario Oficial⁸¹, pero pueden llegar a subsanar dicha deficiencia si logran alcanzar el fin último de la publicación en el Diario Oficial, lo cual es la realización del principio de publicidad.

⁸⁰ Suarez Collía, José. *EL principio de irretroactividad de las normas jurídicas*. Actas, Madrid, 1991, p. 67.

⁸¹ Así, De Otto señala que “dado que el objeto de la publicación es la norma precisamente es necesario que se haga en términos tales que su contenido resulte indiscutible, esto es, que se haga de manera oficial y por escrito, en una determinada forma dirigida a hacer constar de modo fehaciente la existencia y contenido de la norma. Esta forma de publicidad, que consiste en la inserción en un periódico oficial, es lo que se llama publicidad formal, en contraposición a la publicidad material, mediante pregones, pasquines, publicaciones en periódicos, etc. (...) Este principio general de publicidad formal no impide, sin embargo, que se pueda recurrir a lo que se llama publicidad reforzada, en la que el contenido de la norma se hace público mediante señales, letreros”. De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional y sistema de fuentes*. Ariel, Barcelona, 1998, p. 99.

V. LINEAMIENTOS

A partir de los criterios expuestos al examinar las contingencias producidas por la falta de publicación de las disposiciones normativas en el Diario Oficial, se han identificado criterios generales que pueden extraerse como lineamientos para identificar la vigencia, validez y eficacia de las normas jurídicas.

Pero antes de examinarlos, y debido a la dificultad en la identificación de disposiciones de carácter normativo, en primer lugar se examinarán los criterios para identificar textos que contengan normas jurídicas. Seguidamente, se presentarán los lineamientos para configurar una normatividad vigente, válida y eficaz en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre.

5.1. Para identificar las disposiciones normativas de alcance nacional y regional

5.1.1. ¿Cuáles son las disposiciones normativas?

Un punto de partida conceptual que ha sido institucionalizado⁸² en el ordenamiento jurídico peruano a través de un dispositivo legal, es el brindado por el Decreto Supremo 001-2009.JUS. A continuación volvemos a reproducir la cita de su artículo 4 del referido Decreto Supremo, para desagregarlo en partes y criterios que puedan orientar la identificación de las normas jurídicas.

“Para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento, entiéndase por norma legal de carácter general a aquella que crean, modifica, regula, declara, o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la

⁸² En el sentido de pertenecer a una institución como sistema u orden que recurre a los valores trans-subjetivos de la sociedad para asegurar su existencia, además de tomar en cuenta los intereses subjetivos, actitudes valorativas, las necesidades y las expectativas. Esta idea es propuesta sobre la base de la definición de Rupert Lay. *El final de la Edad Moderna. Hombres en un mundo sin dioses*. Düsseldorf: Econ. p. 10. Citado en Pautrat, Lucila; Patricia Torres y Catty Samaniego. “Sobre la institucionalidad forestal en el Perú”, 2010.

Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica”.

Al separar y distribuir el contenido de esta definición encontramos que aborda cinco puntos. La “norma legal de carácter general” (1) generan efectos: “crea, modifica, regula, declara o extingue”; (2) esos efectos se producen en un objeto, que son las situaciones jurídicas activas y pasivas⁸³: “derechos u obligaciones de carácter general”; (3) tanto el efecto como el objeto son de carácter general: el “mandato genérico, objetivo y obligatorio” y los “derechos u obligaciones de carácter general”; (4) identifica a los sujetos involucrados: “a la Administración Pública y a los administrados”; (5) tiene dos tipos de contenido: (a) el “cumplimiento de una disposición” o (b) la “generación de una consecuencia jurídica”.

Ordenados estos cinco puntos, puede identificarse una serie de elementos que integran toda norma jurídica. El siguiente cuadro puede servir de guía para la identificación de normas jurídicas en las disposiciones que se examinen en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre.

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

⁸³ Los efectos de la norma jurídica inciden sobre las situaciones jurídicas de los sujetos, que son las posiciones que éstos tienen frente al ordenamiento jurídico. Estas situaciones jurídicas pueden ser activas o pasivas. La situación jurídica activa es la que ocupan los titulares de los derechos o de las competencias. La situación jurídica pasiva es la que ocupa el destinatario de la norma jurídica al que se le impone una acción (cuando son normas regulatorias), o aquel que cuya esfera subjetiva se altere con las consecuencias jurídicas que la norma produzca. La noción de situaciones jurídicas subjetivas aplicadas al Derecho privado puede verse en Nicolò, Rosario. “Las situaciones jurídicas subjetivas”. En *Advocatus*. N. ° 12 2005-I, pp. 103 y ss.

Cuando una disposición es de carácter normativo, ésta contiene normas jurídicas que contemplan todas categorías de elementos identificadas en el cuadro⁸⁴, configurándose distintos tipos de normas en función a qué elementos éstas comprendan. De tal forma que en supuestos problemáticos en donde se duda sobre el carácter normativo de determinadas disposiciones, estas categorías pueden orientar su determinación, como en los ejemplos siguientes.

- A. Resolución Jefatural N° 150-2001-INRENA
Aprueba el precio de los servicios al público que brinda el INRENA.
- B. Resolución Directoral N. ° 400-2002-INRENA-DGFFS
Aprueban la Metodología para codificar los contratos de concesión forestal.
- C. Resolución de Intendencia N. ° 016-2005-INRENA-IFFS
Aprueban el Manual de Campo denominado \"Metodología para la Inspección de las Parcelas de Corta Anual-PCA (situación de la caoba)\" a ser utilizada por las brigadas de trabajo conformadas por las disposiciones de la Resolución de Intendencia N° 015-2005-INRENA-IFFS.
- D. Resolución de Intendencia N. ° 132- 2007-INRENA-IFFS
Aprueban “Lineamientos para la Supervisión del Aprovechamiento Forestal en Permisos en Comunidades nativas”.
- E. Resolución de Dirección General N° 001-2011-AG-DGFFS
Aprueban la cuota máxima de cuero-pieles de sajino y de huangana.

De esta lista de disposiciones, solo la reseñada en el punto *B* no es una disposición normativa. El análisis detallado se anexa al presente informe (ver *Anexo 3*).

5.1.2. ¿Cómo determinar si tienen alcance nacional o regional?

⁸⁴ Estas categorías se proponen con base en el Decreto Supremo 001-2009.JUS y tomando en cuenta construcciones analíticas como las trabajadas en Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Ob. cit., pp. 186 y ss. También en Bernal Pulido, Carlos. “Estructura de los derechos fundamentales”. En *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales, 2007, pp. 75 y ss.

Las disposiciones normativas de alcance nacional o regional son las que contienen normas jurídicas generales y de permanencia en el tiempo. La definición la norma jurídica en los dispositivos normativos citados en el primer apartado (Decreto Supremo N. ° 018-97-PCM, artículo 1; Decreto Supremo N. ° 018-97-PCM, artículo 1) se centra en su generalidad. Por esta característica de la norma jurídica, “no es posible identificar a las personas naturales o jurídicas específicas que deben obedecerlas”⁸⁵. Además, la generalidad se predica no solo de los destinatarios, sino también del significado de la disposición normativa, en tanto la norma jurídica con carácter general es “aquella que crea, modifica, regula, declara, o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio”⁸⁶.

Sobre la normatividad producida por la Administración Pública en ejercicio de su potestad reglamentaria, la generalidad ha sido uno de los criterios para distinguir a las normas jurídicas de los actos administrativos. De tal forma que los reglamentos son normas jurídicas generales que afectan a una pluralidad indeterminada de ciudadanos; mientras que los actos administrativos son de carácter singular⁸⁷. Sin embargo, la proliferación de normas jurídicas que emanan de la Administración Pública se debe a la necesidad de precisar la legislación, que no puede anticiparse a situaciones jurídico-normativamente concretas⁸⁸.

A partir de esto, el criterio mayoritario es el incluir el factor de innovación del ordenamiento y la permanencia que aportan la normatividad reglamentaria. Las normas jurídicas generan situaciones jurídicas y tienen vocación de perdurar en el tiempo, a diferencia de los actos administrativos, que se agotan en su cumplimiento⁸⁹.

⁸⁵ Decreto Supremo N. ° 018-97-PCM. Artículo 1.

⁸⁶ Decreto Supremo N. ° 001-2009-JUS. Artículo 4.

⁸⁷ De Otto, Ignacio. *Derecho constitucional y sistema de fuentes*. Ob. cit., p. 215.

⁸⁸ De Cabo Martín, Carlos. *Sobre el concepto de ley*. Ob. cit., p. 85.

⁸⁹ De Otto, Ignacio. Ob. cit., p. 216.

5.1.3. ¿Qué función cumple el contenido de las disposiciones normativas de alcance nacional o regional?

Las normas jurídicas pueden identificarse también por su función, es decir, por cómo operan en el ordenamiento jurídico. Optar por la distinción propuesta entre normas regulativas y normas instrumentales permite observar los diferentes resultados institucionales que producen en el ordenamiento jurídico⁹⁰.

En tal sentido, existen normas que *ordenan* la realización de acciones, las *prohíben* o las *permiten*. La orden, la prohibición y la permisión son los operadores deónticos que conectan el supuesto de hecho con la consecuencia. Estos mandatos, que operan como razones para la acción o pautas de conducta, se agrupan en las *normas jurídicas regulativas*. Estas pautas de conducta pueden ser reglas de acción, reglas de fin, principios en sentido estricto o directrices⁹¹.

A modo de ejemplo, una norma-regla de fin puede encontrarse en el Decreto de Urgencia N. ° 022-2008, publicado el 18 de junio de 2008, en el que se dictan medidas que permiten el abastecimiento temporal de bienes de primera necesidad en el sur del país. El estado de cosas deseado como fin es el abastecimiento referido. Por otro lado, un ejemplo de directriz es el que se encuentra en el Decreto Supremo N. ° 029-2006-AG, publicado el 17 de mayo de 2006, por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo de Camélidos Domésticos como política de Estado. Su carácter normativo es resaltado en la propia resolución, en cuyo artículo 2 establece que la política de Estado es de obligatorio cumplimiento.

⁹⁰ Aguiló Regla, Josep. *Teoría general de las fuentes del Derecho*. Ariel Derecho, Barcelona, 2000, p. 58.

⁹¹ *Ibidem*, p. 135. En las reglas de acción, el supuesto de hecho es cerrado, porque se describe de forma general y abstracta un conjunto determinado de propiedades; la consecuencia también es cerrada, porque incorpora una medida de cumplimiento de la acción. Las reglas de fin también tienen un supuesto de hecho y una consecuencia cerrados, pero la consecuencia no es una acción, sino un estado de cosas. Los principios en sentido estricto tienen un supuesto de hecho configurado de forma abierta, pues no se describen propiedades, mientras que la consecuencia jurídica es cerrada, porque fija una medida de cumplimiento de la acción. Finalmente, las directrices tienen un supuesto de hecho y una consecuencia abiertos. Ver también en Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. "Sobre reglas y principios". En *Doxa*. N. ° 10, 1991, pp. 101-120.

Además de este tipo de normas jurídicas, también hay aquellas que otorgan competencias o poderes para modificar el Derecho, para lo cual, además, se disponen los mecanismos o pasos a seguir para lograrlo. Estas conforman las *normas jurídicas instrumentales*⁹². Con ellas, se procura dar solución a las insuficiencias generadas por las normas regulativas. Así, la falta de certeza en cuanto a qué forma parte del ordenamiento jurídico se soluciona con las normas de reconocimiento. El problema de la institucionalización en el ordenamiento jurídico de los cambios de la realidad se resuelve con las normas de producción y cambio, con las que se establecen cuales son los procedimientos válidos para introducir o modificar normas jurídicas. Finalmente, los casos de ineficacia son atendidos con las normas de adjudicación o de aplicación, cuya función es la aplicación del derecho a los casos concretos que son vistos en el ámbito jurisdiccional⁹³.

Como ejemplo se pueden citar la Ley 29710 – Ley de fortalecimiento de los centros de exportación, transformación, industria, comercialización y servicios (CETICOS), publicada el 17 de junio de 2011, que contiene normas jurídicas instrumentales para introducir cambios en las situaciones jurídicas de los infractores de la normativa de los CETICOS, como lo son la imposición de multas y la suspensión o la cancelación de la autorización otorgada al usuario.

Otro ejemplo. Las leyes de promoción como la Ley 29676 – Ley de Promoción del Desarrollo de los Mercados de Productores Agrarios, publicada el 15 de abril de 2011, operan como normas jurídicas instrumentales con estructura de principio de de directriz, como lo dispuesto en el artículo 7, sobre la promoción para el desarrollo de los mercados (sin excluir que en del texto se identifiquen también normas-regla, como en el ejemplo, la norma del artículo 6).

⁹² En la terminología y clasificación de Hart, las normas secundarias (que denominamos normas instrumentales) se subdividen en tres tipos: las normas de reconocimiento, las normas de cambio y las de adjudicación. Hart, Herbert L. A. *El concepto de Derecho*. Traducción de Genaro R. Carrió, Editora Nacional, México, 1980.

⁹³ Calvo García, Manuel. *Teoría del Derecho*. Segunda edición, Editorial Tecnos, 2000, pp. 28, 29.

5.2. Para examinar las condiciones de vigencia, validez y eficacia

5.2.1. *Sobre la vigencia: de los actos de publicación para generar publicidad de las normas jurídicas*

La vigencia de las normas jurídicas está determinada por su publicidad, conforme al artículo 51 de la Constitución. Esta vigencia es una constatación descriptiva de a partir de qué momento y hasta cuando una norma jurídica pertenece al ordenamiento jurídico, y por ende rige el comportamiento de las personas o los procedimientos de producción normativa⁹⁴.

El que se fije una fecha a partir de la cual rige una norma jurídica otorga seguridad jurídica a sus destinatarios, ya que conocen la manera en que su conducta debe o puede orientarse, previendo las consecuencias jurídicas. Por ello, la vigencia opera como un factor para determinar si la norma jurídica es oponible frente a terceros. En esta línea, el Tribunal Constitucional ha identificado a la vigencia con la legitimidad con la que cuenta una norma jurídica para que su observancia sea exigida. En la sentencia recaída en el Exp. 0053-2004-PI/TC, se precisó que:

“En ese sentido, siguiendo los principios de la teoría general del derecho que distingue entre validez y vigencia (eficacia frente a terceros), podemos concluir que una ordenanza será válida cuando ha sido aprobada por el órgano competente y dentro del marco de sus competencias, esto es, respetando las reglas de producción normativa del parámetro de constitucionalidad, las cuales exigen el requisito de la ratificación; y por otro lado, estará vigente cuando adquiera legitimidad para ser exigida en su cumplimiento, esto es, mediante el requisito de publicidad derivado del artículo 51° de la Constitución” (Fundamento § 7).

Por lo que, en relación con la publicidad, la falta de ésta no determina la invalidez de la norma, sino su falta de vigencia, en tanto no se constata el mecanismo que posibilita su conocimiento por parte de los destinatarios. Esto conforme con el artículo 51 de la Constitución, que, reiteramos, reconoce el

⁹⁴ Bulygin, Eugenio. “Sentencia judicial y creación del derecho”. En Alchourrón, Carlos E. y Bulygin, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1966, pp. 355-369.

principio de publicidad de las normas del Estado. Sin embargo, como se ha precisado anteriormente, en el caso de la *publicación* de la Ley —mandato reconocido en el artículo 109 de la Constitución— su ausencia no siempre determinará su falta de vigencia, pues puede recurrirse a otros medios dispuestos normativamente⁹⁵, los cuales pueden ser considerados como parámetros para aplicarlos de forma analógica⁹⁶ a otros supuestos no regulados, operando como actos conducentes a lograr la publicidad de la norma jurídica.

En estos casos, en donde el acto para lograr la publicidad de las normas jurídicas no es la publicación en el Diario Oficial, corresponde considerar como punto de referencia la fecha cierta que se consigne en el documento, que en casi la totalidad de los casos es la fecha de emisión. Operando de igual manera, que la entrada en vigencia es a partir del día siguiente de su emisión, salvo cuestionamientos de sus destinatarios. Por lo tanto, se considerará la fecha de emisión de la disposición normativa en la medida que no haya habido cuestionamientos sobre la coincidencia entre la fecha de emisión y la de la realización del acto para lograr la publicidad, pues de lo contrario —y reiterando el criterio del Tribunal Constitucional señalado en el fundamento 9 del Exp. N.º 04558-2008-PA/TC—, “correspondería a la Administración demostrar que se ha cumplido con el deber de publicidad”.

En cuanto al período de vigencia, una respuesta con la que se construya la coherencia del ordenamiento jurídico será en el sentido de seguir los mismos criterios que con las normas jurídicas publicadas. Si, por ejemplo, las normas de determinado tipo tienen vigencia de un año o la misma disposición normativa fija un lapso de vigencia, como en el caso de aquellas que fijan cupos o cuotas máximas, como la antes mencionada Resolución de Dirección General N° 001-

⁹⁵ Como lo que sucede con lo señalado por el Tribunal Constitucional en relación al artículo 44 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

⁹⁶ Si bien el artículo 44 prevé mecanismos distintos de publicación, los cuales se van flexibilizando en la medida que son emitidos por gobiernos locales con menor circunscripción territorial, el mecanismo de la colocación de la disposición normativa en el portal institucional (artículo 44) es una opción aceptable (aunque no suficiente, pero de mayor difusión y accesibilidad que incluso la publicación en el Diario Oficial) para lograr la publicidad de las normas jurídicas.

2011-AG-DGFFS, que aprueba la cuota máxima de cuero para el período 2011, este será el criterio rector para las normas jurídicas de similar materia.

5.2.2. Sobre la validez: los procedimientos y el contenido

La validez es una valoración atribuible a las normas jurídicas con respecto a dos momentos: las condiciones para su producción (o antecedentes) y los efectos de su resultado institucional (o consecuencias)⁹⁷.

La validez referida a las condiciones de su producción (o antecedentes) está determinada por las normas jurídicas referidas a otras normas, es decir, metanormas, que tienen como objeto actos normativos⁹⁸ en cuanto a su identificación, su cambio y su aplicación. En este sentido, la validez de las normas jurídicas está supeditada a la observancia de normas de producción jurídica. Son estas normas las que definen las fuentes del Derecho y determinan la incorporación de enunciados como enunciados normativos⁹⁹. De tal forma que, los mecanismos con los que se opera en la producción del Derecho dan patrones para configurar el ordenamiento jurídico. Estas normas de producción normativa —a las que hemos denominado normas instrumentales— regulan los resultados de cierto estado de cosas o de la observancia de determinados procedimientos para lograr el resultado de producción normativa¹⁰⁰.

Más aún, las normas instrumentales que dan certeza en cuanto a la identificación de las normas pertenecen al ordenamiento jurídico:

“establece(n) cuáles son las fuentes de producción normativa y cuál es el alcance de las reglas del sistema jurídico. Además a la vez que dota de

⁹⁷ Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. “Seis acotaciones preliminares para una teoría de la validez jurídica”. En *Para una teoría postpositivista del Derecho*. Palestra Editores, Lima, 2009, p. 37.

⁹⁸ Guastini, Riccardo. “Proyecto para la voz ‘ordenamiento jurídico’ de un diccionario”. En *Doxa*. N. ° 27, 2004, pp. 253, 254.

⁹⁹ Iturralde, Victoria. “Reflexiones sobre los conceptos de validez y existencia de las normas jurídicas”. En *Doxa*, 31, 2008, p. 161.

¹⁰⁰ Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. “Seis acotaciones preliminares para una teoría de la validez jurídica”. En *Para una teoría postpositivista del Derecho*. Palestra Editores, Lima, 2009, p. 38.

unidad y coherencia al sistema jurídico, determina cuáles son, en un momento dado, las obligaciones jurídicas válidas y exigibles dentro de la comunidad”¹⁰¹.

Por lo tanto, cuando se consideran las condiciones de producción, las normas jurídicas son válidas cuando respetan los procedimientos previstos en las normas instrumentales.

En cuanto a la validez referida a los efectos del resultado institucional (o consecuencias), lo que corresponde es un examen de contenido de lo producido. Este contenido no queda al libre arbitrio de la autoridad, sino que es materia de control en cuanto al fondo, pues debe haber compatibilidad entre la norma producida y las normas que tienen mayor rango, mayor fuerza jurídica, mayor importancia del objeto e incluso mayor grado de indeterminación¹⁰².

Por este criterio material, una norma jurídica resulta ser válida cuando es compatible, no solo con las normas jurídicas inmediatamente superiores, sino centralmente con principios reconocidos constitucionalmente. La virtud de dichos principios es que operan como tópicos que sirven como puntos de partida y de llegada en las deliberaciones, propiciando consensos básicos. Si no se logra el consenso sobre la concretización de un principio, sí habrá tal en tanto se acepte que ese principio rige la validez de la norma jurídica examinada¹⁰³.

De lo cual, un punto en común extraíble es el que la validez es una característica que puede atribuírsele tanto a acciones que son posibles gracias a

¹⁰¹ Fuentes-Planas Aleix, Cristina. “Validez, obligatoriedad y eficacia del derecho en H. L. A. Hart”. En *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva Época, Volumen 8, 2007, p. 164.

¹⁰² De tal forma que los derechos fundamentales son los que tienen *máximo rango*, por encontrarse en la cúspide del ordenamiento jurídico, que es la Constitución; *máxima fuerza normativa*, porque su observancia está plenamente controlada por los tribunales, pues todos deben respetarlos; *máxima importancia del objeto*, pues lo que se protege es de gran trascendencia para la vida individual y en sociedad; y finalmente, *máximo grado de indeterminación*, ya que la textura de su lenguaje es abierta y sus significados son extraíbles a través de la interpretación. Ver Alexy, Robert. “Los Derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático”. En: Miguel Carbonell. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2009, pp. 31 y ss..

¹⁰³ Escudero Alday, Rafael. “Incorporacionismo y criterio material de validez y certeza del Derecho”. En *Anuario de Filosofía del Derecho*. Número XXII, enero, 2005, pp. 401, 402.

las previsiones de las normas constitutivas, las cuales posibilitan la formación de resultados jurídicos. A estas acciones de las que se predica su validez se les ha denominado *acciones institucionales*¹⁰⁴. Por lo tanto, la validez es un juicio que se hace sobre un resultado de un acto institucional, que son las normas jurídicas. Al calificar el resultado como válido o inválido, se hace referencia a su corrección teniendo como parámetro los requisitos aplicables a la producción del resultado. Esos requisitos pueden ser procedimentales como también sustanciales o de contenido¹⁰⁵.

5.2.3. Sobre la eficacia: la publicidad reforzada

La eficacia de las normas jurídicas puede ser entendida de dos formas. Como la razón que motiva la conducta de sus destinatarios, correspondiente al *cumplimiento u obediencia*; o como la capacidad de la norma jurídica para producir efectos jurídicos, referida la *aplicación*¹⁰⁶. Ambas acepciones se encuadran en la noción de eficacia como *eficacia sociológica*, en contraste con la noción de *eficacia jurídica*, que se identifica con la vigencia, en función a la entrada en vigor¹⁰⁷.

El fenómeno de la existencia de normas jurídicas que sirven para fundamentar el razonamiento jurídico de ciertos operadores, pero que no resultan ser compatibles con normas jurídicas de mayor rango ha sido explicado con el argumento de la distinción entre validez y aplicabilidad o eficacia. Una norma jurídica puede ser inválida, por no seguir los criterios procedimentales y materiales de la norma superior, y pese a ello, aplicable, cuando existen deberes institucionales de los órganos de aplicación, pues la norma jurídica superior

¹⁰⁴ Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. "Seis acotaciones preliminares para una teoría de la validez jurídica". En *Para una teoría postpositivista del Derecho*. Palestra Editores, Lima, 2009, pp. 35, 36.

¹⁰⁵ Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. "Tres problemas de tres teorías de la validez jurídica". En *Para una teoría postpositivista del Derecho*. Palestra Editores, Lima, 2009, p. 85.

¹⁰⁶ Hierro, Liborio L. *La eficacia de las normas jurídicas*. Ariel Derecho, Barcelona, 2003, p. 71.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 74.

ordena la invocación de la inferior en los casos concretos que el operador jurídico conoce.

Es decir, están en juego dos normas jurídicas y el caso: (1) la norma que otorga competencias de creación de normas jurídicas y exige el cumplimiento de la norma jurídica creada, (2) la norma jurídica creada, y, (3) el caso¹⁰⁸. En este supuesto, lo que se presentan son normas irregulares que determinados operadores jurídicos están llamados a utilizar, pero precisamente por su carácter irregular, son susceptibles de ser expulsadas del ordenamiento jurídico, o por el contrario, podrán subsanarse las irregularidades y ser normas jurídicas plenas. Por lo que, en algunos supuestos, la norma jurídica irregular puede ser aplicable provisionalmente; en otros, de forma definitiva¹⁰⁹.

En ese entendido, se descarta la tesis de los mandatos constitucionales como disposiciones alternativas, propia del positivismo jurídico kelseniano; en virtud del cual, la norma jurídica que no sigue los criterios de producción jurídica pertenece al ordenamiento jurídico por el solo hecho de haber sido dictado por la autoridad, que es quien decide seguir o no el mandato de la norma jurídica superior.

En el supuesto de normas irregulares, el carácter dinámico del ordenamiento jurídico exige adoptar mecanismos para la subsanación. Por lo que puede hacerse un símil con la figura de la subsanación de las irregularidades. Como ocurre con los actos administrativos, la figura de la conservación¹¹⁰ permite perfeccionar las decisiones de las autoridades, respaldadas por la presunción de validez (así como las leyes cuentan con la presunción de constitucionalidad). Mientras que cuando la deficiencia afecta la validez, ésta se sanciona con la nulidad (o con su expulsión

¹⁰⁸ Pérez Triviño, José Luis. "Validez, aplicabilidad y nulidad. Un análisis comparativo de la Teoría del Derecho y la Dogmática Jurídica". En *Doxa*, 22, 1999, pp. 270-271.

¹⁰⁹ Pérez Triviño, José Luis. "Validez, aplicabilidad y nulidad. Un análisis comparativo de la Teoría del Derecho y la Dogmática Jurídica". En *Doxa*, 22, 1999, p. 272.

¹¹⁰ Morón Urbina, Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento administrativo general*. Gaceta Jurídica, Lima, 2009, p. 164.

del ordenamiento jurídico); es posible, por el contrario, mantener en el sistema la disposición cuya subsanación integre plenamente su eficacia.

Un factor que complementa de forma necesaria el argumento descriptivo de haber normas irregulares aplicables es el de procurar la seguridad jurídica. Esto explica la presunción de validez (o de constitucionalidad) de las leyes, que resulta ser una razón de tipo institucional, como también la presunción de legalidad de las normas reglamentarias *secundum legem*. La presunción de validez tiene como consecuencia la aplicabilidad de la norma jurídica, salvo que se demuestre la inconstitucionalidad de la ley o la ilegalidad de las normas reglamentarias y así sucesivamente.

Al identificar la relación entre validez y efectividad, Díez Picazo reconoce que la falta de validez puede ser una de las causas por las que se deja de aplicar un dispositivo normativo, aunque también puede deberse a que la norma jurídica exige un resultado excesivo en comparación con la finalidad pretendida¹¹¹; lo que, de examinarse en la vía jurisdiccional, respondería a un problema de falta de idoneidad de la medida. También la inaplicabilidad puede responder a un problema de trasgresiones colectivas¹¹².

Sin embargo, es importante reconocer la distinción entre la eficacia y la validez de las normas jurídicas. A propósito de esto, en la sentencia recaída en el Exp. N. ° 0008-2010-AI/TC, el Tribunal Constitucional tuvo estas dificultades, las cuales se hicieron manifiestas a través de un fundamento de voto. El Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad por conexidad de los artículos 2 y 3 de la Ordenanza Municipal N. ° 04-2008-MPF-H/A, que declaraba como zona intangible toda la circunscripción territorial de la provincia de Fajardo, prohibiéndose toda actividad minera, en aras de proteger el derecho al agua. Si bien la razón central para la declaración de la inconstitucionalidad fue que la

¹¹¹ Díez-Picazo, Luis. *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1987, pp. 194, 195.

¹¹² *Ibidem*, p. 195.

norma regulaba una materia que no era de competencia exclusiva de los gobiernos locales; se recurrió a la inconstitucionalidad por conexidad de otros artículos de la Ordenanza municipal que no habían sido objeto de la demanda. En este punto se centra la discusión. Según el Colegiado, la inconstitucionalidad por conexidad de los artículos que reconocen la importancia del agua se debe a que “su sola existencia sin el resto de los apartados declarados contrarios a la Constitución carecería de sentido”.

No obstante, como señala el fundamento de voto, lo que está en juego es la validez de la Ordenanza, que por haber sido producida trasgrediendo las normas constitutivas, es inválida y por ende inconstitucional. El afirmar que por sí solos, los artículos restantes no sean aplicables u obedecidos (lo cual además es cuestionable, en la medida que los referidos artículos reconocían un derecho humano al agua) resulta ser la conclusión de un perverso análisis jurídico formalista, que es por el que finalmente se determina la inconstitucionalidad de las normas conexas impugnadas. Poniendo en evidencia que la declaración de invalidez se sustenta en una presunta ineficacia.

En el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, se han identificado problemas de aplicabilidad de importantes disposiciones normativas cuyos textos jurídicos, pese a desarrollar las finalidades constitucionalmente del desarrollo sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, no se han implementado total y/o adecuadamente en la práctica; tal es el caso de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre-Ley 27308 y de la Ley General del Ambiente¹¹³.

Para mitigar los problemas de eficacia, no basta con la publicación en *El Peruano*. Debe asumirse una labor de publicidad reforzada o material¹¹⁴, en donde la finalidad no es cumplir con una formalidad, sino garantizar el efectivo conocimiento de la normatividad por parte de la ciudadanía, a través de soportes como el portal web de las instituciones públicas y los medios de comunicación.

¹¹³ Pautrat, Lucila; Patricia Torres & Catty Samaniego. *Sobre la institucionalidad forestal en el Perú*. Punto II. Antecedentes, 2010, pp. 8 y 9.

¹¹⁴ De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional y sistema de fuentes*. Ariel, Barcelona, 1998, p. 99.

VI. COMENTARIOS Y SUGERENCIAS AL INFORME FINAL DEL PROYECTO “SISTEMATIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE”

A continuación se presentan comentarios y sugerencias al Informe final del Proyecto “Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”. Las referencias a los apartados se remiten al referido informe.

6.1. Al Marco Conceptual

- *Sobre el punto de partida: el positivismo*

El punto de partida del apartado 5.1. “La Teoría del Ordenamiento Jurídico”, es el positivismo normativista de Kelsen. Al respecto, identificamos dos inconvenientes. El primero consiste en que optar por una corriente del pensamiento jurídico como la del positivismo —o por aquella que éste superó, el iusnaturalismo—, significa tomar parte en un debate de metateoría del Derecho¹¹⁵, es decir, de abordar problemas sobre qué debe discutirse y cómo deben construirse las teorías.

El segundo es en cuanto a los efectos de comprometerse con el positivismo normativista kelseniano. No puede negarse el aporte del positivismo a la construcción de una teoría del Derecho, sobre todo en cuanto al nivel de sistematicidad. Sin embargo, tomar como base al positivismo kelseniano significa asumir las críticas sobre la formación y configuración del ordenamiento jurídico. Una de ellas es la referida a la producción normativa. La explicación de Kelsen a la existencia de normas jurídicas de menor jerarquía que son contrarias a normas jurídicas superiores

¹¹⁵ Como observan Atienza y Ruiz Manero al delimitar los alcances de un debate sobre el positivismo jurídico. Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. “Dejemos atrás el positivismo jurídico”. En *Para una teoría postpositivista del Derecho*. Ob. cit., p. 152.

es que “las disposiciones constitucionales que regulan la legislación tienen el carácter de disposiciones alternativas”¹¹⁶.

Se recomienda considerar como idea de fondo la noción de ordenamiento jurídico como articulación de normas jurídicas, organización del Estado y de la sociedad y mecanismos en las relaciones con la autoridad; conformada por subsistemas normativos formados por la racionalidad y la espontaneidad de sus actores¹¹⁷.

- *Sobre el tipo de clasificación en el que están las normas regulativas y las constitutivas*

En el apartado 5.5.5. “Decretos y resoluciones”, se realiza una clasificación de los tipos de disposiciones normativas. Cabe precisar que la distinción entre *disposición normativa* (el texto) y *norma jurídica* (los significados extraíbles del texto mediante la interpretación)¹¹⁸ son propias de todo el Derecho y no solamente de los decretos y resoluciones. Por lo que recomendamos que se haga una breve precisión al respecto, que no alteraría el objetivo de la clasificación que en el referido apartado se realiza, pues para efectos del Proyecto, la problemática se centra en la identificación de las disposiciones normativas en los decretos y resoluciones.

En cuanto al criterio de clasificación de las normas jurídicas, se recomienda considerar que la clasificación entre *normas instrumentales* y *normas regulativas* obedece a cómo estas operan en el ordenamiento jurídico, es decir, de acuerdo a su *función*.

¹¹⁶ Kelsen, Hans. *Teoría del Derecho*. Traducción de Roberto Vernengo. UNAM, México, 1986, p. 279.

¹¹⁷ Díez-Picazo, Luis. “Capítulo VIII. El ordenamiento jurídico”. En *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1987, pp. 162 y ss.

¹¹⁸ Crisafulli, Vezio. “Disposición (y norma)”. En Pozzolo, Susana y Rafael Escudero (Editores). *Disposición vs. norma*. Palestra Editores, Lima, 2011, p. 70.

6.2. Al Marco Metodológico

- *Sobre las sumillas*

En el apartado en donde se expone la “Fase II: recuperación normativa”, los *campos* tienen la virtud de proporcionar los datos que facilitan la búsqueda de la normatividad. En cuanto al campo de las *sumillas*, si bien cumplen la función de precisar lo que la denominación oficial llega a abarcar en cuanto al alcance o contenido de las disposiciones normativas, a partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa-Decreto Supremo N. ° 008-2006-JUS¹¹⁹, los anteproyectos de leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos tienen como parte integrante de su texto al *título*, el cual constituye la *denominación oficial*. Según el artículo 6 del referido Decreto Supremo, el título “permite la identificación interpretación y cita de la norma”.

Se recomienda hacer una breve referencia de cómo las sumillas deben coincidir con el título, más aún a partir de la entrada en vigencia del Reglamento antes citado, ya que esto se ordena con respecto a los anteproyectos.

- *Sobre las cuotas máximas y cupos*

En el apartado en donde se expone la “Fase III: análisis” y en específico la “selección normativa”, se deben considerar las resoluciones que aprueban cuotas máximas y cupos. Esto debido a que estas disposiciones son parte integrante de aquellas disposiciones normativas que prohíben sobrepasar límites cuya fijación se delega a otras autoridades competentes. Su entrada en vigencia es al día siguiente de su publicación.

¹¹⁹ Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa-Decreto Supremo N. ° 008-2006-JUS, publicado en *El Peruano* el 24 de marzo de 2006.

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 normativa¹²⁰.

El carácter normativo de las disposiciones insertadas es aceptado doctrinariamente. Así se afirma que “Cuando se recurra al reenvío (...), las normas insertadas en las disposiciones en blanco son normas (...) La única disposición legislativa (...) es la contenida en el acto de reenvío, destinada a llenarse de contenido normativo”¹²¹.

Su entrada en vigencia es un día después de la fecha de publicación. Esto debido a la garantía de *lex previa*, la cual no sólo opera para la disposición normativa en blanco, sino también para la norma insertada, la cual debe estar vigente al momento de producirse el supuesto de hecho de la normatividad con la cláusula de reenvío. En este sentido, pero en el ámbito penal, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional¹²².

- *Sobre las Guías o Manuales y Lineamientos*

Como se acota en el Informe final del Proyecto “Sistematización y Análisis del Marco Normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre” en la

¹²⁰ Crisafulli, Vezio. “Disposición (y norma)”. En Pozzolo, Susana y Rafael Escudero (Editores). *Disposición vs. norma*. Palestra Editores, Lima, 2011, p. 70.

¹²¹ Crisafulli, Vezio. “Disposición (y norma)”. Ob. cit., pp. 78, 79.

¹²² Exp. N.º 03753-2008-PHC/TC, fundamento 5: “Al respecto cabe señalar que una de las garantías derivadas del principio de legalidad penal es la de *lex previa*, consistente en no ser sancionado sobre la base de una infracción que no se encuentre tipificada al momento de la comisión del delito. Desde luego tal exigencia no se extiende únicamente a las normas estrictamente penales (los tipos penales), por cuanto en muchos casos la infracción penal incorpora normas extrapenales a través de las cláusulas de remisión (leyes penales en blanco, elementos normativos), las mismas que deberán también estar vigentes al momento en que se comete la infracción. Es decir, si la infracción penal imputada implica la trasgresión de un deber legal determinado (previsto en una norma no penal), la norma que establece dicho deber también tendría que estar vigente al momento de la comisión del delito” (el subrayado es nuestro).

subdivisión “a.3. Las Guías o Manuales” del apartado “Fase III: análisis”, las guías, manuales (y los lineamientos) tienen un fin orientador. Esa orientación puede ser a la conducta o a la consecución de fines.

Los manuales y guías pueden adoptar una estructura normativa de regla, disponiendo la realización de acciones para que se realicen determinados resultados institucionales.

Como se precisa en el presente informe, los lineamientos tienen estructura de directrices, que son normas jurídicas con un supuesto de hecho abierto (no describe los casos en los que debe realizarse una acción) y una consecuencia abierta (no se precisa la acción que debe realizarse, sino que solo se precisa el estado de cosas final). A ellas no se les puede negar su carácter normativo, porque son normas regulativas, junto con los principios y las reglas. El aporte de las directrices a la configuración del ordenamiento jurídico es que son normas de fin que, en vez de imponer límites, ordenan objetivos que se pueden realizar progresivamente y en distintos grados¹²³.

¹²³ Atienza, Manuel y Ruiz Manero. *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Ariel, Barcelona, 1996, pp. 18-23.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

Aguiló Regla, Josep. Teoría general de las fuentes del Derecho. Ariel Derecho, Barcelona, 2000.

Atienza, Manuel y Ruiz Manero. Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos. Ariel, Barcelona, 1996.

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. *Ilícitos atípicos*. Segunda edición, Editorial Totta, Madrid, 2006.

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. *Para una teoría postpositivista del Derecho*. Palestra Editores, Lima, 2009.

Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales, 2007.

Calvo García, Manuel. Teoría del Derecho. Segunda edición, Editorial Tecnos, 2000.

Carretero Gonzalez, Cristina. *Tesis Doctoral. Fundamentos y vínculos entre la legitimación y el servicio público*. Departamento de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid.

Cotino Hueso, Lorenzo. *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. 2003.

De Cabo Martín, Carlos. *Sobre el concepto de ley*. Editorial Trotta, Madrid, 2000.

Díez-Picazo, Luis. *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*. Segunda edición, Ariel, Barcelona, 1987.

Díez-Picazo, Luis. *Sobre secretos oficiales*. Cuadernos Civitas, Madrid, 1998.

De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional y sistema de fuentes*. Ariel, Barcelona, 1998.

Godard, Jorge Adame. *Derechos Fundamentales y Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas N° 96: México.2002.

Häberle, Peter. *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Fondo Editorial de la PUCP, 1997.

Hart, Herbert L. A. *El concepto de Derecho*. Traducción de Genaro R. Carrió, Editora Nacional, México, 1980.

Hierro, Liborio L. *La eficacia de las normas jurídicas*. Ariel Derecho, Barcelona, 2003.

Kägi, Werner. *La Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado*. Dykinson, Madrid, 2005.

Landa Arroyo, César. *Constitución y Fuentes del Derecho*, Palestra Editores, Lima, 2006.

Landa Arroyo, César. *Tribunal constitucional y Estado Democrático*. Tercera Edición, Palestra Editores, 2007.

Landa Arroyo, César. *Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional. Entre el Derecho y la Política*. Lima, Palestra Editores, 2011.

Nino, Carlos Santiago. Introducción al análisis del Derecho. Segunda edición, Editorial Astrea.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel. "Constitución, legalidad y seguridad jurídica". En *La vinculación del juez a la ley*. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997.

Ruiz Manero, Juan. *Jurisdicción y normas*. Centro de estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

Starck, Christian. *El concepto de ley en la constitución alemana*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.

Suarez Collía, José. *EL principio de irretroactividad de las normas jurídicas*. Actas, Madrid, 1991.

ARTÍCULOS

Alexy, Robert. "Los Derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático". En: Miguel Carbonell. *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Trotta, 2009.

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero. "Sobre reglas y principios". En *Doxa*. N. ° 10, 1991.

Bulygin, Eugenio. "Sentencia judicial y creación del derecho". En Alchourrón, Carlos E. y Bulygin, Eugenio, *Análisis lógico y derecho*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1966.

Crisafulli, Vezio. "Disposición (y norma)". En Pozzolo, Susana y Rafael Escudero (Editores). *Disposición vs. norma*. Palestra Editores, Lima, 2011.

Escudero Alday, Rafael. "Incorporacionismo y criterio material de validez y certeza del Derecho". En *Anuario de Filosofía del Derecho*. Número XXII, enero, 2005.

Gascón Abellán, Marina. "La derogación". En Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores). *Elementos de la técnica legislativa*. UNAM, México D. F., 2000.

Guastini, Riccardo. "Proyecto para la voz 'ordenamiento jurídico' de un diccionario". En *Doxa*. N. ° 27, 2004.

Iturralde, Victoria. "Reflexiones sobre los conceptos de validez y existencia de las normas jurídicas". En *Doxa*. N. ° 31, 2008.

Jordana de Pozas, Luis. "Ensayo de una teoría del fomento del Derecho Administrativo". En *Revista de Estudios Políticos*. N. ° 48, 1949.

MacCormick, Neil. "Law as institutional fact", 1986.

Nicolò, Rosario. "Las situaciones jurídicas subjetivas". En *Advocatus*. N. ° 12, 2005.

Rodríguez Mondragón, Reyes. "El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional". En Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores). *Elementos de la técnica legislativa*. UNAM, México D. F., 2000.

Orrego Azula, César. "Principio de publicidad y el sistema de excepciones al derecho de acceso a la información pública en el Perú". En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Konrad Adenauer Stiftung, año 17, 2011.

Peces-Barba Martínez, Gregorio. “La seguridad jurídica desde la Filosofía del Derecho”. En Anuario de Derechos Humanos. N. ° 6, Universidad Complutense de Madrid, 1990.

Raz, Joseph. “Postscriptum. Fuentes, normatividad e individualización”. En El concepto del sistema jurídico. Una introducción a la teoría del sistema jurídico. Traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, UNAM, México, 1986.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel. “Constitución, legalidad y seguridad jurídica”. En La vinculación del juez a la ley. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1997.

ANEXOS

Anexo 1
ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS DE ALCANCE NACIONAL Y REGIONAL
NO PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL *El Peruano*

Abreviaturas

Destinatarios: * C=Ciudadanos * SP=Servidores públicos

Normas regulativas: * Or=Ordenar acciones * Ph=Prohibir acciones * Pe=permitir acciones

Normas instrumentales: MC=Mecanismos para producir cambios normativos

	Disposición normativa	Fecha de Emisión	Sumilla	Destinatarios		Tipología				Observaciones
				C	SP	Or	Ph	Pe	Mc	
1	RM 0255-2001-AG	30/03/2001	Autorizan la exportación de semillas y plántones de "pijuayo" tipo con espinas y tipo sin espinas, siempre que provengan de rodales manejados por pequeños productores y huertos familiares, con fines exclusivos para la producción de palmito. Asimismo, derogan las Resoluciones Ministeriales N° 177 y 0725-2000-AG.	X					X	Con potenciales problemas de eficacia (por dificultades en la toma de concimiento por parte del ciudadano)
2	RM 0426-2001-AG	03/05/2001	Aprueban el Procedimiento para el Remate en Subasta Pública de los especímenes, productos y subproductos forestales y de fauna silvestre, decomisados por infracción a la legislación de la materia. Asimismo, se deja sin efecto la Resolución Ministerial N° 0863-2000-AG.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
3	RM 0544-2001-AG	02/07/2001	Modifican el Artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 0255-2001-AG, la misma que autoriza la exportación de semillas y plántones de "pijuayo". Asimismo, otorgan un plazo máximo de sesenta (60) días para la presentación de la versión final del Programa Nacional de Pijuayo.	X					X	Con potenciales problemas de eficacia (por dificultades en la toma de concimiento por parte del ciudadano)
4	RM 0424-2002-AG	22/04/2002	Modifican el Artículo 2° de la Resolución Ministerial 130-2002-AG, mediante la cual se ampliaron cantidades y cuotas de extracción o caza comercial para especies de diversos invertebrados terrestres de la Clase Insecta.	X			X			Con problemas de vigencia
5	RM 0022-2010-AG	27/01/2010	Aprueban la cuota máxima de comercialización de cueros y/o pieles provenientes de la caza de subsistencia	X			X			Con problemas de vigencia
6	RD 029-2002-INRENA-DGFFS	21/02/2002	Aprueban la Directiva para el Otorgamiento de Guías de Transporte de Fauna Silvestre No Amenazada, proveniente de la caza comercial		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
7	RD 250-2002-INRENA-DGFFS	07/05/2002	Declaran nula la Resolución Directoral N° 137-2002-INRENA-DGFFS, que aprobó las Directivas referentes a una serie de procedimientos administrativos a seguirse por las Administraciones Técnicas de Control y de Fauna Silvestre y la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre.		X					

Disposición normativa	Fecha de Emisión	Sumilla	Destinatarios		Tipología				Observaciones
			C	SP	Or	Ph	Pe	Mc	
		Aprueban Directiva N° 001-2002-INRENA-DGFFS, Otorgamiento de Permisos de Aprovechamiento Forestal en bosques en tierras de propiedad privada: Unidades Agropecuarias, Comunidades nativas y Comunidades campesinas en superficies de hasta 500 ha.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
		Aprueban Directiva N° 002-2002-INRENA-DGFFS, Registro de Plantaciones Forestales, en superficies de hasta 500 ha.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
		Aprueban Directiva N° 003-2002-INRENA-DGFFS, Otorgamiento de permisos de aprovechamiento Forestal en Plantaciones Forestales en Superficies de hasta 500 ha.		X				X	Vigente y eficaz, pero con problemas con el mandato de transparencia
		Aprueban Directiva N° 004-2002-INRENA-DGFFS, Otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento Forestal en Bosques secos en superficies de Plantaciones Forestales en Superficies de hasta 500 ha.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
		Aprueban Directiva N° 005-2002-INRENA-DGFFS, Otorgamiento de autorizaciones para el aprovechamiento de productos forestales diferentes a la madera en asociaciones vegetales no cultivadas en superficies de hasta 500 ha.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
		Aprueban Directiva N° 006-2002-INRENA-DGFFS, Otorgamiento de autorizaciones para el aprovechamiento de los árboles y arbustos que son arrastrados por los ríos.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
		Aprueban Directiva N° 007-2002-INRENA-DGFFS, Otorgamiento de autorización para el establecimiento, ampliación, traslado o renovación de Plantas de Transformación Primaria de Productos Forestales y de Fauna Silvestre.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
		Aprueban Directiva N° 008-2002-INRENA-DGFFS, Otorgamiento de autorización para el funcionamiento y renovación de funcionamiento de Depósitos y Establecimientos Comerciales de Productos.		X				X	Modificada por RI 285-2006-INRENA-IFFS
		Aprueban Directiva N° 009-2002-INRENA-DGFFS, Procedimiento Sancionador de la Dirección General, Forestal y de Fauna Silvestre.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)

	Disposición normativa	Fecha de Emisión	Sumilla	Destinatarios		Tipología				Observaciones
				C	SP	Or	Ph	Pe	Mc	
8	RD 434-2002-INRENA-DGFFS	05/09/2002	Aprueban la Directiva N° 010-2002-INRENA-DGFFS, referida a la subasta de productos forestales decomisados por infracción a la legislación sobre la materia, cuyo objetivo es establecer y uniformizar el procedimiento para la subasta pública de productos forestales (Maderables y/o diferentes a la madera) decomisados por la infracción a la legislación forestal y de fauna silvestre, y aquellos hallados en situación de abandono, cuando la resolución administrativa haya quedado consentida.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
9	RD 543-2002-INRENA-DGFFS	23/10/2002	Aprueban Directiva N° 12-2002-INRENA-DGFFS para establecer y uniformizar el procedimiento para el otorgamiento de licencia de caza o captura de fauna silvestre con fines comerciales.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
10	RD 544-2002-INRENA-DGFFS	23/10/2002	Aprueban la Directiva N° 013-2002-INRENA-DGFFS referida al procedimiento para el otorgamiento de autorización de caza y/o captura de ejemplares de fauna silvestre del Calendario de Caza Comercial.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
11	RI 004-2003-INRENA-IFFS	16/04/2003	Dejan sin efecto la Directiva N° 001-2002-INRENA-DGFFS, aprobada mediante Resolución Directoral 250-2002-INRENA-DGFFS; y aprueban Directiva N° 001-2003-INRENA-IFFS referida al otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en bosques en tierras de propiedad privada.		X				X	Derogada por 103-2007-INRENA-IFFS
12	RI 005-2003-INRENA-IFFS	16/04/2003	Aprueban la Directiva N° 014-2003-INRENA-IFFS referida al otorgamiento de permisos de aprovechamiento de recursos forestales maderables en concesiones o permisos de otros productos del bosque.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
13	RI 009-2003-INRENA-IFFS	08/05/2003	Aprueban la Directiva N° 010-2003-INRENA-IFFS que actualiza la Directiva N° 010-2002-INRENA-DGFFS relacionada con la subasta pública de productos forestales decomisados por infracción a la legislación forestal. Asimismo, dejan sin efecto la Directiva N° 010-2002-INRENA-DGFFS aprobada mediante Resolución Directoral N° 343-2002-INRENA-DGFFS, que aprobó la directiva relacionada con la subasta pública de productos forestales decomisados por infracción a la legislación forestal.		X				X	Derogada por 012-2005-INRENA-IFFS

	Disposición normativa	Fecha de Emisión	Sumilla	Destinatarios		Tipología				Observaciones
				C	SP	Or	Ph	Pe	Mc	
14	RI 011-2003-INRENA-IFFS	16/05/2003	Aprueban la Directiva N° 011-2003-INRENA-IFFS que actualiza la Directiva N° 011-2002-INRENA-DGFFS relacionada con la transferencia de especímenes, productos y subproductos forestales y de fauna silvestre. Asimismo, dejan sin efecto la Directiva N° 011-2002-INRENA-DGFFS, aprobada por Resolución Directoral N° 588-2002-INRENA-DGFFS que aprobó la directiva relacionada con la transferencia de especímenes, productos y subproductos forestales y de fauna silvestre		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
15	RI 091-2003-INRENA-IFFS	19/08/2003	Aprueban precisiones respecto al uso de sierra de cadena con equipos accesorios a ésta, y herramientas de efectos similares para el aprovechamiento forestal, en las concesiones, permisos y autorizaciones		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
16	RI 095-2003-INRENA-IFFS	09/09/2003	Aprueban la Directiva N° 017-2003-INRENA-IFFS referida a la autorización de volúmenes de madera en los planes de manejo forestal, en las concesiones forestales con fines maderables, permisos de aprovechamiento forestal en bosques, en tierras de propiedad privada, comunidades nativas y campesinas, concesiones de forestación y/o reforestación, bosques locales y en los informes con carácter de declaración jurada de las concesiones forestales con fines maderables		X				X	Derogada por RI 254-2007-INRENA-IFFS
17	RI 124-2003-INRENA-IFFS	22/10/2003	Aprueban la Directiva N° 16-2003-INRENA-IFFS para el establecimiento y otorgamiento en administración de bosques locales a poblaciones rurales o centros poblados que, en Anexo 1, forman parte de la presente resolución.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
18	RI 031-2004-INRENA-IFFS	31/03/2004	Aprueban la Directiva N° 018-2004-INRENA-IFFS, referida al procedimiento de adecuación de los contratos de extracción forestal en superficies mayores a 1000 ha y de los contratos de exploración y evaluación forestal otorgados al amparo del Decreto Ley N° 21147, que en anexo adjunto forma parte de la presente Resolución de Intendencia.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (por insuficiencia en la seguridad jurídica)
19	RI 043-2004-INRENA-IFFS	21/04/2004	Aprueban los Términos de Referencia para la elaboración de la Propuesta Técnica de Establecimiento y Manejo Forestal para el otorgamiento de Concesiones de Forestación y/o Reforestación.	X					X	Con potenciales problemas de eficacia (por dificultades en la toma de concimiento por parte del ciudadano)

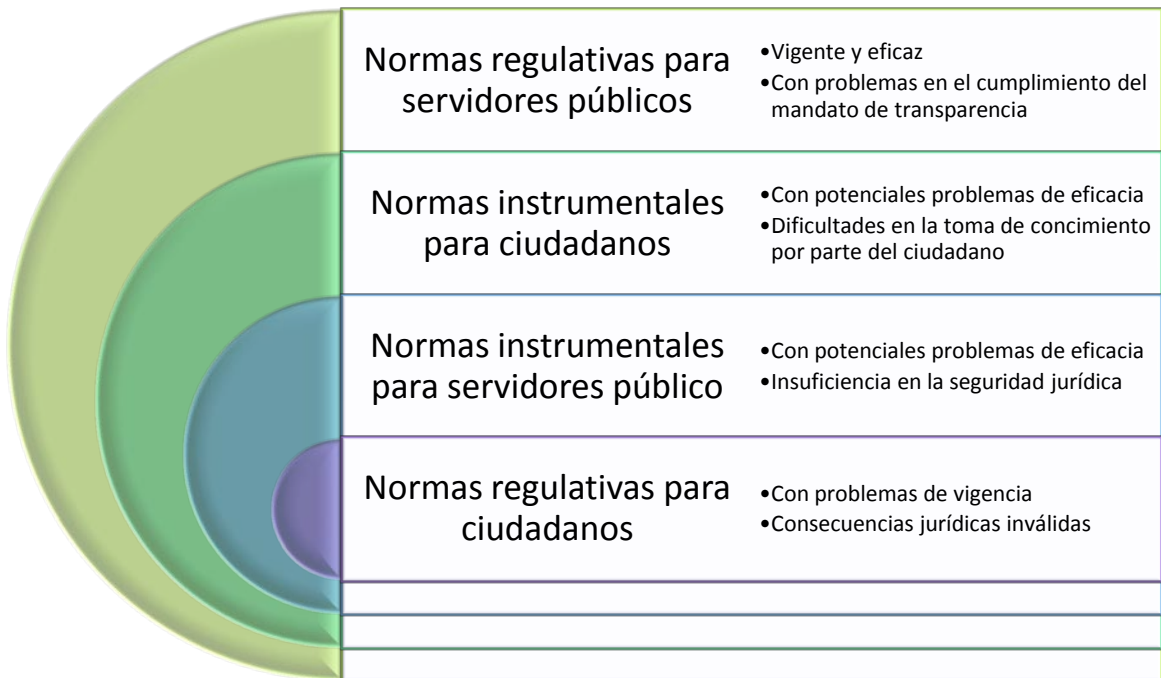
	Disposición normativa	Fecha de Emisión	Sumilla	Destinatarios		Tipología				Observaciones
				C	SP	Or	Ph	Pe	Mc	
20	RI 294-2004-INRENA-IFFS	29/09/2004	Modifican la Directiva N° 017-2003-INRENA-IFFS, aprobada por Resolución de Intendencia N° 095-2003-INRENA-IFFS, referida a la autorización de volúmenes de madera en los Planes de Manejo Forestal, en las concesiones forestales con fines maderables, permisos de aprovechamiento forestal en bosques, en tierras de propiedad privada, comunidades nativas y campesinas, concesiones de forestación y/o reforestación, bosques locales y en los informes con carácter de declaración jurada de las concesiones forestales con fines maderables		X				X	Derogada por RI 254-2007-INRENA-IFFS
21	RI 012-2005-INRENA-IFFS	21/01/2005	Aprueban la Directiva N° 010-2005-INRENA-IFFS, que actualiza la Directiva N° 010-2003-INRENA-IFFS que regula el procedimiento de subasta de productos forestales decomisados por infracción a la legislación forestal. Asimismo, dejan sin efecto la Directiva N° 010-2003-INRENA-IFFS aprobada por Resolución de Intendencia N° 009-2003-INRENA-IFFS.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
22	RI 571-2005-INRENA-IFFS	15/12/2005	Otorgan facilidades para el pago del derecho de aprovechamiento a los titulares de contratos de concesiones forestales maderables que incumplieran con pagar parte o el íntegro, dentro de los plazos establecidos de alguna armada contenida en los cronogramas de pagos del derecho de aprovechamiento para la zafra excepcional y siguientes, determinados por la Resolución Jefatural N° 128-2003-INRENA o por la que la reemplace	X				X		Con problemas de vigencia
23	RI 020-2006-INRENA-IFFS	23/01/2006	Autorizan a los titulares de contratos de concesión forestal con fines maderables que no hubieran ejecutado durante alguna zafra, presentar el Plan Operativo Anual - POA - a ejecutarlo durante la zafra siguiente, exonerándolos de la obligación de presentar el POA correspondiente a dicha zafra. La referida autorización se efectuará mediante Resolución Administrativa emitida por la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre que correspondan.	X				X		Con problemas de vigencia
24	RI 043-2006-INRENA-IFFS	17/02/2006	Aprueban la Directiva N° 025-2006-INRENA-IFFS, que estipula el procedimiento para el Registro de Especímenes Preconvencción CITES y el otorgamiento del respectivo Certificado Preconvencción CITES.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)

	Disposición normativa	Fecha de Emisión	Sumilla	Destinatarios		Tipología				Observaciones
				C	SP	Or	Ph	Pe	Mc	
25	RI 094-2006-INRENA-IFFS	09/05/2006	Aprueban la Directiva N° 27-2006-INRENA-IFFS, referida al otorgamiento de exportación CITES.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
26	RI 222-2006-INRENA-IFFS	26/07/2006	Aprueban consideraciones a que deberá estar sujeto el pago de los derechos de desbosque por el cambio de uso de tierras con cobertura boscosa y que tengan aptitud agropecuaria en la Selva.	X		X				Con problemas de vigencia
27	RI 285-2006-INRENA-IFFS	07/09/2006	Modifican la Directiva N° 008-2002-INRENA-DGFFS, referida al otorgamiento de autorización para el funcionamiento y renovación de funcionamiento de depósitos y establecimientos comerciales de productos, aprobada por la Resolución Directoral N° 250-2002-INRENA-DGFFS		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
28	RI 054-2007-INRENA-IFFS	16/04/2007	Aprueban la Directiva N° 030-2007-INRENA-IFFS, "Procedimientos para la transferencia de Fondos a los Comités de Gestión de Bosques", que tiene por objetivo establecer el procedimiento para el cálculo y ejecución de las transferencias provenientes de porcentaje de los derechos de aprovechamiento forestal de las concesiones, autorizaciones o permisos que corresponde a los Comités de Gestión de Bosques.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
29	RI 086-2007-INRENA-IFFS	10/05/2007	Aprueban la Directiva N° 031-2007-INRENA-IFFS, "Procedimientos para el Reconocimiento de los Comités de Gestión de Bosques"		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
30	RI 103-2007-INRENA-IFFS	25/05/2007	Aprueban la Directiva N° 29-2007-INRENA-IFFS para el "Otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en bosques de comunidades nativas y campesinas de selva y ceja de selva". Asimismo, dejan sin efecto el artículo 3° de la Resolución de Intendencia N° 004-2003-INRENA-IFFS.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
31	RI 254-2007-INRENA-IFFS	17/10/2007	Derogan la Resolución de Intendencia N° 095-2003-INRENA-IFFS mediante la cual se aprobó la Directiva N° 017-2003-INRENA-IFFS referida a la autorización de volúmenes de madera en los Planes de Manejo Forestal, en las concesiones forestales con fines maderables, permisos de aprovechamiento forestal en bosques, en tierras de propiedad privada, comunidades nativas y campesinas, concesiones de forestación y/o reforestación, bosques locales y en los informes con carácter de declaración jurada de las concesiones forestales con fines maderables.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)

	Disposición normativa	Fecha de Emisión	Sumilla	Destinatarios		Tipología				Observaciones
				C	SP	Or	Ph	Pe	Mc	
32	RI 309-2008-INRENA-IFFS	18/11/2008	Aprueban diversos Formatos de Términos de Referencia para la elaboración de informes y formulación de planes de manejo de Fauna Silvestre		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
33	RI 011-2004-INRENA-IANP	18/08/2004	Aprueban las normas para la regulación de las operaciones turísticas para complementar los servicios de los albergues ubicados al interior del Parque Nacional del Manu.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
34	RI 025-2004-INRENA-IANP	30/12/2004	Aprueban con efectividad al 04 de setiembre de 2004 la ampliación del plazo de vigencia del Régimen Transitorio de Administración de las Reservas Comunales Yanasha, El Sira, Amarakaeri, Asháninca y Machiguenga, hasta la aprobación de la Resolución de Intendencia sobre el Régimen Especial de Administración de Reservas Comunales. El régimen transitorio indicado es de aplicación a todas las reservas comunales en tanto dure su vigencia.	X				X		Efecto retroactivo. Con problemas de vigencia
35	RI 001-2005-INRENA-IANP	13/01/2005	Aprueban la Directiva N° 001-2005-INRENA-IANP "Directiva que regula el Procedimiento Administrativo Sancionador correspondiente para el caso de infracciones contempladas en los artículo 363 y 364 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ocurridas al interior del Área Natural Protegida.		X				X	Con potenciales problemas de eficacia (<i>por insuficiencia en la seguridad jurídica</i>)
36	RI 044-2006-INRENA-IANP	12/10/2006	Aprueban los Términos de Referencia para los Planes de Administración de estaciones biológicas.	X					X	Con potenciales problemas de eficacia (por dificultades en la toma de concimiento por parte del ciudadano)
37	RI 001-2008-INRENA-IANP	03/01/2008	Aprueban la "Matriz de Monitoreo de Manejo Efectivo de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE" y su manual de procedimiento. Asimismo, incorporan en los planes operativos anuales de las Áreas Naturales Protegidas y de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas la aplicación de la herramienta entre los meses de agosto y setiembre de cada año.		X	X				Vigente y eficaz, pero con problemas con el mandato de transparencia
38	RI 057-2008-INRENA-IANP	11/12/2008	Establecen que en las áreas naturales protegidas con presencia de Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y en contacto reciente, se deberá promover la aplicación e implementación de manera obligatoria del contenido de la Norma y Guías Técnicas en Salud- Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial, aprobadas mediante Resoluciones Ministeriales N° 797, 798 y 799-2007-MINSA.		X	X				Vigente y eficaz, pero con problemas con el mandato de transparencia

Anexo 2

Gradualidad en la exigencia de publicidad material o reforzada



Anexo 3

Identificación de disposiciones normativas

Disposición		Resolución Jefatural N° 150-2001-INRENA	Resolución Directoral N. ° 400-2002-INRENA-DGFFS	Resolución de Intendencia N. ° 016-2005-INRENA-IFFS	Resolución de Intendencia N. ° 132-2007-INRENA-IFFS	Resolución de Dirección General N° 001-2011-AG-DGFFS
Sumilla		<i>Aprueba el precio de los servicios al público que brinda el INRENA</i>	<i>Aprueban la Metodología para codificar los contratos de concesión forestal</i>	Manual de Campo denominado \"Metodología para la Inspección de las Parcelas	<i>Lineamientos para la Supervisión del Aprovechamiento Forestal</i>	<i>Aprueban cuota máxima de cuero</i>
Sujetos	Administración	Da servicio público	Coloca código	Supervisa	Supervisa	Impone límites (cuota máxima)
	Administrado	Solicita servicio	-	Permiso de exportación	Permiso de aprovechamiento	Puede comercializar dentro de los límites
Objeto	Situación jurídica (Administración)	Deber-competencia	-	Competencia	Competencia	Competencia
	Situación jurídica (Administrado)	Derecho-deber	-	Deber	Deber	Deber
Contenido de carácter general	Normas regulativas	Obligar (al pago del precio)	-			Prohibir
	Normas instrumentales		-	Otorgar o negar permiso	Otorgar o negar permisos	
Efecto		Declara precio	Diseña códigos de contratos	Regula procedimiento	Regula procedimiento	Declara cuota
¿La disposición contiene normas jurídicas (es una disposición normativa)?		Sí	No	Sí	Sí	Sí