

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

Opinión técnica de carácter interpretativo del Serfor

Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales

AUTORA

Patricia Pamela Torres Muñoz

ASESOR:

José Luis Capella Vargas

CÓDIGO DE LA ALUMNA:

20003173

2020

RESUMEN

En el marco de un proceso de descentralización en marcha, que ha dado cuenta de los múltiples desafíos para la consolidación de los Gobiernos Regionales, y el número de agencias especializadas con competencia en materia forestal y de fauna silvestre, se hace necesario que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) implemente plenamente su función rectora respecto al Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Sinafor) a fin de generar un espacio de coordinación interinstitucional que brinde soporte a sus miembros para la consecución de los objetivos de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. En este contexto, la presente investigación busca contribuir a ello delimitando una de las dimensiones de la función rectora del Serfor, como lo es la emisión de opiniones técnicas vinculantes que interpretan en abstracto el sentido de la normativa forestal y de fauna silvestre, permitiendo con ello generar predictibilidad y orientar el correcto funcionamiento del Sinafor. A diferencia de otras entidades rectoras, el Serfor a la fecha aún no ha implementado dicha atribución, ninguno de sus órganos de línea cuenta con funciones expresas para ello y se adolece de un procedimiento que pauté su emisión. Sin perjuicio de ello, se han encontrado interesantes avances en las opiniones emitidas por su Oficina General de Asesoría Jurídica y que dan cuenta de la demanda de este tipo de opiniones por parte de los integrantes del Sinafor, lo que facilitará su posicionamiento, haciendo necesario que la entidad también evalúe el fortalecimiento de sus demás atribuciones rectoras.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| I. INTRODUCCIÓN | 4 |
| II. LA FUNCIÓN RECTORA DEL SERFOR..... | 6 |
| 2.1 La función rectora del Poder Ejecutivo | 6 |
| 2.2 Serfor como ente rector de un sistema funcional y sus retos..... | 13 |
| III. LA OPINIÓN TÉCNICA DE CARÁCTER INTERPRETATIVO COMO EJERCICIO DE LA FUNCIÓN RECTORA DEL SERFOR..... | 24 |
| 3.1 La opinión técnica de carácter interpretativo | 24 |
| 3.2 Casuística..... | 27 |
| 3.3 Competencia del Serfor para la emisión de opiniones técnicas..... | 32 |
| IV. LINEAMIENTOS PARA LA EMISIÓN DE OPINIONES TÉCNICAS DE CARÁCTER INTERPRETATIVO POR PARTE DEL SERFOR | 40 |
| 4.1 Análisis casuístico | 40 |
| 4.2 Lineamientos para su emisión | 47 |
| V. CONCLUSIONES | 49 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 52 |
| Anexo N° 1: Informes que orientan la aplicación de la legislación forestal y de fauna silvestre | 60 |

I. INTRODUCCIÓN

El Serfor fue creado con el fin de fortalecer la capacidad de gestión de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (ANFFS), a fin de que pase de ser ejercida por un órgano de segundo nivel organizacional del Ministerio de Agricultura y Riego (hoy Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - Midagri) a un organismo público técnico especializado adscrito a este, con el encargo adicional de asumir la rectoría del Sinafor.

Luego de seis años de funcionamiento del Serfor, los retos para implementar la rectoría subsisten. De una parte, normativamente no existe un mayor desarrollo que oriente sobre sus implicancias; y de otro lado, la articulación de los actores públicos competentes para la implementación de la Política Nacional y de Fauna Silvestre (PNFFS), es compleja por su número, intereses y por las falencias de aquellos que llevan el mayor peso de la gestión de los bosques amazónicos, esto es, los Gobiernos Regionales con funciones transferidas.

En este contexto, más que nunca, es esencial el ejercicio pleno de la rectoría, pues no sólo implica el seguimiento y la supervisión de la PNFFS, sino también coordinación y apoyo técnico para el adecuado desempeño de las funciones descentralizadas, lo que incluye la emisión de opiniones técnicas¹ cuyo carácter interpretativo y vinculante² constituye fuente del derecho administrativo³, facilitando con ello la aplicación de la legislación forestal y de fauna silvestre al resolver rápidamente incertidumbres técnicas y dotar de predictibilidad en

¹ Literales q) y r) del artículo 14 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

² De conformidad con el artículo 16 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, los entes rectores de los sistemas funcionales cuentan con las atribuciones que la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, asigna a los entes rectores de los sistemas administrativos, las cuales incluyen, según lo dispuesto en el artículo 47 de la citada Ley, la emisión de opiniones vinculantes sobre la materia del Sistema.

³ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG):

“Artículo V.- Fuentes del procedimiento administrativo

(...)

2. Son fuentes del procedimiento administrativo:

(...)

2.9. Los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.

(...)”

las materias comprendidas en el ámbito del sistema.

Es así como la presente investigación busca fortalecer el ejercicio de la función rectora del Serfor a través de la emisión de opiniones técnicas de carácter interpretativo, cuyo alcance nacional reporta múltiples beneficios al reducir la discrecionalidad, tales como la predictibilidad, igualdad ante la ley y la seguridad jurídica.

Para tal efecto, se inicia con una aproximación normativa sobre el ejercicio de la rectoría en general, para luego presentar su diseño a nivel forestal y de fauna silvestre y sus retos. Este análisis nos permitirá contextualizar la relevancia de las opiniones técnicas de carácter interpretativo emitidas por el Serfor y el avance en esta materia, como una fuente aclaratoria o de integración del derecho administrativo.

Posteriormente, mostraremos los resultados de dos estudios de caso como lo son la rectoría ejercida por Servir y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros para la emisión de opiniones técnicas vinculantes, a los que sumaremos el análisis de los “Informes que orientan la aplicación de la legislación forestal y de fauna silvestre”, disponibles en el Portal Institucional del Serfor y emitidos por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la entidad durante el período 2015-2017.

A partir de estos resultados, siguiendo un método inductivo, presentaremos una propuesta de pautas que permitan estandarizar la atención de consultas para la emisión y difusión de dichas opiniones

En este orden de ideas, se espera contribuir con el ejercicio de una las funciones rectoras esenciales del Serfor y de alto impacto costo-efectivo pues esencialmente su implementación depende de la propia entidad.

II. LA FUNCIÓN RECTORA DEL SERFOR

2.1 La función rectora del Poder Ejecutivo

Para entender el alcance de la función rectora del Poder Ejecutivo, es necesario remitirnos a la compleja estructura organizativa del Estado, lo que incluye las funciones exclusivas y compartidas de los tres niveles de gobierno (local, regional y nacional) en el marco del proceso de descentralización.

En los 90's, los ministerios se encontraban a cargo de formular (en coordinación con los Gobiernos Regionales) y supervisar las políticas sectoriales, emitir normas de alcance nacional y controlar a las instituciones públicas descentralizadas que conformaban su Sector⁴.

Asimismo, según la Constitución Política del Perú (CPP) de 1993, el Presidente de la República contaba (y cuenta en la actualidad) con atribuciones respecto al direccionamiento de la política y facultad normativa⁵.

Posteriormente, en el año 2002, la Ley N° 27680 modifica el apartado (Capítulo XIV del Título IV) de la CPP referido a la descentralización, marcándose con ello la pauta del actual proceso. De acuerdo con García Belaunde, se introduce “*un modelo regional más definido*”, pues se crean 25 regiones, “*que se asientan sobre las unidades políticas existentes (24*

⁴ Artículo 19 del Decreto Legislativo N° 560, Ley del Poder Ejecutivo;

“Artículo 19.- Los Ministerios son los organismos administrativos del Poder Ejecutivo que formulan, en coordinación con los Gobiernos Regionales, las políticas sectoriales de su competencia.

Les corresponde dictar las normas sectoriales de alcance nacional en los asuntos de su competencia, y prestar, a través de los organismos públicos descentralizados que se reservan expresamente al nivel central de Gobierno, bienes y servicios sectoriales; así como supervisar y evaluar la ejecución de las políticas sectoriales. Tienen a su cargo la supervisión y control de las instituciones públicas descentralizadas que conforman el Sector correspondiente. Asimismo, ejecutan las acciones e inversiones en los casos que le son reservados al Gobierno Nacional.”

⁵ “Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República Corresponde al Presidente de la República:

3. Dirigir la política general del Gobierno.

(...)

8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

(...)”

departamentos y la provincia del Callao, el primer puerto del país) con la idea de que en el futuro puedan fusionarse entre ellas y reducirse en número (...)” (García Belaunde, 2005, pág. 746).

Es así como, a partir de lo desarrollado en el 2011⁶, bajo un acuerdo voluntario los gobiernos regionales pueden crear mancomunidades regionales como un mecanismo de coordinación entre sí y con los gobiernos locales y el gobierno nacional, para la articulación, entre otros, de políticas públicas nacionales, sectoriales, regionales y locales.

Bajo este nuevo marco constitucional, el 2002 se aprueba la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, a fin de establecer los principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización. Además de reconocer la competencia exclusiva del Gobierno Nacional en el diseño de políticas nacionales y sectoriales⁷, dispone que los tres niveles de gobierno deben mantener relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo a fin de articular el interés nacional con los de las regiones y localidades⁸.

Asimismo, ese mismo año, se aprueba la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), la cual *“va definiendo el carácter rector del Gobierno Nacional, al señalar que es competencia exclusiva de este nivel de gobierno “definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del Gobierno de la República”* (CGR, 2016, pág. 46).

A partir de diciembre de 2007, con la entrada en vigor de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), se establecen nuevas normas básicas para la organización,

⁶ Artículos 1 y 2 de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional, modificada por Ley N° 30804.

⁷ “Artículo 26.- *Competencias exclusivas*

26.1. *Son competencias exclusivas del gobierno nacional:*

a) *Diseño de políticas nacionales y sectoriales.*

(...)”

⁸ “Artículo 49.- *Relaciones de coordinación y cooperación*

49.1. *El gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales mantienen relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades.*

(...)”

competencias y funciones del Poder Ejecutivo, las cuales enmarcan el ejercicio de su función rectora⁹ tal como sigue:

- a. La competencia exclusiva del Poder Ejecutivo para el diseño, formulación participativa, aprobación y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos sus niveles de gobierno. (numeral 1 del artículo 4 de la LOPE)
- b. La función de los ministerios para formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia. Que, en el caso de competencias exclusivas, implica su ejecución y supervisión; en tanto, para el caso de competencias compartidas, implica coordinar con los otros niveles de gobierno y evaluar su cumplimiento. (literales a) de los numerales 23.1, 23.2 y 23.3 del artículo 23 de la LOPE)
- c. La función de los Ministerios, en el ejercicio de funciones compartidas, para dictar normas y lineamientos técnicos para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, así como prestar apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas. (literales b) y c) del numeral 23.3 de la LOPE)
- d. La posibilidad de crear Sistemas Funcionales a fin de asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Dichos sistemas se encuentran a cargo de un ente rector que constituye su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito, coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la LOPE, sus leyes especiales y disposiciones complementarias. (artículo 44 y 45 de la LOPE)

Cabe señalar que, no es sino hasta el 2018¹⁰ que se precisan las atribuciones a cargo de los entes rectores de los Sistemas Funcionales, indicándose que son las mismas que las previstas para los entes rectores de los Sistemas Administrativos, incluida la emisión de normas reglamentarias que regulen el Sistema y de opiniones vinculantes sobre la materia¹¹.

⁹ Artículos 4, 23, 43, 44 y 45 de la LOPE.

¹⁰ Artículo 16 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

¹¹ Artículo 47 de la LOPE:

En este contexto, en coincidencia con lo señalado por la Contraloría General de la República (CGR) (CGR, 2016, págs. 51, 52, 59), podemos indicar que las funciones rectoras a cargo del Poder Ejecutivo se clasifican en:

- a. **Formulación, ejecución y supervisión de políticas públicas nacionales y sectoriales.**
La formulación requiere el establecimiento de mecanismos de coordinación a fin de *“armonizar los intereses generales del Estado con la diversidad de las realidades regionales y locales”*. La supervisión implica *“requerir información y observar la actuación del ente supervisado”* y *“si de esa información se advierte una actuación contraria al parámetro cuya observancia se pretende garantizar, la posibilidad de poner en marcha medios de rectificación o corrección”*.
- b. **Coordinación y apoyo técnico a los Gobiernos Regionales y Locales.** La coordinación se refiere a la implementación de las políticas nacionales y sectoriales, para lo cual señala es necesario fijar niveles de agregación de resultados, procurar el alineamiento de políticas, crear sistemas de información y mecanismos de coordinación, entre otros. El apoyo técnico se enfoca en el acompañamiento para el adecuado cumplimiento de las funciones descentralizadas.
- c. **Integración del sistema funcional,** lo que implica la *“coordinación y dirección a interior del sistema, a fin [de] que el mismo funcione coherentemente”*.

En cuanto a la función de supervisión, implica el requerimiento de información *“sobre el cumplimiento e implementación de la normativa y de los procesos técnicos establecidos por dichos sistemas, así como evaluar las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos establecidos”*, habilitando al ente rector a utilizar medios de rectificación o

“Artículo 47.- Atribuciones de los Entes Rectores de los Sistemas Administrativos

Los Entes Rectores tienen las siguientes competencias o funciones:

- 1. Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso;*
- 2. Expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema;*
- 3. Mantener actualizada y sistematizada la normatividad del Sistema;*
- 4. Emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema;*
- 5. Capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública;*
- 6. Llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna;*
- 7. Supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas;*
- 8. Promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del Sistema Administrativo; y,*
- 9. Las demás que señalen las leyes correspondientes.”*

corrección (instrumentos de tipo presupuestario, etc.), cuando advierta desvíos o incumplimientos “*respecto de las metas, la normativa y los procesos previstos en los marcos correspondientes*” (CGR, 2016, págs. 66, 67).

Tal es su importancia, que la propia CGR (CGR, 2016, pág. 70) señala que forma parte de una de las tres líneas de control gubernamental: primera (control interno) a cargo de las autoridades funcionarios y servidores; segunda (control interno) a cargo de los entes rectores de los sistemas; y tercera (control externo) a cargo de la CGR, órganos de control interno y las Sociedades de Auditoría.

Concordante con ello, el 2018 se estableció que la no adopción de medidas correctivas por parte del nivel de gobierno subnacional, acarrea que el Ministerio rector de la política corra traslado de este hecho al correspondiente órgano de control institucional o, en caso grave o reiterado, a la Contraloría General de la República¹².

Para tal efecto, los entes rectores deben “*precisar estos marcos generales [estratégicos y normativos] y simplificar su normativa para permitir a los funcionarios y servidores conocer con mayor detalle los parámetros bajo los cuales se los supervisará*” (CGR, 2016, pág. 71).

En este orden de ideas, la rectoría es un camino de dos vías, donde el ente rector efectúa el seguimiento de la política efectuando el requerimientos de información correspondiente, pero también, en contraparte, debe brindar las orientaciones y el acompañamiento para la adecuada implementación de la política y el marco normativo, más aún porque las limitaciones para su ejercicio están principalmente asociadas a los resultados del proceso de descentralización, es decir, enmarcadas en el relacionamiento entre el nivel nacional y los niveles subnacionales (CGR, 2016, pág. 215):

- a. Escaso empoderamiento del Poder Ejecutivo para ejercer su rol rector y sancionador.
- b. Insuficiente supervisión sobre la prestación de servicios públicos descentralizados
- c. Insuficiente conocimiento sobre las capacidades de los Gobiernos Regionales y Locales para la gestión de las competencias y funciones transferidas.

¹² Artículo 21 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (RPN), aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.

- d. Inexistencia de una estrategia de cierre de brechas de capacidades que no permite a las entidades del Poder Ejecutivo evaluar la pertinencia y avance de las políticas nacionales y sectoriales.

Sumado a la complejidad que implica un Estado unitario y descentralizado, se encuentra, la tendencia del Poder Ejecutivo a fragmentarse en su organización, *“a través de la creación de agencias especializadas en distintos sectores, lo que ha producido una fragmentación organizacional y funcional en la manera en que se gestionan las intervenciones públicas. Esto ha incrementado sustancialmente los desafíos de coordinación intra e intersectorial y la coherencia en la gestión de políticas públicas que deben ejercer las autoridades políticas”* (Franco Mayorga, 2018, págs. 156, 157).

En este orden de ideas, la articulación entre las entidades públicas, ya sea de un mismo o diferente nivel de gobierno, implica un reto mayor al alineamiento de políticas, por lo que las funciones rectoras del Poder Ejecutivo no se limitan a su seguimiento y supervisión, ni presuponen la existencia de un sistema funcional, cuya creación sin duda contribuirá con ello.

Por este motivo, el Reglamento que regula las Políticas Nacionales (RPN), aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, desarrolla separadamente, las implicancias de una política nacional (sectorial y multisectorial) (Ver Cuadro N° 01) y la rectoría de un Sistema Funcional, pudiendo inferirse que la existencia de este último se justifica plenamente para la implementación de políticas nacionales multisectoriales, dado que el fin de dichos sistemas es asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado¹³.

¹³ Artículo 16 del RPN.

Cuadro 01: Características de las políticas nacionales

| POLÍTICA NACIONAL | SECTORIAL | MULTISECTORIAL |
|--|---|---|
| Definición (numeral 8.5 del artículo 8) | Corresponden al subconjunto de políticas nacionales acotadas a una determinada actividad económica y social específica pública o privada, bajo el ámbito de competencia de un Ministerio. | Corresponden al subconjunto de políticas nacionales que buscan atender un problema o necesidad que requiere para su atención integral la intervención articulada de más de un sector, bajo el ámbito de competencia de dos o más Ministerios |
| Liderazgo (artículos 13 al 15) | <u>Rectoría</u> a cargo de un Ministerio | <u>Conducción</u> a cargo del Ministerio cuyas competencias y funciones sectoriales presentan mayor consistencia con los objetivos de la política. Se asigna mediante el decreto supremo que aprueba la política nacional multisectorial. |
| Rol de los demás ministerios en articulación con el Ministerio que asume el liderazgo (artículos 13 al 15) | Ninguno, pues la rectoría es en potestad exclusiva del Ministerio | <u>Cada ministerio interviniente es el rector del respectivo ámbito sectorial bajo su titularidad</u> , de acuerdo con los objetivos priorizados a su cargo y en el marco de sus competencias y funciones. |
| Mecanismos de coordinación (artículos 13 al 15) | No se especifica nada al respecto, salvo que el Ministerio adopta medidas sectoriales que aseguren el cumplimiento de la política en todos los niveles de gobierno. | Excepcionalmente, el diseño, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de una política nacional multisectorial <u>puede requerir la conformación de un grupo de trabajo u otro mecanismo que determine la política nacional multisectorial o acuerden los Ministerios intervinientes</u> , según corresponda. |

Elaboración propia en base al RPN.

En cuanto al nivel institucional a cargo de las políticas nacionales, el RNP ratifica lo especificado por la LOPE, es decir, que se encuentran a cargo de los Ministerios, agregando la figura de la conducción para aquellas de carácter multisectorial, sin que esto implique que los demás Ministerios pierdan la rectoría del ámbito sectorial bajo su titularidad.

Es así como cobra especial relevancia la figura del ente rector de un Sistema Funcional, el cual tiene la responsabilidad de dirigir, coordinar, regular, operar, supervisar y evaluar el

sistema funcional a su cargo, a fin de asegurar el cumplimiento de la política pública. Para tal efecto, es necesario que por la Ley de creación del sistema se determine el órgano o la entidad que ejerce la rectoría¹⁴.

2.2 Serfor como ente rector de un sistema funcional y sus retos

El Serfor funciona oficialmente desde julio de 2014¹⁵ pero se creó en el año 2011¹⁶ luego de un proceso de discusión política sobre el nivel y el sector al cual debería estar adscrita la ANFFS.

El 2000 se aprobó la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y al año siguiente su Reglamento, los cuales marcaron la orientación del sector por 15 años¹⁷, además de las normas complementarias de desarrollo y los instrumentos de índole estratégica¹⁸ emitidos bajo su marco, en un escenario donde inicialmente las funciones en materia forestal y de fauna silvestre estaban centralizadas en el Gobierno Nacional, para luego comenzar a descentralizarse a partir del 2009 a los Gobiernos Regionales, habiéndose culminado el proceso sólo con 9 de ellos hasta la fecha (SPDA, 2015, pág. 40)¹⁹.

Durante la vigencia del referido marco normativo, identificamos tres hechos de interés que se encuentran asociados a la función rectora a cargo de la ANFFS: la transformación

¹⁴ Numeral 10.3 del artículo 10 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

¹⁵ Mediante Resolución Ministerial N° 0424-2014-MINAGRI, Dan por concluido proceso de transferencia de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR.

¹⁶ Artículo 13 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

¹⁷ Hasta el 30 de setiembre de 2015, debido a la entrada en vigor al día siguiente de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus reglamentos, los cuales se encuentran actualmente vigentes.

¹⁸ Ej. “Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal”, elaborada y aprobada por la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal creada por Decreto Supremo N° 052-2002-AG modificado por Decreto Supremo N° 011-2003-AG; “Estrategia Nacional Forestal, Perú 2002-2021” oficializada por Decreto Supremo N° 031-2004-AG.

¹⁹ De acuerdo a la recopilación efectuada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y cuyo resultado no ha cambiado a la fecha, “Al mes de enero del 2015 ha culminado el proceso de transferencia de competencias de las funciones e) y q) del Artículo 51° de la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, ,a favor de los gobiernos regionales de San Martín (R.M. N° 792-2009-AG), Loreto (R.M. N° 793-2009-AG), Ucayali (R.M. N° 019-2010-AG), Madre de Dios (R.M. N° 301-2010-AG), Amazonas (R.M. N° 696-2010-AG), La Libertad (R.M. N° 303-2011-AG), Tumbes (R.M. N° 269-2012-AG), Ayacucho (R.M. N° 291-2012-AG), y Huánuco (R.M. N° 292-2013-AG)”.

institucional de la entidad a cargo de la administración de los recursos a nivel nacional, la transferencia de funciones forestales y de fauna silvestre a los Gobiernos Regionales, así como, sin perjuicio de la identificación de otras políticas complementarias, la aprobación de la primera PNFFS en el 2013.

En orden de lo expuesto y tomando como referencia la recopilación normativa efectuada por la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (SPDE, 2012, págs. 10-17), se tiene que las funciones rectoras en materia forestal y de fauna silvestre han estado a cargo del Ministerio de Agricultura (ahora Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - Midagri²⁰), requiriendo para su desempeño la participación de un organismo (Instituto Nacional de Recursos Naturales – Inrena) y luego de un órgano especializado (Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre – DGFFS), conforme a lo resumido en el Cuadro 02.

Cuadro 02: Funciones rectoras en el marco de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

| ENTIDAD | MINISTERIO DE AGRICULTURA | INRENA | DGFFS |
|---|--|--|--|
| Normativa que regula su organización y funciones | Formular, coordinar y evaluar las políticas nacionales en lo concerniente al Sector Agrario ²¹ , en materia de preservación y conservación de los recursos naturales, así como supervisar y controlar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia agraria (artículo 5 del Decreto Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio | Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (artículo 24 del DS N° 046-2001-AG), luego denominada Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (artículo 31 del DS N° 066-2002-AG y posteriormente artículo 30 del DS N° 002-2003-AG) del INRENA hasta su extinción por absorción al Ministerio de Agricultura: Órgano encargado de proponer políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna | Encargada de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente y la normativa |

²⁰ Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

²¹ De acuerdo con el artículo 3 del referido Decreto Ley, el ámbito del Sector Agrario comprendía, entre otros, las tierras de uso agrícola, de pastoreo, forestal y eriazas de aptitud agraria; los recursos forestales, flora y fauna; silvicultura, aprovechamiento de maderas y de producción silvestres; lo relacionado a la conservación y manejo de los recursos naturales, y la comercialización de productos e insumos.

| | | |
|---|--|--|
| <p>de Agricultura, derogada por el Decreto Legislativo N° 997)</p> <p>Diseña, establece, ejecuta y supervisa las políticas nacionales y sectoriales en materia agraria; ejerce la rectoría en relación con ella y vigila su obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno (artículo 3 del Decreto Legislativo N° 997, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, modificado por Ley N° 30048).</p> | <p>silvestre con participación de todos los agentes de la cadena productiva, así como de supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos; además de proteger la diversidad biológica silvestre.</p> <p>Toda referencia hecha a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA o a las competencias, funciones y atribuciones que éstas venían ejerciendo, se entenderá como efectuada al Ministerio de Agricultura (artículo 1 del DS N° 030-2008-AG).</p> | <p>ambiental. (artículo 57 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, aprobado por DS N° 031-2008-AG)</p> <p>A través de ella, el Ministerio de Agricultura ejercerá sus funciones y atribuciones como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, la que actuará en el marco de lo establecido por el Decreto Legislativo N° 1090²² (artículo 5 del DS N° 010-2009-AG).</p> |
| <p>Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre</p> | <p>Órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre (numeral 3.3 del artículo 3)</p> | <p>Órgano encargado de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional (numeral 3.4 del artículo 3)</p> |
| <p>Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-</p> | <p>Organismo público encargado de normar y promover el uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre (artículo 5)</p> | <p>Autoridad Nacional Competente encargada de coordinar y concertar acciones con otros sectores públicos, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad nacional, así como de emitir la normatividad complementaria dirigida a regular, en el marco de la Ley y el presente Reglamento, las actividades forestales y de fauna silvestre. (literales c y f del artículo 6)</p> <p>Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre, de nivel nacional, con</p> |

²² A partir del 12 de junio de 2009, entiéndase en su lugar la Ley N° 27308 conforme a la restitución de vigencia mediante la Ley N° 29376.

AG.

las funciones, atribuciones y competencias que le señalan la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, su Reglamento de Organización y Funciones y la legislación forestal y de fauna silvestre (artículo 7)

Si bien en la actualidad la PNFFS forma parte de la lista sectorial de políticas nacionales bajo rectoría o conducción del Midagri²³, en el marco de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se ha establecido que el Serfor, en su calidad de ANFFS y ente rector del Sinafor, sea el encargado de planificar, supervisar, ejecutar, apoyar y controlar la PNFFS²⁴.

En efecto, se creó al Serfor (en reemplazo de la DGFFS) como un organismo público técnico especializado adscrito al Midagri (antes Minagri), a fin de que ejerza como ANFFS y ente rector del sistema funcional creado por dicha ley, el Sinafor, constituyéndose en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito.

La necesidad de otorgar a la ANFFS un nivel más alto en la estructura del Estado, “*acorde con la responsabilidad que sobre ella recae y para que pueda cumplir con la magnitud de las funciones de las cuales es competente*” (Defensoría del Pueblo, 2009, pág. 151), ha sido un punto de agenda recurrente para el fortalecimiento de la institucionalidad forestal y de fauna silvestre, que ha cobrado nuevamente vigencia con el cese del titular del Serfor²⁵ a la sola decisión del titular del ahora Midagri.

Esta discusión no ha sido pacífica, más aún debido a que desde su creación, en 1943, el Midagri (denominado en aquel entonces Ministerio de Agricultura - MAG), asumió la administración forestal pero siempre bajo la figura de un órgano o un organismo adscrito (Dourojeanni, 2009, págs. 100, 110, 111), cuya variación en el tiempo da cuenta del peso político y/o autonomía que se ha tratado de alcanzar a lo largo del tiempo.

²³ De acuerdo con la Resolución Ministerial N° 0283-2019-MINAGRI.

²⁴ Artículo 3 del Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI.

²⁵ Resolución Suprema N° 002-2020-MINAGRI, Dan por concluida designación de Director Ejecutivo del SERFOR y encargan sus funciones al Viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego.

Con la creación del Ministerio del Ambiente (Minam)²⁶, en mayo de 2008, el abanico de opciones para la reforma se amplió a que la competencia nacional en materia forestal y de fauna silvestre cambie de Ministerio (del ahora Midagri al Minam), más aún porque su objeto, en la práctica, guarda una estrecha relación con dicha materia (ej. conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica).

Así, con ocasión del debate público para la derogatoria del Decreto Legislativo N° 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre²⁷, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República emitió en diciembre de ese mismo año, un dictamen²⁸ a favor de la aprobación de una ley sustitutoria que establecía como Autoridad Nacional al Minam a través de un Vice Ministerio Forestal y de Fauna Silvestre.

Dicha discusión se retomó durante el proceso de formulación y aprobación de la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, momento en el que se volvió a plantear que la ANFFS sea un Viceministerio del Minam, ya sea bajo la denominación de Viceministerio de Gestión de Bosques (SPDE, 2010) o de manera general, conforme quedó registrado durante el Diálogo Intercultural llevado a cabo en el marco del proceso de consulta²⁹.

No obstante, conforme ya anticipáramos, el rol de la ANFFS recae actualmente en el Serfor, entidad que cuenta entre sus funciones con las siguientes:

- a. Planificar, supervisar, ejecutar, apoyar y controlar la política nacional forestal y de fauna silvestre. (literal a) del artículo 14 de la Ley N° 29763)
- b. Aprobar el Plan Anual de Evaluación y Seguimiento del cumplimiento de la legislación vigente en materia forestal y de fauna silvestre, de obligatorio cumplimiento por parte

²⁶ Mediante Decreto Legislativo N° 1013.

²⁷ Suspendida por la Ley N° 29376 y posteriormente derogada por la Ley N° 29382.

²⁸ Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 1294/2006-CR, 1304/2006-CD y 2691/2008-CR que con un texto sustitutorio propone una Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, de fecha 18 de diciembre de 2018. Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/TraDoc_expdig_2006.nsf/5C26E09BB2A7CFDA052574AC005DA5B7/02691?opendocument.

²⁹ Ver Acta de fecha 14 de mayo de 2011, disponible en http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Comisiones195/2010/leyfor.nsf/_v2

- las autoridades con competencias en materia forestal. (literal p) del artículo 14 de la Ley N° 29763)
- c. Realizar el seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación. (literal n) del artículo 14 de la Ley N° 29763)
 - d. Emitir informes técnicos y/o legales, que incluyen recomendaciones, sobre el cumplimiento de las políticas, estrategias, planes, lineamientos y programas de alcance nacional relacionados con el uso sostenible, la conservación, la gestión, la protección y el control de los recursos y el Patrimonio. (artículo 14 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI)
 - e. Emitir y proponer normas y lineamientos de aplicación nacional, relacionados con la gestión, administración y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. (literal c) del artículo 14 de la Ley N° 29763)
 - f. Dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito. (artículo 15 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI)
 - g. Emitir opinión previa favorable, en caso corresponda, para todo proyecto normativo cuyo contenido afecte el Patrimonio. No se encuentra comprendidos en este supuesto los instrumentos de planificación y gestión, elaborados de manera participativa con el SERFOR y las autoridades competentes. (artículo 14 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI)
 - h. Emitir opiniones técnicas en las materias comprendidas en el ámbito del Sinafor (literal q) del artículo 14 de la Ley N° 29763)
 - i. Emitir opiniones técnicas en relación con las competencias asignadas a las autoridades administrativas de ámbito nacional, regional y local, en materia forestal y de fauna silvestre. (literal r) del artículo 14 de la Ley N° 29763)
 - j. Emitir opinión, en algunos casos vinculantes, para el otorgamiento de derechos que pudieran afectar el patrimonio forestal y de fauna silvestre. (artículo 62 de la Ley N° 29763)

En cuanto al proceso de descentralización, no sólo no ha culminado, sino que en la práctica se detuvo en el 2013. De acuerdo con el “Plan Anual de Transferencia de Competencias

Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2020”³⁰, queda pendiente la transferencia de las funciones en materia forestal y de fauna silvestre, previstas en los literales e) y q) del artículo 51 de la LOGR, a 16 Gobiernos Regionales y a Lima Metropolitana, siendo que al 31 de diciembre de 2018 se contaba con el siguiente escenario:

Cuadro 03: Situación de la transferencia de funciones pendiente

| | SOLICITÓ TRANSFERENCIA DE FUNCIONES | PRESENTÓ TEXTO ÚNICO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (TUPA) ADECUADO | PRESENTÓ REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES (ROF) ADECUADO |
|-----------------------------|--|--|--|
| Gobiernos Regionales | Tacna, Piura, Cajamarca, Junín, Lambayeque, Ica, Pasco y Puno. | Pasco | Pasco y Junín |

Elaboración propia a partir del “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2020”, aprobado por Resolución Ministerial N° 0221-2019-MINAGRI.

Por este motivo es que, donde no se ha culminado la mencionada transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, el SERFOR continúa ejerciendo dichas funciones a través de sus 13 Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS): Piura, Lambayeque, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua-Tacna, Cajamarca, Ancash, Sierra Central, Apurímac, Selva Central, Puno y Cusco³¹.

El proceso de descentralización ha implicado múltiples retos para el sector forestal y de fauna silvestre, que van desde la falta de consolidación de los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas hasta la desconexión subsistente con el Gobierno Nacional, en especial, con las entidades a cargo de velar por el cumplimiento de la PNFFS, lo que se agrava con el sinnúmero de funciones compartidas que complejizan la coordinación e implementación adecuada de la normativa.

En el 2010, luego de declararse concluido el proceso de efectivización de la transferencia de

³⁰ Aprobado por Resolución Ministerial N° 0163-2020-MINAGRI.

³¹ Décimo Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

funciones en materia forestal y de fauna silvestre a los Gobiernos Regionales de Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios, la Defensoría del Pueblo detectó que quedaba pendiente la transferencia de recursos financieros, el fortalecimiento de capacidades y la actualización de importantes instrumentos de gestión, recomendando entre otros, lo siguiente (Defensoría del Pueblo, 2010, págs. 262, 269, 270):

- Al Minag (ahora Midagri) aplicar un programa de apoyo al proceso de descentralización a fin de fortalecer las capacidades del personal de los Gobiernos Regionales previo a la culminación de dicho proceso.
- Al Minag y al Ministerio de Economía y Finanzas, concluir formalmente el proceso de efectivización de la transferencia de funciones de los Gobiernos Regionales de Amazonas, Huánuco, Pasco y Junín, así como transferir los recursos necesarios, ordinarios y directamente recaudados a los referidos Gobiernos Regionales como a los de San Martín, Loreto, Ucayali y Madre de Dios, para el debido sostenimiento de las nuevas funciones asumidas.

En el 2014, en un estudio realizado por GIZ, se diagnosticó en San Martín, Loreto, Ucayali y Junín que los recursos técnicos y financieros son insuficientes, un desconocimiento de la normativa (recomendándose asistencia técnica), así como soluciones operativas de parte de los Gobiernos Regionales que, por no tener una base legal clara, se interpretaban como transgresoras de las normas por el Gobierno Nacional (GIZ, 2014, págs. 36-38). Asimismo, el estudio recomendó, entre otros, fortalecer a la autoridad y el diseño de un plan de capacitación (GIZ, 2014, pág. 39).

Sumado a que, a la fecha no se ha culminado la transferencia de Pasco ni Junín de interés por contar con “*superficies de bosques naturales dentro de su circunscripción*” (Defensoría del Pueblo, 2010, pág. 262), el Midagri reconoce en su “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2020” que los problemas detectados en el Plan del 2017³² subsisten, lo que incluye la alta rotación de directivos y especialistas y el limitado presupuesto.

³² “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2017” aprobado por Resolución Ministerial N° 0287-2017-MINAGRI.

Es así que, en el objetivo estratégico 2 de los Planes de los años 2019 y 2020, se identificó la necesidad de actualizar la relación de procedimientos administrativos a cargo de las ARFFS, aprobado por Resolución Ministerial N° 509-2017-MINAGRI, dado que a la fecha existirían modificaciones como resultado del Análisis de Calidad Regulatoria³³ efectuado por el Gobierno Nacional, así como de brindar asistencia técnica a los Gobiernos Regionales en materia forestal y de fauna silvestre a fin de posibilitar la transferencia de funciones. Ambos aspectos resultan de sumo interés a fin de que la ARFFS tenga conocimiento y se encuentre en condiciones de proveer los servicios, de su competencia, a la ciudadanía.

Cabe precisar que, si bien a la fecha, se encuentra disponible en el portal web³⁴ del Serfor la relación actualizada de procedimientos administrativos con sus correspondientes requisitos, no se ha efectuado la correspondiente difusión y, menos, se ha actualizado la Resolución Ministerial aludida, lo que representa una incertidumbre para los Gobiernos Regionales y los administrados, al seguir incluyéndose en los respectivos TUPA procedimientos administrativos no ratificados³⁵.

Así, por ejemplo, el TUPA del Gobierno Regional Loreto, aprobado por Ordenanza Regional N° 015-2019-GRL-CR, incluyó procedimientos administrativos no ratificados (ej. Contrato de concesión forestal con fines maderables mediante procedimiento abreviado) e inexistentes (ej. Autorización de donación, adquisición o entrega en custodia de especímenes de fauna, etc.), por lo que resulta prioritario informar a las ARFFS sobre la vinculatoriedad de los resultados del ACR y sus efectos legales, en especial, respecto a aquellos procedimientos administrativos no ratificados.

Respecto a la PNFFS, su formulación fue producto de un *“proceso de diálogo y concertación [entre actores públicos y privados], llevado a cabo entre los meses de noviembre de 2009 y junio de 2010, luego actualizado y revisado durante los años 2012 y 2013, como parte del*

³³ Decreto Supremo N° 130-2018-PCM, Decreto Supremo que ratifica procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo como resultado del Análisis de Calidad Regulatoria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

³⁴ <https://www.serfor.gob.pe/atencion-al-usuario/procedimientos-administrativos-ratificados>

³⁵ Ej. Otorgamiento de Concesiones forestales con fines maderables mediante procedimiento abreviado, Acreditación de Custodios Forestales y de Fauna Silvestre, etc.

Proceso de Fortalecimiento del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”³⁶, proceso que ha sido destacado por el Ministerio del Ambiente (Minam, 2015, pág. 489).

Si bien su formulación se realizó en paralelo a la de la actual Ley Forestal y de Fauna Silvestre, su aprobación se efectuó 2 años después, por lo que los resultados esperados en su Eje de Política 1. Institucionalidad y Gobernanza, estuvieron condicionados al diseño institucional previsto en la Ley N° 29763, y no al revés.

Para su implementación se requiere la suma de una serie de Ministerios, organismos e instituciones públicas, conforme da cuenta la conformación multisectorial y el fin de creación del Sinafor³⁷. Sin embargo, el Midagri la reportó al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) como una política de carácter sectorial³⁸, calificación que tiene implicancias para determinar si la PNFFS se encuentra bajo la rectoría o conducción del Midagri.

Cabe señalar que, todas las Políticas Nacionales del Sector Agricultura y Riego, incluida la Política Nacional Agraria³⁹ y la PNFFS, se encuentran en proceso de actualización, habiendo conformado el SERFOR un Grupo de Trabajo⁴⁰ para esta última. Un aspecto interesante que resaltar de dicho espacio, es la referencia implícita de que la PNFFS se trataría de una política nacional multisectorial, pues no solo cita el marco normativo asociado a este tipo de políticas, sino que encarga al Grupo de Trabajo coordinar con los sectores involucrados.

Dicho proceso de actualización representa una oportunidad para la articulación y el alineamiento de otras políticas (ej. Política Nacional del Ambiente⁴¹ y la agraria) con la PNFFS.

³⁶ Exposición de Motivos del Decreto Supremo que aprueba la PNFFS.

³⁷ Artículos 13 y 13 del RGF.

³⁸ Ver el Inventario de Políticas Nacionales por Sectores, disponible en <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>.

³⁹ Aprobada por Decreto Supremo N° 002-2006-MINAGRI y cuyo Eje de Política 2 se denomina Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre.

⁴⁰ Resolución de Dirección Ejecutiva N° 170-2019-MINAGRI-SERFOR-DE.

⁴¹ Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

Así, como resultado de la evaluación ambiental del Sector Agropecuario y Silvicultura, y luego de corroborar que la actividad agropecuaria es la principal causa directa de deforestación, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomendó, entre otros, “51. *Robustecer la gobernabilidad forestal y mejorar las capacidades para el manejo sostenible de los recursos naturales (especialmente de los bosques) y la recuperación y conservación de suelos, mediante: a) una coordinación más significativa entre el MINAM y el MINAGRI [ahora MIDAGRI] en la definición y ejecución de la política ambiental para el sector agropecuario (...)*” (OCDE, 2017, pág. 252), lo que implica, en términos del Plan de Acción para su implementación⁴², “*Articular y vincular las diferentes Políticas Ambiental, Agraria, Forestal y de Fauna Silvestre, de Diversificación Productiva y la Agenda de Competitividad*”.

En cuanto al seguimiento y evaluación de la PNFFS, el Serfor desarrolló el 2017 una metodología de trabajo a fin de conocer el estado situacional de su implementación y establecer una línea base para su medición, obteniendo resultados preocupantes sobre los avances, en la línea de lo ya adelantado sobre el proceso de descentralización (SERFOR, 2017), tal como, por ejemplo:

- Presupuesto: La asignación presupuestal a las unidades orgánicas que ejercen las funciones de la ARFFS, representa en promedio el 0.25% del presupuesto regional.
- Existe una brecha significativa en los avances de la implementación del sistema de control y vigilancia a nivel de Gobiernos Regionales.
- Información: En su mayoría los registros se procesan de forma manual, lo que implica riesgos en su seguridad, limitada transparencia y dificultad de acceso

Como recomendaciones, el estudio, nuevamente, plantea la implementación de un programa para el fortalecimiento de los Gobiernos Regionales que cuentan con funciones transferidas, que implique la generación de capacidades, el acompañamiento y su articulación con el sistema nacional de control y vigilancia, lo que da cuenta que, por su recurrente mención como una oportunidad de mejora, no se ha implementado.

⁴² Aprobado por Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM.

III. LA OPINIÓN TÉCNICA DE CARÁCTER INTERPRETATIVO COMO EJERCICIO DE LA FUNCIÓN RECTORA DEL SERFOR

3.1 La opinión técnica de carácter interpretativo

De acuerdo con el TUO de la LPAG⁴³, son una fuente del procedimiento administrativo, los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.

A decir de Cairampoma, los citados pronunciamientos se emiten en uso de la facultad aclaratoria de la Administración, *“en virtud de solicitudes de interpretación que los administrados realizan para un mejor entendimiento del ordenamiento administrativo”*, requiriéndose, al igual que los precedentes administrativos, *“la necesaria publicidad de los criterios y precedentes, dada su relevancia y efecto en el proceder y decidir de las administraciones”* (Cairampoma, 2014, pág. 493).

Cabe señalar que, para Cairampoma los pronunciamientos vinculantes y los criterios interpretativos de alcance general (debidamente publicados y establecidos por resoluciones de tribunales o consejos regidos por leyes especiales), son precedentes administrativos, por lo que el análisis que efectúa es también de aplicación a nuestro objeto de estudio.

Por su parte, otros autores (citados en Franco, 2015, pág. 394) precisan que los pronunciamientos son una manifestación de la Función Administrativa Consultiva.

Para una mayor comprensión sobre esta fuente de derecho, Cairampoma señala que se trataría de un tipo de Fuente Aclaratoria según la clasificación efectuada por Martín Tadeo: *“[...] Fuentes primarias: las que nos dan un derecho directamente aplicable per se [...] Fuentes complementarias: cuya vigencia se deriva de los propios pronunciamientos de las fuentes primarias [y] [...] Fuentes aclaratorias: que orientan sobre el auténtico sentido y alcance*

⁴³ Numeral 2.9 del artículo V del TUO de la LPAG.

de lo querido por el legislador [...]” (citado en Cairampoma, 2014, pág. 493).

Así también, siguiendo la clasificación de fuentes planteada por Huapaya (citado en Franco, 2015, pág. 394), estaríamos ante una Fuente de Integración⁴⁴, en contraste con las Fuentes de Jerarquía Normativa⁴⁵.

Sea una u otra clasificación, los pronunciamientos de la Administración consultiva “*sirven para interpretar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento positivo al cual se refieren*”. (citado en Franco, 2015, pág. 394)

En esta línea, Morón señala que “*No se trata de una interpretación aplicativa de la norma para resolver un caso específico, sino un pronunciamiento en abstracto de la normativa misma (...)*” (Morón, 2019, pág. 172).

Según refiere Franco, si bien desde la doctrina este tipo de pronunciamientos en principio no son vinculantes, es posible que una previsión legal así lo establezca (Franco, 2015, pág. 295), conforme ocurre, entendemos, con lo previsto en el TUO de la LPAG. Asimismo, el autor señala que:

- a. No son la típica expresión de la Función Administrativa Consultiva pues no son sólo vinculantes al interior de un procedimiento administrativo.
- b. El hecho de que sean emitidos a solicitud de un particular, “*(...) no desvirtúa que las Opiniones, tal como otras manifestaciones de la Función Administrativa Consultiva, tengan como destinatario final a la entidad administrativa. En la medida que es el acto administrativo que emite la entidad el que resulta susceptible de generar efectos en la esfera jurídica del administrado (...)*” (Franco, 2015, pág. 298).

Para su emisión, es importante tomar en cuenta lo acotado por Morón (Morón, 2019, pág. 172), en cuanto a la legalidad de la atribución (debe encontrarse en la ley de la entidad),

⁴⁴ Jurisprudencia jurisdiccional que interpreta disposiciones administrativas, precedentes administrativos, pronunciamientos administrativos interpretativos de carácter vinculante y los principios generales del Derecho Administrativo.

⁴⁵ Disposiciones constitucionales, los tratados y convenios internacionales incorporados al ordenamiento jurídico nacional, las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente y los reglamentos, las cuales mantienen entre sí una relación de jerarquía.

ámbito material (competencia para interpretar una normativa en particular), titular específico (una dirección u oficina) dentro de la entidad para su emisión, ámbito de sujeción (destinatarios) y su incorporación a la norma que interpreta.

En este contexto, los pronunciamientos de la Administración consultiva, de carácter vinculante, reportan impactos positivos a la luz de los principios y de la revisión doctrinaria efectuada por Cairampoma, lo cual compartimos:

Cuadro 04: Impacto positivo de los pronunciamientos vinculantes

| PRINCIPIO | IMPACTO POSITIVO |
|--|---|
| Principio de predictibilidad | El administrado conozca la línea decisoria de la administración sobre criterios o supuestos. |
| Principio de igualdad ante la ley | La consideración vinculante sea aplicable a todos por igual. |
| Principio de seguridad jurídica | Permite asegurar derechos y reglas claramente prestablecidos, que no permiten variación injustificada. |
| Principio de buena fe | Vincula el ámbito de pretensión que el administrado solicite, predeterminando bajo qué supuestos el administrado tiene un cierto nivel de probabilidad de acceder a un derecho o de ser eximido de responsabilidad. |
| Interdicción de la arbitrariedad y la buena administración | Reduce los márgenes de discrecionalidad de la Administración Pública. Asimismo, los criterios fijados y respetados desarrollan la idea de una Administración Pública coherente. |
| Convicción de la propia administración | Fija una forma de entender los conceptos vinculados al ámbito de competencia y resolución de situaciones atendibles por la Administración Pública. |
| Inderogabilidad singular del reglamento | Su fuerza vinculante no permite que la Administración Pública emita actos administrativos que no respeten y mantengan los criterios prefijados. |

Fuente: Elaboración propia en base a Cairampoma (Cairampoma, 2014).

Ello coincide con lo resaltado por Morón, al señalar que *“Es una opinión abstracta dada a pedido de un administrado que busca seguridad jurídica, claridad normativa, predictibilidad para los mercados y usuarios, reducir discrecionalidad de los[as] demás autoridades aplicadores de la normativa”* (Morón, 2019, pág. 172).

En este orden de ideas, siendo que la normativa faculta expresamente a los entes rectores de

los Sistemas Administrativo y Sistemas Funcionales a emitir opiniones vinculantes sobre la materia del Sistema⁴⁶, es decir, pronunciamientos de la Administración consultiva de carácter vinculante, resulta importante analizar cómo se ha venido ejerciendo esta atribución en la práctica, por lo que será ilustrativo enfocarnos en los entes rectores de los Sistemas Administrativos, los cuales cuentan con una larga experiencia en esta materia.

3.2 Casuística

A la fecha se cuentan con 11 Sistemas Administrativos⁴⁷, estando cada uno a cargo de un ente rector (ver Cuadro 05), siendo que para efectos del presente estudio abordaremos la emisión del pronunciamiento vinculante en el marco de: un Sistema Administrativo orientado a dar apoyo administrativo y un Sistema Administrativo orientado a dar asesoramiento.

Cuadro 05: Sistemas Administrativos y sus Entes Rectores

| SISTEMA ADMINISTRATIVO | ORIENTACIÓN | ENTE RECTOR |
|--|---|---|
| Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos | | Autoridad Nacional del Servicio Civil |
| Sistema Nacional de Abastecimiento | Dar apoyo administrativo a la gestión interna | Dirección General de Abastecimiento |
| Sistema Nacional de Tesorería | | Dirección General del Tesoro Público |
| Sistema Nacional de Endeudamiento Público | | Dirección General de Contabilidad Pública |
| Sistema Nacional de Presupuesto Público | Dar asesoramiento a la gestión interna | Dirección General de Presupuesto Público |
| Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones | | Dirección General de Programación Multianual de Inversiones |
| Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico | | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico |

⁴⁶ Artículo 16 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, y el artículo 47 de la LOPE.

⁴⁷ Según el artículo 46 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se refieren a: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización de la gestión pública.

| | | |
|---|-----|-------------------------------------|
| Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública | | Secretaría de Gestión Pública |
| Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado | --- | Procuraduría General del Estado |
| Sistema Nacional de Control | --- | Contraloría General de la República |

Fuente: Elaboración propia en base a los Lineamientos N° 01-2020-SGP denominados “Funciones estandarizadas en el marco de los sistemas administrativos”, aprobados por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP.

Caso: Autoridad Nacional del Servicio Civil

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), en su calidad de entidad rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, cuenta entre sus funciones la de emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia⁴⁸. Dicha función es ejercida por el Consejo Directivo de Servir⁴⁹, a través de la emisión de Informes Técnicos en observancia de los siguientes criterios (Servir, 2019, pág. 3):

- a. Cuando se advierta que los operadores administrativos aplican con diferentes criterios o interpretan de manera errónea la normativa del Sistema, produciendo efectos distintos para supuestos de hecho que observan las mismas características.
- b. Cuando se evidencie la necesidad de interpretar o dotar de contenido a conceptos jurídicos no determinados del Sistema.
- c. Cuando se evidencie la existencia de un vacío legal que, de continuar sin regulación, generaría una distorsión de las normas que conforman el Sistema.
- d. Cuando se evidencie la necesidad de cambiar una opinión/opinión vinculante.
- e. Cuando el Consejo Directivo considere necesaria la emisión de una opinión vinculante.

⁴⁸ Literal h) del artículo 10 del Decreto legislativo N° 1023, Decreto legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

⁴⁹ Decreto legislativo N° 1023, Decreto legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

“Artículo 16.- Funciones y atribuciones del Consejo Directivo

Son funciones y atribuciones del Consejo Directivo:

(...)

f) Emitir interpretaciones y opiniones vinculantes en las materias comprendidas en el ámbito del sistema;

(...)”

Sin perjuicio de ello, Servir precisa que los Informes Técnicos que no hayan sido expedidos bajo la condición de vinculantes, no pueden ser inobservados a la sola discreción de las entidades, en la medida que se tratan de opiniones emitidas como ente rector “(...) *sobre el sentido y alcance de la normativa relativa a dicho sistema fijan una posición que debe ser considerada por las oficinas de recursos humanos o las que hagan sus veces de las entidades en su calidad de integrantes del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos*” (Servir, 2019, pág. 3).

Asimismo, la entidad cuenta con una Directiva⁵⁰ que regula la atención de las consultas recibidas por Servir de parte de los ciudadanos y las entidades públicas, la que incluye el mecanismo para la difusión de las consultas absueltas.

En consideración a lo expuesto, en el Portal Institucional de la entidad⁵¹ se encuentra disponible bajo la temática rectoría de Servir, lo siguiente:

- a. Los Informes Técnicos ratificados por las gerencias técnicas que sustentan una opinión jurídica a consultas generales vinculadas con el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos⁵²; y
- b. Los Informes Técnicos Vinculantes⁵³ que, a diferencia de los anteriores, su contenido además ha sido aprobado como interpretación vinculante por su Consejo Directivo.

Luego de consultar el Portal Institucional de Servir⁵⁴, se han identificado 17 Informes Técnicos Vinculantes, siendo el último emitido el 28 de diciembre de 2017 (ver Imagen 01). Dicho número contrasta con el número de Informes Técnicos emitidos por Servir sólo en el 2020⁵⁵ (ver Imagen 02).

⁵⁰ “Directiva que establece lineamientos para la atención de consultas en SERVIR”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 153-2017-SERVIR-PE.

⁵¹ <https://www.servir.gob.pe/rectoria/informes-legales/>

⁵² <https://www.servir.gob.pe/rectoria/informes-legales/listado-de-informes-legales/>

⁵³ <https://www.servir.gob.pe/rectoria/informes-legales/informes-legales-vinculantes/>

⁵⁴ Consulta efectuada el 24 de octubre de 2020.

⁵⁵ <https://www.servir.gob.pe/rectoria/informes-legales/listado-de-informes-legales/informes-tecnicos-2020/>

Imagen 01

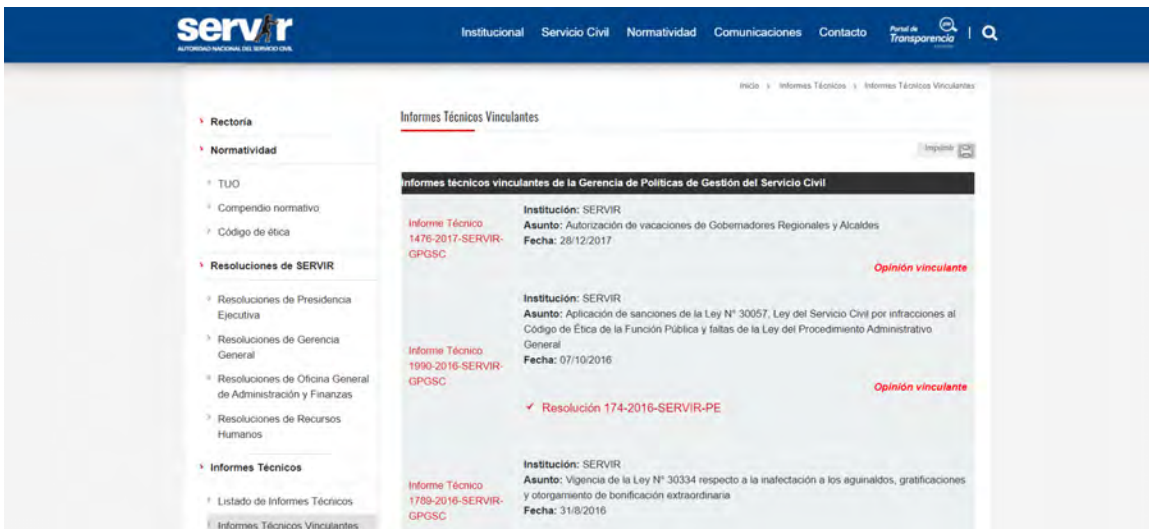
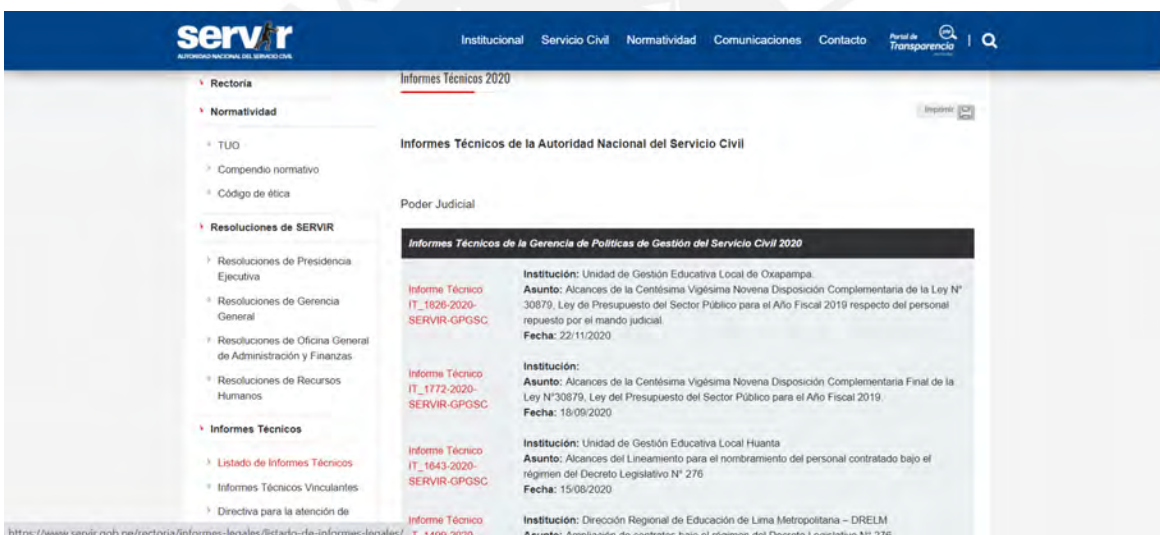


Imagen 02



Caso: Secretaría de Gestión Pública

La Secretaría de Gestión Pública (SGP) es el órgano de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a cargo de ejercer la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, contando entre sus funciones, de acuerdo con la organización interna de la PCM, las siguientes⁵⁶:

⁵⁶ Artículo 41 y literales f) y g) del artículo 42 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-17-PCM y Modificado por Decreto Supremo N° 042-2018-PCM.

- a. Emitir opinión técnica previa y vinculante, cuando corresponda, en las materias de su competencia, conforme a la normativa vigente.
- b. Emitir opinión técnica sobre conflictos de competencia entre las entidades del Poder Ejecutivo que sean puesto en su conocimiento.

Para su ejercicio, resulta indispensable remitirse al Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, el cual clasifica en cuatro tipos las opiniones a cargo de la SGP en su rol de ente rector, siendo estas las siguientes:

- a. Opinión técnica previa: Por la cual valida técnicamente si los proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, cumplen con la justificación, viabilidad técnica, requisitos y documentación requerida, conforme la normativa de la materia.
- b. Opinión técnica especializada: Por la cual absuelve consultas vinculadas a las materias que comprende el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. Tienen un carácter orientador.
- c. Opinión técnica vinculante: Busca aclarar, interpretar o integrar las normas que regulan el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y se emite en el marco de una consulta formulada por una entidad o de oficio. Sobre la formalidad para su emisión y carácter vinculante, se debe cumplir lo siguiente:
 - Se formaliza mediante un informe técnico en el cual se califica a la opinión técnica como vinculante, determinando si sus efectos son generales o de alcance al caso en particular.
 - Su carácter obligatorio se adquiere desde su publicación en el portal institucional de la PCM⁵⁷.
 - La recurrencia de interpretaciones divergentes acerca del alcance de una determinada norma o la reiteración de consultas similares sobre esta, son criterios a considerar por la SGP para calificar a una opinión técnica como vinculante.
- d. Opinión ante un conflicto de competencia entre autoridades del Poder Ejecutivo.

⁵⁷ <https://sgp.pcm.gob.pe/biblioteca/>

Luego de consultar el Portal Institucional de la SGP⁵⁸, sólo se han encontrado dos Opiniones Técnicas Vinculantes (ver Imagen 03):

- a. Informe de Opinión Técnica Vinculante N° D000001-2019-PCM-SGP, de fecha 11 de febrero de 2019, por el cual establece, entre otros, que los informes elaborados por las Subsecretarías de la SGP y hechos suyos por la/el Secretaria(o) de Gestión Pública constituyen el medio a través del cual la SGP formaliza sus opiniones técnicas.
- b. Informe de Opinión Técnica Vinculante N° 01-2020-PCM-SGP-SSAP, de fecha 17 de agosto de 2020, por el cual se pronuncia sobre el marco normativo aplicable a las comisiones y grupos de trabajo del Poder Ejecutivo.

Imagen 03

| Informes | | |
|---|-------------|---|
| INFORME DE OPINIÓN TÉCNICA VINCULANTE N° 01-2020-PCM-SGP-SSAP | 19/ago/2020 | Desarrollo del marco normativo aplicable a las comisiones y grupos de trabajo del Poder Ejecutivo. (Versión PDF) |
| INFORME DE OPINIÓN TÉCNICA VINCULANTE N° 01-2020-PCM-SGP-SSAP | 19/ago/2020 | Desarrollo del marco normativo aplicable a las comisiones y grupos de trabajo del Poder Ejecutivo. (Versión Word) |
| Informe de Opinión Técnica Vinculante N° D000001-2019-PCM-SGP | 12/feb/2019 | Informe de Opinión Técnica Vinculante: Opiniones de la Secretaría de Gestión Pública como rector |
| Informe N° D000004-2019-PCM-SSAP-GVR | 12/feb/2019 | Informe emitido por profesional de la SGP sobre Opiniones Técnicas que emite la Secretaría de Gestión Pública. Precedente del Informe de Opinión Técnica Vinculante N° D000001-2019-PCM-SGP que lo hace de carácter obligatorio para todas las entidades. |
| Autoev. PAGA II Final | 21/nov/2017 | Informe de Autoevaluación Final del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2016 |

3.3 Competencia del Serfor para la emisión de opiniones técnicas

En su calidad de ente rector del Sinafor, el Serfor cuenta entre sus funciones las siguientes⁵⁹:

- a. Emitir opiniones técnicas en las materias comprendidas en el ámbito del Sinafor.
- b. Emitir opiniones técnicas en relación con las competencias asignadas a las autoridades administrativas de ámbito nacional, regional y local, en materia forestal y de fauna silvestre.

Dichas opiniones técnicas pueden tener carácter vinculante, conforme a las atribuciones del Serfor como ente rector del Sinafor, en concordancia con el marco general aplicable en dicha

⁵⁸ Consulta efectuada el 24 de octubre de 2020.

⁵⁹ Literales q) y r) del artículo 14 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

materia.

Asimismo, cabe precisar que cuenta con ambas funciones de manera expresa a partir del 06 de enero de 2017, luego de su incorporación por el Decreto Legislativo N° 1319 al artículo 14 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, debido a, según indica su Exposición de Motivos⁶⁰, *“la recurrencia de solicitudes que de esta índole [de interpretación técnico legal] recibe de manera rutinaria”* y a fin de *“facilitar la dinámica de la actividad forestal y de fauna silvestre así como la articulación de las autoridades administrativas competentes”* con soluciones diferentes a las normativas.

En efecto, el Serfor desde su entrada en funcionamiento viene absolviendo consultas formuladas por parte de la ciudadanía y de las autoridades, conforme da cuenta la selección efectuada por la propia entidad de aquellos “Informes que orientan la aplicación de la legislación forestal y de fauna silvestre” (ver Imágenes 04 y 05), disponible en su Portal Institucional⁶¹.

⁶⁰ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1319, Decreto legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal:

“Conforme a lo previsto en el artículo 13 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Ley N° 29763, el SERFOR es la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre y es el rector del SINAFOR, constituyéndose en su autoridad técnico- normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito. Bajo este marco, el SERFOR cuenta entre sus funciones la de expedir y proponer normas y lineamientos de aplicación nacional, relacionados con la gestión, administración y uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, mas no la de generar interpretaciones técnico legales con carácter vinculante, no obstante la recurrencia de solicitudes que de esta índole recibe de manera rutinaria.

En ese sentido y a fin de facilitar la dinámica de la actividad forestal y de fauna silvestre así como de la articulación de las autoridades administrativas competentes, es que resulta necesario establecer como función del SERFOR la emisión de este tipo de opiniones; que no necesariamente requieren resolverse con disposiciones normativas. Como ejemplo de lo expuesto, se tiene la función asignada a la Autoridad Nacional del Servicio Civil de “emitir opinión técnica vinculante en las materias de su competencia”, lo que ha permitido mantener una misma línea interpretativa respecto a la aplicación de la normativa laboral vigente, conforme a lo dispuesto en el literal h) del artículo 10 del Decreto Legislativo que crea la autoridad nacional del servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, aprobado por Decreto Legislativo N° 1023.

Así también el carácter vinculante de este tipo de opiniones se sustenta en la naturaleza del Ente Rector de un sistema, como “autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias”, y en las atribuciones que le han sido conferidas para el logro de este fin, las que, por similitud a los Entes Rectores de los sistemas Administrativos, incluye la emisión de opiniones vinculantes sobre la materia del sistema.”

⁶¹ http://app.serfor.gob.pe/transparenciav2/consulta_InformesLegales.aspx

Imagen 04



Imagen 05



Según se advierte del rediseño de su Portal (ver Imagen 06), la recopilación y difusión de dichos Informes forma parte del Componente Normatividad del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS)⁶², el cual busca proveer recursos y servicios de información sobre el marco legal.

⁶² Resolución de Dirección Ejecutiva N° 044-2020-MINAGRI-SERFOR-DE, Determinan los módulos adicionales y componentes del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre - SNIFFS y dictan otras disposiciones.

Imagen 06



El SNIFFS es una herramienta del Sinafor y su implementación es de interés nacional⁶³. Según refiere el Serfor, entidad a cargo de su conducción, es un sistema de información que brinda recursos y servicios de información forestal y de fauna silvestre que la entidad registra, recopila, vincula, procesa y publica. Se compone de 6 módulos (Control, Inventarios, Monitoreo de la Cobertura de Bosques, Monitoreo del Patrimonio Forestal, Promoción y Competitividad, y Conocimiento), que contienen información sobre los procesos operativos del sector y están interconectados, y de 4 componentes (Estadístico, Catastro Forestal Normatividad y Capacidades), que brindan soporte a los procesos operativos⁶⁴.

En este orden de ideas, el ejercicio de la Función Administrativa Consultiva del Serfor, no sólo facilita la aplicación de la normativa forestal y de fauna silvestre, sino que, la difusión de las opiniones técnicas emitidas en este sentido debe además articularse, desde el punto de vista operativo, con su otra función rectora de implementar y mantener actualizado el SNIFFS, incluido su Componente de Normatividad.

⁶³ Artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1319, Decreto legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal.

⁶⁴ Adaptado de la sección Acerca del SNIFFS disponible en <https://sniffs.serfor.gob.pe/inicio/>. Consulta efectuada el 23 de octubre de 2020.

En términos organizativos, el Serfor cuenta con tres órganos y una unidad orgánica de interés para el presente estudio, debido a que en la práctica participan en la emisión de opiniones técnicas o cuentan con funciones que podrían contribuir con su emisión. Previo a su desarrollo, es importante hacer notar que el ROF del Serfor⁶⁵ es de fecha anterior a la modificación efectuada por el Decreto Legislativo N° 1319, de ahí que no contemos con funciones explícitas aludiendo a una mecánica procedimental para su emisión.

Consejo Directivo

El Serfor, como todo Organismo Técnico Especializado, está dirigido por un Consejo Directivo⁶⁶ que forma parte de la Alta Dirección de la entidad⁶⁷, al igual que la Dirección Ejecutiva y la Gerencia General.

Dicho órgano máximo de dirección⁶⁸, es responsable de establecer los objetivos y la política institucional del Serfor, así como de la dirección de la institución, en el marco de las políticas nacionales y políticas sectoriales del Midagri y por las normas vinculadas a su competencia⁶⁹.

Además de orientar a la Dirección Ejecutiva para el buen funcionamiento del SINAFOR, tiene por funciones proponer, actualizar y hacer seguimiento al cumplimiento de la PNFFS, colaborando en su implementación, estableciéndose la posibilidad de que ejerza cualquier otra facultad que se derive de sus fines y las demás que expresamente le confieran las leyes vigentes, de conformidad con la naturaleza de sus funciones⁷⁰.

Se encuentra integrado por doce (12) miembros, que representan a los tres niveles de gobierno, la sociedad civil, el sector privado productivo, los pueblos indígenas y las

⁶⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI y modificado por Decreto Supremo N° 016-2014-MINAGRI.

⁶⁶ Artículo 33 de la LOPE.

⁶⁷ Artículo 10 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

⁶⁸ Artículo 14 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

⁶⁹ Artículo 7 del ROF del Serfor.

⁷⁰ Artículo 8 del ROF.

universidades. Se instaló el 06 de octubre de 2017⁷¹.

Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

La Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Conafor), por su parte, es el órgano consultivo del Serfor en materia de participación, consulta e intercambio de información sobre la PNFFS.

Cabe señalar que, de acuerdo con su naturaleza, los órganos consultivos tienen a su cargo asesorar o emitir opinión sobre asuntos que solicite la Alta Dirección y se encuentran conformados por un equipo colegiado experto en la materia o vinculado a ella, cuyos integrantes no ejercen una línea de autoridad ni poseen dependencia jerárquica⁷².

En el caso de la Conafor, se encuentra conformado por profesionales y especialistas procedentes de entidades del Estado, de la sociedad civil y pueblos indígenas y originarios, vinculados a la actividad forestal y de fauna silvestre, los cuales son designados por acuerdo del Consejo Directivo, a propuesta de la Dirección Ejecutiva⁷³.

Asimismo, cuenta con las siguientes funciones⁷⁴:

- a. Absolver consultas e intercambiar información sobre la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, a solicitud del SERFOR.
- b. Emitir opinión previa sobre el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y sus planes constituyentes, y en los asuntos que sobre materia forestal o de fauna silvestre solicite el SERFOR.
- c. Asesorar al Consejo Directivo del SERFOR.
- d. Emitir recomendaciones al SERFOR para la gestión del Patrimonio, el cumplimiento de

⁷¹ <https://www.serfor.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2018/10/1.-ACTA-N%C2%B0-001-2017-MINAGRI-CD-SERFOR-I-SO-6.10.2017-ok.pdf>

⁷² Literal c) del artículo 15 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM.

⁷³ Artículo 18 del ROF.

⁷⁴ Artículo 17 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

la normatividad, y dentro del marco de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Fue instalado el 21 de enero de 2020 con siete (07) miembros designados por el plazo de dos años⁷⁵.

Oficina General de Asesoría Jurídica

La Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ)⁷⁶ es el órgano encargado de prestar asesoría a la Alta Dirección y a las demás dependencias del SERFOR en asuntos de carácter jurídico, así como absolver las consultas que le sean formuladas en el ámbito de su competencia, siendo parte de sus funciones las siguientes:

- a. Asesorar y emitir opinión en los asuntos de carácter jurídico legal que sean requeridos por la Alta Dirección y demás órganos del SERFOR.
- b. Absolver las consultas legales presentadas por la Dirección Ejecutiva y los órganos de línea, emitiendo la opinión legal correspondiente.
- c. Emitir opinar [opinión] sobre los proyectos normativos del SERFOR, SINAFOR u otros relacionados con las materias que se solicite el sector u alcancen para su opinión.

La atención de consultas jurídicas por parte de la OGAJ se rige por la correspondiente Directiva⁷⁷, para lo cual requiere que el órgano o unidad orgánica del Serfor identifique la incertidumbre, controversia o discrepancia jurídica que no pueda ser resuelta, acompañando el informe técnico y/o legal que lo sustente.

Por lo expuesto, se tiene que la vocación de la OGAJ es prestar servicios hacia el interior de la entidad, por lo que requiere que las consultas efectuadas por terceros sean retransmitidas o trasladadas por el órgano o la unidad orgánica del Serfor que no haya podido absolverla.

Dirección de Política y Regulación

⁷⁵ <https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/187977-instalan-comision-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre>

⁷⁶ Artículos 22 y 23 del ROF del Serfor.

⁷⁷ Directiva General N° 009-2015-SERFOR/SG “Directiva para el trámite y atención de expedientes en la Oficina General de Asesoría Jurídica del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR”, aprobada por Resolución de Secretaría General N° 052-2015-SERFOR/SG.

Por su parte, la Dirección de Política y Regulación (DPR)⁷⁸ es una de las cuatro unidades orgánicas de la Dirección General de Política y Competitividad Forestal y de Fauna Silvestre (DGPCFFS) del Serfor, constituyendo la última instancia técnica, previo a la revisión de la OGAJ, a cargo de formular, proponer y actualizar políticas, planes, normas, programas, proyectos y estrategias nacionales para la gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú⁷⁹.

Es por ello por lo que, sin contar con una función expresa para la absolución de consultas,

⁷⁸ Artículo 48 del ROF del Serfor:

“Artículo 48.- Funciones de la Dirección de Política y Regulación

Son funciones de la Dirección de Política y Regulación, las siguientes:

- a) Planificar y formular la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.*
- b) Formular, proponer y actualizar las políticas, planes, programas, proyectos y estrategias nacionales para la gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre, así como en el marco de los compromisos internacionales asumidos por el Perú.*
- c) Apoyar la elaboración de planes regionales del sector forestal y de fauna silvestre;*
- d) Elaborar y proponer a su superior jerárquico, el Plan Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre, y promover su implementación.*
- e) Elaborar y proponer normas, lineamientos y formatos de aplicación nacional, relacionados con la gestión, administración, conservación y uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, así como en el marco de los compromisos internacionales asumidos por el Perú.*
- f) Elaborar y proponer las normas y lineamientos para fomentar la recuperación de especies en los ecosistemas y la ampliación de la cobertura forestal.*
- g) Formular lineamientos técnicos, económicos y sociales, para el manejo forestal y de fauna silvestre considerando medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.*
- h) Proponer la estrategia sectorial, lineamientos y procedimientos en materia de diversidad y acceso a los recursos genéticos forestales y de fauna silvestre, en concordancia con las políticas nacionales, sobre la materia.*
- i) Definir y promover la aplicación de criterios e indicadores para el manejo sostenible de bosques.*
- j) Emitir opinión técnica sobre proyectos de normas legales relativos a la gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre, provenientes de otras entidades del Estado.*
- k) Emitir opinión técnica y/o proponer la suscripción de convenios nacionales e internacionales, en el ámbito de su competencia, y supervisar su implementación.*
- l) Elaborar planes nacionales de conservación y aprovechamiento sostenible de especies listadas en los Apéndices de la CITES y promover su implementación, en coordinación con la Dirección General de Gestión Sostenible y con el apoyo de la autoridad científica CITES.*
- m) Diseñar las metodologías y protocolos operativos para la organización, articulación y funcionamiento del SINAFOR.*
- n) Ejecutar el plan anual de seguimiento a la implementación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre por parte de los Gobiernos Regionales y Locales; y,*
- ñ) Otras que le asigne su inmediato superior.”*

⁷⁹ Adaptado del Serfor. Disponible en: <https://www.gob.pe/9855-servicio-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre-organizacion-de-servicio-nacional-forestal-y-de-fauna-silvestre>. Consulta efectuada el 23 de octubre de 2020.

estas le son derivadas para el alineamiento técnico correspondiente.

IV. LINEAMIENTOS PARA LA EMISIÓN DE OPINIONES TÉCNICAS DE CARÁCTER INTERPRETATIVO POR PARTE DEL SERFOR

4.1 Análisis casuístico

A efectos de poder brindar recomendaciones de forma (procedimiento) como de fondo (temática) en torno a la emisión de opiniones técnicas de carácter interpretativo por parte del Serfor, resulta relevante caracterizar la mecánica operativa que implementa en la práctica la entidad, a partir de la información disponible de manera pública y oficial por esta.

Metodología de trabajo

Se efectuó un análisis cuantitativo y, en especial, cualitativo centrado en el listado de “Informes que orientan la aplicación de la legislación forestal y de fauna silvestre”, disponible en el Portal Institucional del Serfor, para lo cual se diseñó el formato de matriz descrito en el Cuadro 06.

Cuadro 06: Formato de Matriz de análisis

| | |
|-------------------------|---|
| AÑO | Indica el año de emisión del Informe Legal. |
| NÚMERO | Permite dar cuenta del número de Informes Legales seleccionados por el Serfor por cada año, para su publicación en el Portal Institucional. |
| SOLICITUD | Solicitante: Precisa el nombre de la entidad y/u órgano que solicita la opinión legal a la OGAJ del Serfor. Asunto: Indica el objeto de la consulta legal. |
| ATENDIDA POR | Si bien todos los Informes Legales han sido emitidos por la OGAJ, en algunos casos se precisa si, durante la mecánica operativa, participó alguna instancia como intermediadora y/u opinante. |
| INFORME LEGAL N° | Número que corresponde al Informe Legal emitido por la OGAJ. |
| FECHA DE EMISIÓN | Indica la fecha en la cual fue emitido el Informe Legal. |

| | |
|-------------------|--|
| CONTENIDO | <p>Conclusión: Sintetiza los aspectos más importantes establecidos por la OGAJ, en respuesta a la consulta recibida, permitiendo dar cuenta de la intención interpretativa y/o del alcance deseado con la opinión emitida.</p> <p>Recomendación: Destaca aquellas recomendaciones emitidas por la OGAJ que tengan relevancia para el presente estudio.</p> |
| COMENTARIO | <p>Se precisan hechos anecdóticos de interés para el estudio y/o que contextualizan el sentido de la consulta.</p> |

Al respecto, es importante considerar las siguientes limitaciones metodológicas para el análisis:

1. Se desconocen los criterios utilizados por el Serfor para la selección de los Informes Legales que forman parte del listado disponible en su Portal Institucional, lo que representa un sesgo para el estudio debido a que:
 - El listado solo da cuenta del ejercicio de la función administrativa consultiva del Serfor a través de la OGAJ, no permitiendo establecer cómo se realiza o no a través de otras áreas (ej. DPR) y, de ser el caso, el alcance de las opiniones técnicas emitidas.
 - No se tiene certeza si existen o no otros Informes Legales emitidos por la OGAJ, durante el mismo período, que tengan por vocación atender consultas relacionadas a la interpretación normativa.
2. En cuanto a la disponibilidad de la información para su análisis:
 - Sólo se ha contado con los digitales disponibles en el Portal Institucional, los que casi en su totalidad no contienen la digitalización de los antecedentes de los Informes Legales, no permitiendo corroborar el sentido de la consulta o el contexto de la solicitud.
 - Debido al período disponible para ejecución del presente estudio, se han analizado los Informes emitidos durante el período 2015-2017 y no se han efectuado requerimientos de información al Serfor para complementar o precisar la información disponible en su Portal Institucional.

Resultados

A partir de la caracterización efectuada y que se encuentra disponible en el Anexo N° 1

del presente estudio, hemos podido determinar los hallazgos que presentamos a continuación.

De la selección de Informes Legales efectuada por el Serfor, dos (2) corresponden al 2015, diecinueve (19) al 2016 y veinte (20) al 2017 y veintidós (22) al 2018, dando un total de sesentaitrés (63) Informes Legales. El primero de ellos se emitió el 17 de diciembre de 2015 y el último el 16 de noviembre 2018. Si bien no se advierten Informes Legales emitidos con posterioridad, se tiene conocimiento por funcionarios de la entidad que no se ha continuado con la actualización de dicho espacio.

Cabe señalar que, para efectos del presente estudio nos centraremos en los Informes Legales emitidos durante el período 2015-2017, esto es, 41 Informes Legales que representan el 65 % del total de los disponibles en el portal del Serfor.

En la medida que el Serfor inició su funcionamiento en julio de 2014, es importante establecer por qué en el Portal Institucional no se cuentan con Informes Legales que orienten la aplicación de la legislación forestal y de fauna silvestre sino hasta diciembre de 2015.

Por una parte, podría deberse a que no formaron parte del ámbito temporal para la selección de Informes Legales y, de otro lado, a que el número de consultas legales se haya incrementado a partir de la entrada en vigor del marco normativo forestal y de fauna silvestre actual, esto es, a partir del 01 de octubre de 2015, lo que cobra fuerza por el tenor de las consultas materia de atención y que podemos agrupar bajo las 4 temáticas siguientes:

- Vigencia de dispositivos legales emitidos con anterioridad. Ej. Resolución Ministerial N° 107-2000-AG, por la cual se aprobó el valor de la madera al estado natural, y la Resolución Ministerial N° 0302-2010-AG, que aprobó criterios para una adecuada aplicación de los artículos 363 (literal r) y 369 (literal d) del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG.
- Alcance o sentido de la normativa actual para su aplicación (ej. beneficios de

descuento por pronto pago de las multas impuestas, opiniones técnicas emitidas por el Serfor como mecanismo de coordinación interinstitucional, etc.)

- El tratamiento legal aplicable, bajo la nueva normativa, a casos tipo puestos en consulta bien para el ejercicio de funciones de oficio (ej. control de productos forestales) o a solicitud de parte en el marco de procedimientos administrativos (ej. otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en predios privados, etc.), remarcándose en este último caso que por deficiencia de fuentes (ej. ausencia de lineamientos por parte del Serfor) las autoridades administrativas no pueden dejar de resolver las cuestiones que se les propongan.
- Competencia de las autoridades forestales y de fauna silvestre, según la materia (ej. emisión de informes fundamentados) o delimitando su ejercicio (ej. facultad del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – Osinfor para supervisar las inspecciones oculares previas).

Los 41 Informes Legales obedecen a consultas efectuadas por entidades públicas, siendo que 36 de ellos (88% del total), corresponden a entidades que forman parte del Sinafor⁸⁰: 1 del Midagri, 1 del Minam (Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales), 5 de Gobiernos Regionales (Piura, Amazonas y San Martín), 3 del Osinfor y 26 de órganos del Serfor (7 de ATFFS y 19 de órganos de línea). Cabe señalar que, este número no incluye la consulta efectuada por la Jefa de la Comisión Auditora designada por la OCI del Serfor.

En tanto 4 de los Informes Legales (10% del total), corresponden a entidades (3 del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA y 1 del Ministerio Público) que forman parte del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS)⁸¹, el cual el Serfor ha interpretado que a su vez forma también parte del Sinafor⁸².

⁸⁰ Artículo 13 del Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI.

⁸¹ Artículo 147 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

⁸² <https://www.serfor.gob.pe/portal/modulos-sniffs/lucha-contr-el-trafico-ilegal-de-fauna-forestal/sistema-nacional-de-control-y-vigilancia-forestal-y-de-fauna-silvestre>

De otra parte, se tiene que en 4 Informes Legales⁸³ (todos del 2016) la OGAJ consigna expresamente que la opinión se emite en el marco de la rectoría del Serfor respecto al Sinafor, precisando que esto implica brindar opiniones e incluso asesoría técnica sobre la normativa del sistema. En uno de estos Informes Legales, incluso, se recomienda lo siguiente:

*“Sugerir a la Dirección General de Políticas y Competitividad Forestal y de Fauna Silvestre, evaluar las atribuciones del Serfor como ente rector del Sinafor, definiendo aquellas que coadyuvan a cumplir los objetivos del sistema, y de ser el caso, en aplicación del artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, proponer las facultades necesarias, como ente rector, para interpretar con carácter vinculante, la normativa del sistema.”*⁸⁴

Cabe precisar que, casi 3 meses después de la emisión del citado informe, con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1319 se establece de manera expresa que el Serfor cuenta con la función para emitir opiniones técnicas, conforme a lo ya comentado líneas arriba.

En cuanto a la evaluación de las atribuciones del Serfor como ente rector del SINAFOR, no se advierte a la fecha norma alguna que precise ello.

Asimismo, en un Informe Legal⁸⁵ se recomienda que la Dirección de Control de la Gestión Sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre (DCGPFFS), tome conocimiento de la opinión a fin de que pueda coordinar con las autoridades que forman parte del SNCVFFS las acciones necesarias para el control y la fiscalización del asunto en consulta (centros de transformación primaria) a nivel nacional.

⁸³ Informe Legal N° 214-2016-SERFOR/OGAJ de fecha 26 de agosto de 2016, Informe Legal N° 218-2016-SERFOR/OGAJ de fecha 06 de setiembre de 2016, Informe Legal N° 254-2016-SERFOR/OGAJ de fecha 14 de octubre de 2016 e Informe Legal N° 292-2016-SERFOR/OGAJ de fecha 01 de diciembre de 2016, emitidos por la OGAJ del Serfor.

⁸⁴ Informe Legal N° 254-2016-SERFOR/OGAJ, de fecha 14 de octubre de 2016, emitido por la OGAJ del Serfor.

⁸⁵ Informe Legal N° 168-2017-SERFOR/OGAJ, de fecha 15 de setiembre de 2017, emitido por la OGAJ del Serfor.

En las materias citadas (Sinafor y SNCVFFS), se evidencia que las opiniones no solo tienen la vocación de resolver incertidumbres jurídicas que, por cierto, en todos los casos plantean una interpretación de alcance general, sino que también buscan coadyuvar a operativizar el funcionamiento de ambos sistemas.

Este punto, resulta más evidente en los Informes Legales que incluyen recomendaciones dirigidas a la DGPCFFS a fin de que evalúe precisar o desarrollar la normativa complementaria necesaria para la aplicación de la Ley N° 29763 y sus reglamentos.

Estas recomendaciones son de dos tipos: obedecen a un mandato previo (ej. aprobación de lineamientos técnicos para la formulación de planes de manejo para el aprovechamiento forestal maderables⁸⁶) o surgen del propio análisis efectuado como una oportunidad de mejora (ej. norma que desarrolle los criterios técnicos y/o legales que debe aplicar el Serfor para la emisión de las opiniones previstas en el artículo 62 de la Ley N° 29763⁸⁷).

Cabe precisar que, la emisión de opiniones técnicas previas por parte del Serfor, ha sido un aspecto que ha motivado más de una consulta sobre su aplicación e implicancias⁸⁸, incluso el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁸⁹ emitió una opinión confirmando el carácter autoaplicativo del artículo 62 de la Ley N° 29763. Sin perjuicio de ello, consideramos necesario que el Serfor, tomando como ejemplo la clasificación efectuada sobre los diferentes tipos de opiniones a cargo de la SGP de la PCM, según lo descrito líneas arriba, disponga en un solo instrumento normativo lo correspondiente a cargo del Serfor, a fin de facilitar su entendimiento por parte de las autoridades obligadas a solicitarla.

Lo anterior, resulta de suma relevancia pues permite dar cumplimiento a lo dispuesto en

⁸⁶ Informe Legal N° 054-2016-SERFOR/OGAJ, de fecha 9 de marzo de 2016, emitido por la OGAJ del Serfor.

⁸⁷ Informe Legal N° 394-2015-SERFOR-OGAJ, de fecha 17 de diciembre de 2015, emitido por la OGAJ del Serfor.

⁸⁸ Informe Legal N° 394-2015-SERFOR-OGAJ de fecha 17 de diciembre de 2015 e Informe Legal N° 051-2017-SERFOR/OGAJ de fecha 31 de marzo de 2017, emitidos por la OGAJ del Serfor.

⁸⁹ Consulta Jurídica N° 020-2018-JUS/DGDNCR, de fecha 25 de mayo de 2018, emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

el artículo VIII (Deficiencia de fuentes) del TUO de la LPAG), en el sentido que la autoridad que conoce de una deficiencia normativa y cuando sea aconsejable, debe ponerla de conocimiento a quien compete para la emisión de la norma que supere con carácter general dicha deficiencia.

Una reflexión que surge aquí, es la ventaja que representa que el área a cargo de emitir la opinión técnica de carácter interpretativo del Serfor no tenga a su cargo funciones que sesguen este tipo de recomendaciones, es decir, si la emitiera la DGCFFS a través de la DPR, dificultaría que a si misma se haga notar la imprecisión de una norma que haya generado (ej. precisión del numeral 6.2.3 de los "Lineamientos para la inscripción en el registro de instituciones habilitadas para realizar el Curso de Especialización en Regencia"⁹⁰) o la ausencia de normas complementarias cuya generación está bajo su responsabilidad (ej. lineamientos para la elaboración de Declaraciones de Manejo Forestal predios privados⁹¹).

Sin perjuicio de lo anterior, el seguimiento del propio Serfor a las recomendaciones efectuadas por la OGAJ en este sentido, forma también parte de las funciones rectoras de la entidad para otorgar seguridad jurídica y predictibilidad al sistema.

Finalmente, si bien el presente estudio no se centra en analizar el sentido interpretativo asumido por la OGAJ en cada Informe Legal emitido, es importante establecer un mecanismo que garantice su calidad y coherencia en el tiempo, lo que incluye distinguir aquellas de mero carácter orientativo de aquellas que merecen un carácter vinculante, para su posterior difusión pública.

A manera de ejemplo, se advierte que lo previsto en el Informe Legal N° 408-2015-SERFOR-OGAJ se contradice con el criterio utilizado en el Informe Legal N° 039-2016-SERFOR/OGAJ, en el sentido que en el segundo caso se opta por derivar la consulta sobre instrumentos de gestión ambiental al Minam, en su calidad de ente rector del

⁹⁰ Informe Legal N° 208-2017-MINAGRI -SERFOR/OGAJ, de fecha 20 de noviembre de 2017, emitido por la OGAJ del Serfor.

⁹¹ Informe Legal N° 327-2016-SERFOR/OGAJ, de fecha 23 de diciembre de 2016, emitido por la OGAJ del Serfor.

Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA); en tanto en el primero, la OGAJ se pronuncia indicando que el Plan de Manejo Forestal se encuentra fuera del SEIA.

4.2 Lineamientos para su emisión

A partir del análisis normativo y casuístico realizado en el presente estudio, se propone en el Cuadro 07 una serie de consideraciones para la emisión de las opiniones técnicas vinculantes (de carácter interpretativo) por parte del Serfor:

Cuadro 07: Lineamientos

| LINEAMIENTOS | RECOMENDACIÓN | SUSTENTO |
|---|---|---|
| <p>Identificar a los órganos al interior del Serfor a cargo de formular, opinar y aprobar la opinión técnica vinculante, estableciendo de manera expresa las funciones a su cargo.</p> <p>Implicancias: Modificar el ROF del Serfor.</p> | OGAJ formule o elabore la opinión* | Sus funciones están asociadas a la interpretación jurídica, lo que es acorde con la naturaleza de las opiniones técnicas vinculantes materia de estudio. Asimismo, si bien es un órgano que participa en el proceso de formulación de normas brindando opinión jurídica, su impulso o generación es de competencia y responsabilidad de un área diferente (DPR), lo que le permite un distanciamiento para identificar oportunidades de mejora normativa y su correspondiente derivación. |
| | DPR, de ser el caso, brinde opinión técnica que complemente la interpretación jurídica efectuada por la OGAJ. | Su función de generar instrumentos normativos dirigidos a implementar la PNFFS, colocan al área en una posición de conocimiento técnico que contribuye a fortalecer la interpretación jurídica efectuada por la OGAJ. |
| | Consejo Directivo apruebe o emita las opiniones técnicas vinculantes. | Siendo el órgano máximo de dirección del Serfor, tiene por función orientar a Dirección Ejecutiva para el buen funcionamiento del SINAFOR, siendo una herramienta para ello las opiniones técnicas vinculantes. Asimismo, su conformación basada en una plataforma representativa brinda legitimidad a las decisiones que adopta, en un escenario ideal. |
| | CONAFOR como una instancia consultiva del | Dada su naturaleza, constituye una instancia de consulta técnica que brindaría una mayor solidez de las |

| | | |
|---|--|---|
| | Consejo Directivo para la aprobación final de las opiniones. | opiniones técnicas vinculantes que el Consejo Directivo apruebe. |
| Establecer un instrumento diferenciado de otras opiniones para su emisión | Denominarlo Informe Técnico Vinculante, en el cual de manera expresa se disponga dicho carácter. | Para un seguimiento, correcta identificación y difusión de las opiniones técnicas vinculantes, es importante que el medio de aprobación se diferencie de otros informes u opiniones emitidas por el Serfor. De este modo contaría con un propio correlativo, cuya numeración presupondría el cumplimiento del procedimiento establecido para su emisión. |
| Implicancias: Modificación de la Directiva General N° 002-2020-MINAGRI-SERFOR-GG “Directiva de Gestión Documental del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR”, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 011-2020-MINAGRI-SERFOR-GG | | |
| Identificar e implementar el mecanismo para su publicidad | Implementar un espacio en el Componente Normatividad del Portal del SNIFFS | El Componente Normatividad busca proveer recursos y servicios de información sobre el marco normativo forestal y de fauna silvestre, por lo que resulta idóneo que, en un solo espacio, se encuentren disponibles no solo las opiniones técnicas vinculantes sino también aquellas de carácter orientativo que complementen la interpretación jurídica, de manera similar con la configuración establecida por Servir en su Portal Institucional. |
| Implicancias: Modificar el Portal Institucional del SNIFFS. | | |

Al respecto, es importante además sumar la aprobación de una Directiva dirigida a regular el procedimiento para la tramitación y atención de las consultas que recibe el Serfor para la emisión de opiniones técnicas orientativas como vinculantes.

V. CONCLUSIONES

Presentar de manera clara las conclusiones y resultados obtenidos luego de la investigación académica.

1. La función rectora del Poder Ejecutivo promueve la articulación de las diferentes entidades competentes para la implementación de una política pública, lo que se complejiza por las funciones exclusivas y compartidas de los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización y el nivel de especialización adoptado por las agencias públicas.

En ese sentido, la función rectora no se limita al seguimiento, sino que también requiere el despliegue de una serie de acciones dirigidas a acompañar (ej. fortalecimiento de capacidades) y coadyuvar a que se cuenten con las condiciones (ej. marco jurídico claro e implementable, presupuesto, etc.) para que el objetivo planteado en la política pública se pueda concretar.

2. Forma parte de las funciones rectoras del Poder Ejecutivo, la ejercida por los Entes Rectores de los sistemas funcionales y que se encuentra dirigida a la coordinación y dirección del sistema.

Entre sus atribuciones, los Entes Rectores pueden emitir opiniones vinculantes relativas a la materia del sistema funcional, precisamente para contribuir a su operación técnica.

3. Las opiniones técnicas de carácter vinculante son una manifestación de la función administrativa consultiva del Estado y buscan interpretar en abstracto el sentido de la normativa, constituyendo una fuente del procedimiento administrativo las emitidas por entidades competentes (facultadas expresamente para ello al igual que el órgano de

línea a cargo, y estén referidas al ámbito material de competencia) siguiendo el procedimiento para su emisión y publicidad.

4. Las opiniones técnicas de carácter vinculante tienen un impacto positivo pues reducen la discrecionalidad de las autoridades competentes en la aplicación de la norma, generando predictibilidad, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, entre otros beneficios.
5. La rectoría ejercida por Servir respecto al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y la ejercida por la SGP de la PCM con relación al Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, son un referente para documentar los procedimientos que vienen implementándose para la emisión de Opiniones Técnicas Vinculantes.

En ambos casos, se cuentan con órganos de línea previamente identificados para la emisión de las opiniones técnicas, siendo necesario que éstas sean aprobadas por una segunda instancia de decisión que le confiera de manera expresa la condición de vinculante y disponga su publicidad en el Portal Institucional correspondiente. A la fecha, Servir ha emitido 17 Informes Técnicos Vinculantes, en tanto la SGP de la PCM, solo 2.

6. El Serfor ejerce la rectoría del Sinafor y, a partir de 2017, cuenta de manera expresa, con la función de emitir opiniones técnicas cuya vinculatoriedad es una atribución que corresponde a todo ente rector de un sistema funcional.

Sin embargo, ningún órgano de línea cuenta con funciones asociadas a ello en el ROF del Serfor y dicha entidad tampoco cuenta con un procedimiento que pauté la emisión de este tipo de opiniones, por lo que en la práctica no existe un canal definido para la formulación de los Informes Técnicos Vinculantes, lo que implica además indicar expresamente su carácter vinculante y establecer el mecanismo de publicidad correspondiente.

7. En consecuencia, los “Informes que orientan la aplicación de la legislación forestal y

de fauna silvestre”, emitidos por la OGAJ durante el período 2015-2017 y publicados en el Portal del Serfor, no son opiniones técnicas vinculantes sino solo de carácter orientativo.

Sin perjuicio de ello, es importante resaltar la relevancia de las opiniones analizadas, pues como se advierte son fuente de consulta para las entidades públicas que las solicitan y para toda aquella persona que las consulta, permitiendo fortalecer la operatividad del sistema en términos de la coordinación interinstitucional (ej. definición de competencias) como en la aplicabilidad del marco normativo (ej. identificación de vacíos normativos e imprecisiones).

Así, tenemos que todos los 41 Informes Legales analizados fueron solicitados por entidades públicas vinculadas directa o indirectamente con el SNIFFS. Las materias consultadas se centraron en determinar la vigencia de dispositivos legales emitidos con anterioridad a la Ley N° 29763, el alcance o sentido de la normativa para su aplicación, el tratamiento legal aplicable a casos tipo puestos en consulta y la determinación de la competencia de autoridades forestales y de fauna silvestre.

8. En el marco de las funciones actuales y pendientes de precisar, se recomienda que las opiniones técnicas vinculantes sean elaboradas por la OGAJ, con opinión técnica de DPR en caso amerite, y aprobadas por el Consejo Directivo del Serfor, con opinión del CONAFOR si así lo amerita.
9. Para tal efecto, es necesario modificar el ROF del Serfor; aprobar una Directiva dirigida a regular el procedimiento para la emisión de opiniones técnicas orientativas como vinculantes; implementar un espacio diferenciado para su difusión en el Componente de Normatividad del Portal del SNIFFS; y modificar la Directiva General N° 002-2020-MINAGRI-SERFOR-GG “Directiva de Gestión Documental del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR”, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 011-2020-MINAGRI-SERFOR-GG a fin de que incluya como un documento diferenciado a los Informes Técnicos Vinculantes que contengan este tipo de opiniones.

10. Finalmente, como parte del fortalecimiento de la rectoría del Serfor y respecto al cual las opiniones técnicas vinculantes son expresión de solo una dimensión de ello, hacemos nuestra la recomendación de la OGAJ, según la cual es necesario “(...) *evaluar las atribuciones del Serfor como ente rector del Sinafor, definiendo aquellas que coadyuven a cumplir los objetivos del sistema (...)*”, resultando prioritario sistematizar en un solo instrumento las atribuciones que le corresponde al Serfor como ente rector del Sinafor, incluidos los diferentes tipos de opiniones técnicas cuya emisión es de su competencia, tal como por ejemplo, las emitidas en el marco del artículo 62 de la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y que han sido materia de opinión en más de una oportunidad por parte de la OGAJ, según dan cuenta los Informes Legales analizados.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

- 2017 *Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 153-2017-SERVIR-PE*. Lima, 28 de agosto.
- 2019 *Informe Técnico N° 562-2019-SERVIR/GPGSC. Alcance de los informes técnicos y las opiniones técnicas vinculantes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR*.
- 2020 *Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP*. Lima, 22 de mayo.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1993 *Constitución Política del Perú*.
- 2000 *Ley N° 27308. Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. Lima, 16 de julio.
- 2002 *Ley N° 27680. Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización*. Lima, 07 de marzo.

- 2002 *Ley N° 27783. Ley de Bases de la Descentralización.* Lima, 20 de julio.
- 2007 *Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.* Lima, 20 de diciembre.
- 2009 *Ley N° 29376. Ley que suspende la aplicación de los Decretos Legislativos Núms. 1090 y 1064.* Lima, 11 de junio.
- 2009 *Ley N° 29382. Ley que deroga los Decretos Legislativos N°s 1090 y 1064.* Lima, 19 de junio.
- 2011 *Ley N° 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.* Lima, 22 de julio.
- 2011 *Ley N° 29768. Ley de Mancomunidad Regional.* Lima, 26 de julio.
- 2020 *Ley N° 31075, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.* Lima, 24 de noviembre.

CAIRAMPOMA ARROYO, ALBERTO

- 2014 “La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano”. *Revista Derecho PUCP.* Lima, número 73, pp. 483-504.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2016 *Estudio: Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo.* Lima: Contraloría General de la República.

http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2016/Estudio_Rol_rector_y_sancionador_Poder_Ejecutivo_VF.pdf

COOPERACIÓN ALEMANA Y AGENCIA DE LA GIZ EN EL PERÚ.

- 2014 *Diagnóstico organizacional forestal. La experiencia en los gobiernos regionales de*

Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali y Junín. Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 *Informe de Adjuntía N° 030-2009-DP/AMASPPI.MA. "El Estado Peruano y el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales.* Lima. Consulta: 15 de mayo de 2020.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe-030-2009-DP-AMASPPI-MA.pdf>

2010 *Informe Defensorial N° 151. La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad.* Lima. Consulta: 15 de mayo de 2020.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-151.pdf>

2018 *Informe N° 001-2018-DP/AMASPPI.MA. Entre la promoción de inversiones y el cuidado del ambiente: En defensa del rol rector del Ministerio del Ambiente. Comentarios de la Defensoría del Pueblo al Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 96/2016-CR, 1525/2016- CR y 2145-2017/PE.* Lima. Consulta: 7 de mayo de 2020.

https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2018-AMASPPI.MA_.pdf

DOUROJEANNI, MARC J.

2009 *Crónica forestal del Perú.* Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina/ Editorial San Marcos.

FRANCO ARIAS, BILLY

2015 “El Carácter Vinculante de las Opiniones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado”. *Revista Derecho & Sociedad.* Lima, número 44, pp. 391-

402.

FRANCO MAYORGA, FABRICIO

2018 “Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Lima, número 70, pp. 127-162.

GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO

2005 La Descentralización en el Perú Actual (Antecedentes, Desarrollo y Perspectivas) (Reflexiones al hilo de la reforma constitucional peruana en materia de descentralización). *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Madrid, núm. 9, pp. 737-751.

GOBIERNO REGIONAL DE LORETO

2019 *Ordenanza Regional N° 015-2019-GRL-CR*. Iquitos, 27 de noviembre.

MENDOZA RUBINA, DANIEL

2015 “Los Sistemas Funcionales y Administrativos, sus Entes Rectores. Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de su ley orgánica”. *Revista Administración Pública & Control*. Lima, número 22, pp. 66-70.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO

2001 *Decreto Supremo N° 014-2001-AG*. Lima, 09 de abril.

2001 *Decreto Supremo N° 046-2001-AG*. Lima, 19 de julio.

2003 *Decreto Supremo N° 066-2002-AG*. Lima, 01 de enero.

2003 *Decreto Supremo N° 002-2003-AG*. Lima, 15 de enero.

2008 *Decreto Supremo N° 030-2008-AG*. Lima, 11 de diciembre.

- 2008 *Decreto Supremo N° 031-2008-AG*. Lima, 11 de diciembre.
- 2009 *Decreto Supremo N° 010-2009-AG*. Lima, 05 de abril.
- 2010 *Resolución Ministerial N° 0301-2010-AG*. Lima, 01 de mayo.
- 2013 *Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI*. Lima, 18 de julio.
- 2013 *Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI*. Lima, 14 de agosto.
- 2014 *Decreto Supremo N° 016-2014-MINAGRI*. Lima, 03 de septiembre.
- 2015 *Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI*. Lima, 30 de septiembre.
- 2016 *Decreto Supremo N° 002-2016-MINAGRI*. Lima, 18 de marzo.
- 2017 *Resolución Ministerial N° 0287-2017-MINAGRI*. Lima, 14 de julio.
- 2018 *Decreto Supremo N° 130-2018-PCM*. Lima, 28 de diciembre.
- 2019 *Resolución Ministerial N° 0221-2019-MINAGRI*. Lima, 21 de junio.
- 2019 *Resolución Ministerial N° 0283-2019-MINAGRI*. Lima, 07 de setiembre.
- 2019 *Resolución Ministerial N° 0360-2019/MINAGRI*. Lima, 19 de octubre.
- 2020 *Resolución Suprema N° 002-2020-MINAGRI*. Lima 05 de junio.
- 2020 *Resolución Suprema N° 163-2020-MINAGRI*. Lima 15 de julio.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS**
- 2019 *Decreto Supremo N° 004-2019-JUS*. Lima, 25 de enero.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2009 *Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM*. Lima, 23 de mayo.

2015 *Estudio de Desempeño Ambiental 2003 – 2013*. Lima.

2017 *Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM*. Lima, 21 de junio.

2018 *Mapa de la cobertura y pérdida de bosque húmedo amazónico al 2018*.

MORÓN URBINA, JUAN CARLOS

2019 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo I. Décima Cuarta Edición*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, Y LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA

2017 *Evaluaciones del Desempeño Ambiental Perú*. Santiago.

PODER EJECUTIVO

1990 *Decreto Legislativo N° 560*. Ley del Poder Ejecutivo. Lima, 29 de marzo.

1992 *Decreto Ley N° 25902*. Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura. Lima, 29 de noviembre.

2008 *Decreto Legislativo N° 997*. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura. Lima, 13 de marzo.

2008 *Decreto Legislativo N° 1013*. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. Lima, 14 de mayo.

2008 *Decreto Legislativo N° 1023*. Decreto legislativo que crea la autoridad nacional del

servicio civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.
Lima, 21 de junio.

2017 *Decreto Legislativo N° 1319*. Decreto legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna. Lima, 05 de enero.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2017 *Decreto Supremo N° 022-2017-PCM*. Lima, 28 de febrero.

2018 *Decreto Supremo N° 029-2018-PCM*. Lima, 20 de marzo.

2018 *Decreto Supremo N° 042-2018-PCM*. Lima, 22 de abril.

2018 *Decreto Supremo N° 054-2018-PCM*. Lima, 18 de mayo.

2018 *Decreto Supremo N° 123-2018-PCM*. Lima, 19 de diciembre.

SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

2019 *Informe de Opinión Técnica Vinculante N° D000001-2019-PCM-SGP*. Lima, 11 de febrero.

2020 *Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP*. Lima, 22 de mayo.

2019 *Informe de Opinión Técnica Vinculante N° 01-2020-PCM-SGP-SSAP*. Lima, 17 de agosto.

SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

2015 *Resolución de Secretaría General N° 052-2015-SERFOR/SG*. Lima, 14 de diciembre.

2017 *Documento Técnico: Seguimiento y evaluación a la implementación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*. Lima.

2019 *Resolución de Dirección Ejecutiva N° 170-2019-MINAGRI-SERFOR-DE*. Lima, 05 de setiembre.

2020 *Resolución de Dirección Ejecutiva N° 044-2020-MINAGRI-SERFOR-DE*. Lima, 18 de abril.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2015 *Fiscalización ambiental. Recomendaciones para un fortalecimiento integral*. Lima.

SOCIEDAD PERUANA DE ECODesarrollo

2010 *Sobre la institucionalidad forestal en el Perú*. Lima.

2012 *Informe Final “Sistematización y análisis del marco normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”*. Lima, junio.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2015 *Expediente N° 0013-2015-P1/TC*. Sentencia: 06 de junio de 2019.
Consulta: 7 de mayo de 2020.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/00013-2015-AI.pdf>

2015 *Expediente N° 05410-2015-PA/TC*. Sentencia: 15 de agosto de 2019.
Consulta: 7 de mayo de 2020.

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/05410-2015-AA.pdf>

Anexo N° 1: Informes que orientan la aplicación de la legislación forestal y de fauna silvestre

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | | COMENTARIO |
|------|----|--|--|------------------------|----------------------|------------------|---|---|---|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | CONCLUSIÓN | RECOMENDACIÓN | |
| 2015 | 1 | Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Piura | Aplicación del artículo 62 de la LFFS | OGAJ | 394-2015-SERFOR-OGAJ | 17/12/2015 | De aplicación a todas las situaciones y trámites existentes a partir del 01/10/15. En consecuencia, el primer párrafo del artículo 62 es aplicable a los procedimientos de otorgamiento de concesiones mineras y lo previsto en su literal d) no se encuentra condicionado a la aprobación de ninguna norma reglamentaria. | La DGPCFFS evalúe la necesidad de aprobar normas complementarias que desarrolle los criterios técnicos y/o legales que debe aplicar el Serfor para las opiniones previstas en el artículo 62. | --- |
| 2015 | 2 | OGAJ del MINAGRI canaliza consulta de la DGAAA | Evaluación ambiental de planes de manejo forestal y la competencia para supervisarla | OGAJ (opinado por DPR) | 408-2015-SERFOR-OGAJ | 29/12/2015 | El Plan de Manejo Forestal constituye un instrumento de gestión forestal para los títulos habilitantes otorgados en el marco de la Ley N° 29763 y sus reglamentos, por lo que se encuentra fuera del SEIA. Su supervisión y fiscalización integral, que incluye el componente ambiental es competencia del Osinfor. | --- | La opinión de OGAJ guarda consonancia con lo opinado por DPR. |
| 2016 | 1 | DGGSPFFS del Serfor | Competencia para otorgar la autorización de desbosque en pequeña minería y minería artesanal en el caso del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC). | OGAJ | 039-2016-SERFOR/OGAJ | 17/02/2016 | Corresponde al MINAM, en su calidad de ente rector del SEIA, determinar si el IGAC es un instrumento de gestión ambiental complementario al SEIA, lo que permitirá determinar si constituye certificación ambiental y es un requisito para la autorización de desbosque que debe otorgar la ARFFS. | --- | Reconduce consulta a la autoridad competente. |
| 2016 | 2 | ATFFS Cusco | Aplicación de las normas en el tiempo y atención de solicitudes para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en predios privados procedimientos ante la ausencia de lineamientos para la elaboración de planes de manejo | OGAJ | 054-2016-SERFOR/OGAJ | 9/03/2016 | La Ley N° 29763 y sus reglamentos son aplicables a todas las situaciones y trámites existentes a partir del 01/10/15, en tanto la deficiencia de normativa implica la posibilidad de aplicar cualquier de las fuentes de derecho administrativos reconocidas a fin de que la ATFFS pueda brindar respuesta a sus usuarios. | DGPCFFS complemente respecto sobre el proceso de formulación de los lineamientos técnicos para la formulación de planes de manejo para el aprovechamiento forestal maderables, con énfasis en el nivel bajo de planificación. | --- |
| 2016 | 3 | ATFFS Sierra Central | Medidas administrativas de control en la intervención de productos con Guías de Transporte Forestal afectadas por medidas cautelares dictadas por el OSINFOR | OGAJ | 070-2016-SERFOR/OGAJ | 23/03/2016 | Se establecen pautas sobre la forma de proceder ante transportistas que movilizan productos forestales maderables cuya procedencia legal no pueda acreditarse, por haberse suspendido los efectos de la GTF a raíz de una medida provisoria o cautelar dispuesta por el OSINFOR; que movilizan productos maderables sin GTF o cuando ésta haya vencido; y que movilizan productos forestales amparados en una GTF que contenga información falsa o adulterada, haya sido reutilizada o lo consignado no coincida con lo transportado. | Además de la ATFFS que consulta, notifican para su conocimiento a la DGPCFFS, DGGSPFFS y a las ARFFS. | --- |
| 2016 | 4 | DGGSPFFS del Serfor | Competencia para la atención del procedimiento de autorización de Institución Científica Nacional Depositaria de Material Biológico | OGAJ | 090-2016-SERFOR/OGAJ | 13/04/2016 | De acuerdo con el inciso a) del artículo 53 del ROF del Serfor, corresponde a la DGGSPFFS asumir la competencia para la atención de dicho procedimiento. | --- | --- |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | | COMENTARIO |
|------|----|---------------------|--|--------------------------------------|----------------------|------------------|---|--|---|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | CONCLUSIÓN | RECOMENDACIÓN | |
| 2016 | 5 | OEFA | Competencias del Serfor en la autorización de cambio de uso actual de las tierras a fines agropecuarios efectuado por el proyecto agroindustrial de la empresa Cacao del Perú Norte S.A.C. | OGAJ | 133-2016-SERFOR/OGAJ | 6/06/2016 | El cambio de uso sin autorización constituye infracción administrativa a la legislación forestal y de fauna silvestre y corresponde a la ARFFS iniciar PAS e imponer sanciones administrativas, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales a que hubiere lugar. | --- | La atención de la consulta se efectúa en el marco del requerimiento de información efectuado por el OEFA al Serfor sobre el caso Tamshiyacu. |
| 2016 | 6 | ATFFS Lambayeque | Emisión de GTF para la comercialización de productos forestales provenientes del cambio de uso en tierras de aptitud agropecuaria | OGAJ | 139-2016-SERFOR/OGAJ | 7/06/2016 | A diferencia de la Ley N° 27308, a partir del 01/10/15 con la entrada en vigencia de la Ley N° 29763 y sus reglamentos, se permite que los productos forestales provenientes del cambio de uso puedan ser destinados al comercio interno, bastando que el titular realice el pago del derecho de aprovechamiento. En el caso de la autorización de cambio de uso en tierras de predios privados, con masa boscosa, solo procede en aquellas que tienen capacidad para cultivo en limpio o cultivo permanente y otorgan al solicitante el derecho a realizar el desbosque correspondiente. | --- | --- |
| 2016 | 7 | Osinfor | Absuelve consultas sobre aplicación del Decreto Supremo N° 011-2016-MINAG, que aprueba disposiciones para promover la formalización y adecuación de las actividades del sector forestal y de fauna silvestre | OGAJ (derivado por OGAJ del MINAGRI) | 214-2016-SERFOR/OGAJ | 26/08/2016 | Da respuesta a las consultas alcanzadas por el Osinfor, sobre la aplicación de los beneficios de descuento por pronto pago de las multas impuestas, el cuadro de términos de la distancia aplicable y los registros administrativos de consulta para verificar a reincidencia y la reiterancia en la comisión de infracciones. | Poner a consideración de la Dirección Ejecutiva la difusión del informe entre las ARFFS, a fin de que puedan considerar los criterios establecidos para la aplicación de las disposiciones previstas en el anexo del DS N° 011-2016-MINAGRI. | Precisa que la opinión se emite en su calidad de Ente Rector del Sinafor, lo que implica brindar opiniones e incluso asesoría técnica sobre la normativa del sistema. |
| 2016 | 8 | ATFFS Selva Central | Control sobre productos forestales maderables procedentes de títulos habilitantes supervisados, sin acto administrativo referido a la situación de los productos o que se encuentran afectados por un PAU no concluido del OSINFOR | OGAJ | 218-2016-SERFOR/OGAJ | 6/09/2016 | Precisa las obligaciones de los responsables de los CTP sobre la procedencia legal de los productos que ingresan a dichos establecimientos, y la actuación de la autoridad ante intervenciones de productos cuando existan reportes de supervisión del OSINFOR que los consideren un riesgo. | --- | Precisa que la opinión se emite en su calidad de Ente Rector del Sinafor, lo que implica brindar opiniones e incluso asesoría técnica sobre la normativa del sistema. |
| 2016 | 9 | DCZO del Serfor | Caducidad de los títulos habilitantes | OGAJ | 222-2016-SERFOR/OGAJ | 8/09/2016 | Las resoluciones dictadas por el Osinfor, declarando la caducidad, determinan que la reversión del área al Estado es automática por lo que pueden otorgarse nuevos títulos habilitantes si la resolución es firme. El plan de cierre no es una condición para concluir con la reversión del área de la concesión forestal al Estado. | --- | --- |
| 2016 | 10 | DGSPF del Serfor | Opinión previa por la superposición de petitorios mineros con una concesión para ecoturismo caducada | OGAJ | 225-2016-SERFOR/OGAJ | 12/09/2016 | En caso de áreas revertidas al Estado, subsiste la obligación de emitir opinión previa al otorgamiento de la concesión minera si en el área existen recursos forestales que pudieran ser afectados, considerando que la declaración de caducidad del Osinfor determina la reversión automática del área al Estado. | --- | La consulta se da en el marco de una consulta efectuada por INGEMMET al Serfor en el marco del artículo 62 de la Ley N° 29763. |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | | COMENTARIO |
|------|----|------------------------------------|--|--------------|----------------------|------------------|---|---|---|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | CONCLUSIÓN | RECOMENDACIÓN | |
| 2016 | 11 | DCZO del Serfor | Redimensionamiento del BBP por superposición con derechos de posesorios en caseríos, centros poblados y otros que no acreditan derecho de propiedad sobre las áreas ocupadas. | OGAJ | 242-2016-SERFOR/OGAJ | 10/10/2016 | No corresponde el redimensionamiento de los BPP por la superposición con parcelas o predios rurales que acreditan derecho de propiedad, por el contrario, el proceso de ZF constituye una alternativa para actualizar los límites de los BPP y asignarles otros usos en caso no reúnan las condiciones para mantenerse como tales. | Además de la DGIOFFS, se remite el informe a la Dirección Regional de Agricultura y a las ARFFS para su conocimiento. | La consulta se da en el marco de las solicitudes de exclusión de áreas de los BPP recibidas por DCZO. |
| 2016 | 12 | DCZO del Serfor | Opinión legal sobre el otorgamiento de títulos habilitantes en el marco de la zonificación y ordenamiento forestal | OGAJ | 251-2016-SERFOR/OGAJ | 12/10/2016 | Da respuesta a las consultas efectuadas en torno a la ZF. | --- | La consulta se da en el marco de la formulación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal |
| 2016 | 13 | DPR del Serfor | Vigencia de las normas que establecen los valores de la madera al estado natural | OGAJ | 254-2016-SERFOR/OGAJ | 14/10/2016 | La RM N° 107-2000-AG se encuentra vigente pues no forma parte del grupo de normas complementarias de la Ley N° 27308 derogadas por la Ley N° 29763. | Se sugiere a la DGPCFFS que utilice los criterios señalados en el informe para formular la lista de normas derogadas por la Ley N° 29763 y sus reglamentos, en atención a lo dispuesto en la Única DCD del RGF. Asimismo, que evalúe las atribuciones del Serfor como ente rector del Sinafor, definiendo aquellas que coadyuven a cumplir con los objetivos del sistema y, de ser el caso, en aplicación del artículo 45 de la LOPE, proponer las facultades necesarias, como ente rector, para interpretar con carácter vinculante la normativa del sistema. | La consulta se da en el marco de las comunicaciones electrónicas recibidas de las ARFFS, manifestando su incertidumbre sobre la vigencia de la RM N° 107-2000-AG La opinión se emite en su calidad de Ente Rector del Sinafor, lo que implica brindar opiniones e incluso asesoría técnica sobre la normativa del sistema. |
| 2016 | 14 | ATFFS Tingo María del GORE Huánuco | Vigencia de los contratos de cesión en uso otorgados por la anterior Dirección Forestal y de Fauna Silvestre del MINAGRI (1984) y actualmente son administrados por las ARFFS de Huánuco | OGAJ | 278-2016-SERFOR/OGAJ | 15/11/2016 | La normativa no ha previsto para los contratos, materia de consulta, un tiempo de duración, contrato, disposiciones sobre el plan de manejo, el régimen para la autorización y aprovechamiento de los recursos aprovechables ni el ente supervisor, generándose un vacío para su administración y gestión. Corresponde a la ARFFS de Huánuco evaluar el cumplimiento de obligaciones, siendo que los beneficiarios podrían adecuarse a los contratos CUSAF. Corresponde a la DGPCFFS expedir las normas pertinentes para promover su adecuación. | --- | --- |
| 2016 | 15 | OSINFOR | Participación del OSINFOR en las inspecciones oculares previas a la aprobación del plan de manejo | OGAJ | 292-2016-SERFOR/OGAJ | 1/12/2016 | Desde su norma de creación, el OSINFOR se encuentra facultado para supervisar las inspecciones oculares previas, sin perjuicio de que en el marco de su potestad normativa pueda desarrollar con mayor precisión el procedimiento respectivo. | --- | La opinión se emite en su calidad de Ente Rector del Sinafor, lo que implica brindar opiniones e incluso asesoría técnica sobre la normativa del sistema. |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | | COMENTARIO |
|------|----|---------------------|---|--|----------------------|------------------|---|---|---|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | CONCLUSIÓN | RECOMENDACIÓN | |
| 2016 | 16 | DGPCFFS del Serfor | Uso de la Guía remisión para el transporte de orquídeas por turistas | OGAJ (previa opinión técnica solicitada a DPR) | 299-2016-SERFOR/OGAJ | 6/12/2016 | De acuerdo a la normativa forestal y de fauna silvestre, el transporte de ejemplares propagados se realiza portando la guía de remisión respectiva. Por su parte, de acuerdo al Reglamento de Comprobantes de Pago, la SUNAT determina quienes son los consumidores finales para que pueda exceptuárseles de la guía de remisión para el traslado de bienes. | Indicar a la usuaria que no existe contradicción en los marcos normativos expuestos. La DGPCFFS solicite a la SUNAT la opinión técnica legal respectiva, a fin de que se pronuncie si los propietarios de especímenes propagados se consideran usuarios finales. | La consulta se efectúa en el marco de la consulta de una usuaria. |
| 2016 | 17 | ARFFS de Amazonas | Pago de multas e inmovilización de vehículos por el transporte de productos forestales sin documentos que ampare su movilización | OGAJ | 303-2016-SERFOR/OGAJ | 7/12/2016 | Establece que la normativa posibilita la devolución de los vehículos o embarcaciones inmovilizados si el infractor efectiviza el pago de la multa o de la primera cuota en caso de fraccionamiento. En el caso de la inmovilización de vehículos, su carácter de medida provisoria permite que pueda decidir si se adopta o no. Corresponde al Serfor aprobar los criterios de gradualidad para la aplicación de la multa así como aprobar los lineamientos para el fraccionamiento de multas. | --- | --- |
| 2016 | 18 | ARFFS de San Martín | Competencia para otorgar contratos de cesión en uso de las tierras de capacidad de uso mayor para la producción forestal y de protección en el proceso de reconocimiento, titulación o ampliación del territorio en comunidades nativas | OGAJ | 314-2016-SERFOR/OGAJ | 12/12/2016 | Culminado el procedimiento de demarcación territorial de las comunidades nativas, la autoridad responsable del saneamiento físico legal de la propiedad agraria del Gobierno Regional emite resolución aprobado la demarcación y en dicho acto ordena se otorgue en propiedad las áreas con aptitud agropecuaria y en cesión en uso las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección. Estos últimos serán otorgados por el órgano que desempeña las funciones en materia forestal y de fauna silvestre. Corresponde al Serfor establecer el procedimiento y elaborar un plan nacional para garantizar que el Estado cumpla con otorgar a las comunidades los títulos de cesión en uso de las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección, lo que se remite a la DGPCFFS para su cumplimiento. | --- | --- |
| 2016 | 19 | DPR del Serfor | Mecanismos para viabilizar el otorgamiento de permisos forestales en predios privados. | OGAJ | 327-2016-SERFOR/OGAJ | 23/12/2016 | Las ARFFS ante la ausencia de lineamientos de DEMA en predios privado, pueden atender las solicitudes que se presentan aplicando el principio de deficiencia de fuentes y, de considerarlo pertinente, los criterios técnicos orientadores propuestos por DPR en su informe objeto de opinión. Asimismo, las ARFFS pueden solicitar opinión técnica a la DGGSPFFS en caso corresponda y motivar sus decisiones en el marco de los alcances del artículo 6 de la LPAG. | --- | --- |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | RECOMENDACIÓN | COMENTARIO |
|------|----|--------------------|---|--------------|----------------------|------------------|--|---------------|------------|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | | | |
| 2017 | 1 | ATFFS Arequipa | Incertidumbre entre lo establecido en el Procedimiento N° 12 del TUPA del SERFOR y lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1283, que establece medidas de simplificación administrativa en los trámites previstos en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, por lo que solicita su aclaración. | OGAJ | 042-2017-SERFOR/OGAJ | 21/03/2017 | El RPF en tierras de dominio público o de propiedad privada se encuentra contemplada en el Procedimiento N° 2 (Inscripción en RNPF) del TUPA del Serfor, teniendo como base legal la LFFS, DS N° 020-2015-MINAGRI y el DS N° 021-2015-MINAGRI; mientras que la inscripción en el RNPF en tierras de dominio público ubicadas en costa y sierra, se encuentra regulada en el Decreto Legislativo N° 1283, no obstante, no se encuentra contemplada como procedimiento dentro del TUPA del SERFOR. Precisándose que constituyen procedimientos diferentes. | --- | --- |
| 2017 | 2 | DGIOFFS del Serfor | Opinión sobre la situación de las unidades de aprovechamiento luego del proceso de redimensionamiento de los BPP. | OGAJ | 050-2017-SERFOR/OGAJ | 31/03/2017 | <p>La aprobación y determinación de las UA en cada BPP no constituyen unidades del ordenamiento forestal estipulados en la normativa forestal, solo se aprobaron con fines de viabilizar los concursos públicos para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables.</p> <p>Las UA aprobadas en el marco de la anterior Ley N° 27308 se mantienen vigentes, los que podrían ser otorgadas en concesión a través del procedimiento abreviado o por concurso público, según corresponda.</p> <p>El redimensionamiento de los BPP, previsto en la normativa forestal vigente, constituyen procesos dinámicos que responde a la necesidad de modificar o actualizar dichos BPP, lo que implica que las UA existentes se adecuan automáticamente a las superficies actuales de los citados BPP.</p> | --- | --- |
| 2017 | 3 | DE del Serfor | Restricciones y consideraciones técnico y legales que correspondan para emitir la opinión previa y opinión previa vinculante, en el marco de la evaluación de los petitorios mineros remitidos por el INGEMMET | OGAJ | 051-2017-SERFOR/OGAJ | 31/03/2017 | <p>Se señala la base legal que enmarca las facultades asignadas a la autoridad forestal y de fauna silvestre para la emisión de opiniones y opiniones vinculantes, precisándose las implicancias en cada caso y los criterios de evaluación.</p> <p>Asimismo, señala que la definición, las características y el procedimiento para definir las Áreas de Alto Valor de Conservación debe establecerse en el RGF.</p> | --- | --- |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | | COMENTARIO |
|------|----|---|--|---|----------------------|------------------|--|---|---|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | CONCLUSIÓN | RECOMENDACIÓN | |
| 2017 | 4 | FEMA Huánuco | Opinión sobre la vigencia de la Resolución Ministerial N° 0302-2010-AG, que aprueba los criterios para la adecuada conducción de los procedimientos administrativos sancionadores tendientes a imponer sanción por realizar un transporte de productos forestales sin los documentos oficiales que lo amparen. | OGAJ | 059-2017-SERFOR/OGAJ | 17/04/2017 | Ha sido derogada de manera tácita con la derogación expresa de la Ley N° 27308 y de su reglamento. La RM N° 0302-2010-AG tuvo como finalidad aprobar los criterios para una adecuada aplicación de los artículos 363 (literal r) y 369 (literal d) del referido Reglamento. | --- | --- |
| 2017 | 5 | Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales del MINAM | Opinión sobre el tratamiento de las plantaciones forestales establecidas en predios privados y tierras comunales. | OGAJ (derivada por la DGPCFFS para opinión legal) | 072-2017-SERFOR/OGAJ | 26/04/2017 | En la medida que las plantaciones forestales establecidas en predios privados y comunales se consideran recursos forestales pero no parte del Patrimonio Forestal de la Nación, se precisa el tratamiento aplicable al aprovechamiento, comercialización y transporte de productos o frutos provenientes de plantaciones forestales. | La DGPCFFS complemente las consultas referidas a criterios técnicos como la identificación del tipo de plantaciones forestales que se instalan en los predios privados o comunales, sobre el funcionamiento del registro, relación de plantaciones existentes, entre otros para una correcta aplicación de la legislación forestal por parte de las autoridades forestales que controlan o administran este tipo de recursos, debiéndose remitir para tal efecto. | --- |
| 2017 | 6 | ATFFS Arequipa | Regulación aplicable a la especie <i>Atelerix alventris</i> "erizo pigmeo africano" a fin de resolver un PAS | OGAJ | 074-2017-SERFOR/OGAJ | 2/05/2017 | La fauna silvestre exótica no forma parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre y corresponde demostrar el origen legal de los bienes, servicios, productos y subproductos del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, que personas tengan en su poder o administren. Asimismo, el RGFS da cuenta de los títulos habilitantes y actos a los que corresponde la exigencia de contar con GTFS. | La ATFFS AREQUIPA disponga la realización de las actuaciones que considere pertinentes, con la finalidad de definir si en el presente caso se requiere contar con una GTFS para la movilización de la especie <i>atelerix alventris</i> "erizo pigmeo africano". | --- |
| 2017 | 7 | Dirección Ejecutiva de Bosques y Fauna Silvestre de la Autoridad Regional Ambiental del GORE Amazonas | Inmovilización de vehículos que transportan productos forestales maderables provenientes de plantaciones no registradas establecidas en predios privados, comunidades campesinas y comunidades nativas. | OGAJ | 079-2017-SERFOR/OGAJ | 4/05/2017 | En la medida que las plantaciones forestales establecidas en predios privados y comunales se consideran recursos forestales pero no parte del Patrimonio Forestal de la Nación, se precisa el tratamiento aplicable para acreditar el origen legal de los productos forestales que se transportan y provienen de ellas. | La DGPCFFS, a través de DPR, evalúe la modificatoria al Reglamento de Gestión Forestal y Fauna Silvestre en Comunidades Nativa y Comunidades Campesinas, dándole el mismo tratamiento legal que a los titulares de plantaciones forestales de predios privados, en lo que respecta al aprovechamiento y comercialización de productos de plantaciones forestales. | Se dispone que la DGPCFFS ponga de conocimiento el informe a todas las ARFFS y ATFFS. |
| 2017 | 8 | DGPCFFS del Serfor | Programas de translocación con fines de reintroducción, repoblamiento, e introducciones benéficas o con fines de conservación regulados en la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. | OGAJ | 094-2017-SERFOR/OGAJ | 26/05/2017 | La Ley N° 29763 considera como actividades de manejo de fauna silvestre, entre otras, a la reintroducción y el repoblamiento; ambas conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica. En tanto, el RGFS regula los casos en los cuales puede efectuarse la liberación de especímenes de fauna silvestre en hábitats naturales. | La DGGSPFFS identifique y evalúe los supuestos de hecho necesarios, en los cuales se requiera realizar la liberación de especímenes de fauna silvestre en hábitats naturales con fines de reintroducción, repoblamiento e introducciones benéficas o con fines de conservación; con el propósito que ello pueda ser considerado en una propuesta normativa que modifique la actual legislación forestal y de fauna silvestre. | --- |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | RECOMENDACIÓN | COMENTARIO |
|------|----|------------------|---|---|----------------------|------------------|---|---------------|------------|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | | | |
| 2017 | 9 | DEI del Serfor | Tratamiento confidencial de conocimientos tradicionales relacionados al manejo forestal y de fauna silvestre. | OGAJ | 115-2017-SERFOR/OGAJ | 16/06/2017 | Los casos establecidos en los artículos 15, 15-A y 15-B de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son los únicos en los que se puede limitar el derecho al acceso a la información pública, por lo que deben ser interpretados de manera restrictiva por tratarse de una limitación a un derecho fundamental. No se puede establecer por una norma de menor jerarquía (lineamientos) ninguna excepción a dicha ley. | --- | --- |
| 2017 | 10 | DGSPF del Serfor | Establecer si la quema de residuos sólidos agrícolas está permitida | OGAJ | 117-2017-SERFOR/OGAJ | 19/06/2017 | La legislación forestal prohíbe la quema de los recursos forestales que integran el Patrimonio Forestal de la Nación, así como la provocación incendios forestales que puedan afectarla. Por otro lado, la gestión de los "residuos provenientes de actividades agrícolas" se encuentran regulados en el DS N° 016-2012-MINAGRI, que aprueba el Reglamento de Manejo de los Residuos Sólidos del Sector Agrario, estando prohibido la quema de dichos residuos. DGGSPFFS coordine con la con la DGAAA del MINAGRI para una correcta aplicación de los Decretos Supremos N° 016-2012-MINAGRI y 017-2012-MINAGRI. | --- | --- |
| 2017 | 11 | COFEMA del OEFA | Autoridad competente para emitir el Informe Fundamentado en las investigaciones penales por el delito ambiental tipificado en el artículo 314-B del Código Penal. | OGAJ (derivado para opinión por la DCGPFFS) | 121-2017-SERFOR/OGAJ | 28/06/2017 | Corresponde a la ARFFS elaborar el Informe Fundamentado en las investigaciones penales seguidas por el delito 314-B del Código Penal, siempre y cuando haya ejercido su potestad sancionadora emitiendo la resolución que agote la vía administrativa, caso contrario, en atención a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1319, le corresponderá a la DCGPFFS su elaboración. La emisión de un Informe distinto al referido Informe Fundamentado, sólo será emitido por la DCGPFFS cuando la ARFFS haya ejercido su potestad sancionadora sobre el consultor que incurrió en infracción administrativa, en cuyo caso de acuerdo Directiva N° 001-2015-SERFOR-SG sería un Informe Técnico. | --- | --- |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | RECOMENDACIÓN | COMENTARIO |
|------|----|--|---|---|----------------------|------------------|--|---------------|------------|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | | | |
| 2017 | 12 | DGPCFFS del Serfor (Incluye Informe de la DFC) | Medidas aplicables para el caso de los usuarios que buscan llevar el Curso de Educación, Seguridad y Ética en la Caza Deportiva, dictado por las empresas registradas en SERFOR, con la finalidad de regularizar la posesión y uso de armas ante la SUCAMEC | OGAJ | 130-2017-SERFOR/OGAJ | 19/07/2017 | <p>La acreditación de haber seguido y aprobado el Curso es un requisito para la obtención de la Licencia de Caza Deportiva otorgada por la ARFFS.</p> <p>La única modalidad de Licencia inicial de uso de armas de fuego que considera como requisito previo la obtención de una Licencia de caza deportiva, es la de caza, además de la aprobación de una evaluación teórico práctica, la cual requiere ser aprobada, caso contrario la solicitud de licencia inicial es denegada o desestimada.</p> <p>Le corresponde a la DFC identificar las actuaciones que le permitan implementar el encargo de garantizar el cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las empresas registradas ante el SERFOR para el dictado del curso y que los conocimientos impartidos contribuyan al desarrollo de la actividad de caza deportiva en forma legal, sostenible y ética. La información que obtenga servirá de insumo para la DCGPFFS y a las ARFFS, para la realización de las acciones correspondientes.</p> | --- | --- |
| 2017 | 13 | COFEMA del OEFA | Autoridad competente para emitir el Informe Fundamentado en las investigaciones penales o formaciones boscosas cuyo objeto de investigación es el desbosque | OGAJ (derivado para opinión por la DCGPFFS) | 131-2017-SERFOR/OGAJ | 19/07/2017 | <p>Corresponde a la DCGPFFS emitir el Informe Fundamentado de comprobarse que los hechos materia de investigación penal están relacionados al acto administrativo de autorización de desbosque establecido en el numeral 125.1 del artículo 125 del RGF, previamente emitido por el SERFOR.</p> <p>Corresponde la DGGSPFFS en coordinación con la DGIOFFS, al amparo de lo dispuesto en el literal m) del artículo 14 de la Ley N° 29763, emitir un Informe Técnico que analice y determine la afectación al Patrimonio Forestal, de comprobarse que el desbosque no fue autorizado por el SERFOR.</p> | --- | --- |
| 2017 | 14 | DCGPFFS del Serfor | Cumplimiento del plazo de prescripción para determinar para determinar la existencia de la infracción administrativa prevista en el literal t) del artículo 363 del anterior Reglamento | OGAJ | 132-2017-SERFOR/OGAJ | 19/07/2017 | <p>Mediante Decreto Legislativo N° 1319 se otorgó potestad sancionadora al SERFOR para imponer la sanción administrativa que corresponda a las personas naturales y jurídicas que prestaron servicios para elaborar planes de manejo cuando hayan incurrido en alguna de las infracciones tipificadas en el Reglamento de la Ley N° 27308. Ante la ausencia de un plazo de prescripción para determinar la existencia de infracciones, resulta aplicable el plazo de cuatro (4) años establecido en el TUO de la LPAG.</p> <p>Asimismo, precisa cuando inicia el cómputo del plazo de prescripción y cuando el SRFOR podría declararlo de oficio.</p> | --- | --- |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | | COMENTARIO |
|------|----|---|--|--------------|----------------------|------------------|---|---|------------|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | CONCLUSIÓN | RECOMENDACIÓN | |
| 2017 | 15 | ATFFS Sierra Central | Obligatoriedad del uso del Libro de operaciones en centros de transformación primaria que transformen especies exóticas. | OGAJ | 168-2017-SERFOR/OGAJ | 15/09/2017 | <p>Todos los establecimientos que se dediquen a la transformación primaria deben contar con la autorización otorgada por la ARFFS. Una vez cumplida dicha condición, pueden realizar la transformación primaria de cualquier producto forestal, para lo cual requieren contar con un libro de operaciones. Sin perjuicio de lo anterior, los centros de transformación primaria no podrán verificar el origen legal de productos provenientes de plantaciones forestales con especies exóticas, puesto que la misma Ley N° 29763 ha exonerado a estos productos de la acreditación de dicha condición.</p> <p>En este supuesto, el registro de información en el libro de operaciones, relativa a la procedencia de dichos productos, tales como el eucalipto (<i>Eucalyptus globulus</i>) y el pino (<i>Pinus sp</i>), no es exigible; por tanto, la ausencia de dicho registro no podría ser considerada como infracción a la legislación forestal.</p> | <p>Derivar el informe a la DGIOFFS y a la DGPCFFS a fin de que, en ausencia de libro de operaciones, propongan herramientas de información que permitan conocer estadísticamente la producción proveniente de plantaciones forestales de especies exóticas.</p> <p>Asimismo, la DCGPFFS tome conocimiento de la presente opinión con el fin de que pueda coordinar con las autoridades que forman parte del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, las acciones necesarias para el control y fiscalización de los centros de transformación primaria a nivel nacional.</p> | --- |
| 2017 | 16 | Jefa de Comisión Auditora designada por la OCI del Serfor | Normas vinculadas a la transferencia de productos forestales decomisados | OGAJ | 191-2017-SERFOR/OGAJ | 23/10/2017 | <p>Por lo menos, del 12 de junio de 2009 al 30 de setiembre de 2015, los procedimientos de transferencia de productos forestales maderables decomisados o abandonados, se rigieron por lo previsto en el artículo 383 del Reglamento de la Ley N° 27308 y a la mecánica operativa prevista en la Directiva N° 011-2003-INRENA-IFFS, aprobada por Resolución de Intendencia N° 011-2003-INRENA-IFFS.</p> <p>A partir del 01 de octubre de 2015, entró en vigencia la Ley N° 29763 y sus reglamentos, quedando derogada la normativa anteriormente indicada. A la fecha no se han aprobado lineamientos o un procedimiento específico, lo que no impide continuar con la atención de un procedimiento para la transferencia de productos forestales.</p> <p>Con fecha 17 de octubre de 2017, la Secretaría General del SERFOR, remite copia de un proyecto de "Lineamientos para la disposición de productos, subproductos o especímenes forestales decomisados, incautados o declarados en abandono", que viene siendo elaborado por la DGPCFFS.</p> | --- | --- |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | | COMENTARIO |
|------|----|---|--|--------------|--------------------------------|------------------|---|--|------------|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | CONCLUSIÓN | RECOMENDACIÓN | |
| 2017 | 17 | DGPCFFS del Serfor | Terceización en la gestión de los bosques locales | OGAJ | 193-2017-MINAGRI - SERFOR/OGAJ | 25/10/2017 | <p>La responsabilidad por la implementación de los planes de manejo, que incluye a las actividades de aprovechamiento, no le alcanza al tercero contratista. En ese sentido, el Gobierno Local, previa comunicación a la ARFFS, podría contratar los bienes, servicios, consultorías en general u obras que requiera de un tercero, que puede incluir actividades vinculadas al aprovechamiento de recursos forestales, a través de los procedimientos de selección previstos en la normativa sobre contrataciones del Estado.</p> <p>Asimismo, brinda orientaciones sobre la tramitación de las GTF y el pago de derecho de aprovechamiento por parte de los beneficiarios, siendo viable que puedan organizarse como asociación u otra forma de organización sin perjuicio de que el reconocimiento de cada beneficiario sea individual.</p> <p>Finalmente señala que no se ha previsto la posibilidad de suscripción de acuerdos entre un beneficiario (individual) y un tercero contratista para realizar actividades de aprovechamiento.</p> | --- | --- |
| 2017 | 18 | DGGSPFFS del Serfor | Requisito para la inscripción en el Registro de Instituciones habilitadas para realizar el Curso de especialización en Regencia | OGAJ | 208-2017-MINAGRI - SERFOR/OGAJ | 20/11/2017 | <p>Precisa el sentido del requisito previsto en el numeral 6.2.3 de los "Lineamientos para la inscripción en el registro de instituciones habilitadas para realizar el Curso de Especialización en Regencia", estableciendo que se refiere a la exigencia del licenciamiento que establece la Ley N° 30220, Ley Universitaria, cuyo período de adecuación implica la verificación transitoria de las siguientes fuentes de información: listado de carreras autorizadas por las autoridades competentes (ANR, Conafu o la propia universidad cuando corresponda según la normativa aplicable al momento de su creación) y que se encuentra en la página web de la SUNEDU.</p> | Remitir el informe a la DGPCFFS a fin de que evalúe la precisión del numeral 6.2.3 para poder brindar mayor predictibilidad a los administrados. | --- |
| 2017 | 19 | DGGSPFFS del Serfor (A partir de recomendación recibida del MINAM) | Registros de Establecimientos que crían en cautividad especies de fauna silvestre incluidas en el Apéndice I con fines comerciales | OGAJ | 215-2017-MINAGRI - SERFOR/OGAJ | 30/11/2017 | <p>Los especímenes de especies incluidas en el Apéndice I, de acuerdo a la exención prevista en el numeral 4 del artículo VII son considerados como especímenes incluidos en el Apéndice II, siempre que sean criados para fines comerciales en un establecimiento en cautividad registrado ante la Secretaría (Resolución Conf. 12.1 O (Rev. CoP 15)).</p> <p>Corresponde a la DGGSPFFS adoptar el procedimiento previsto para la aplicación de la exención regulada en el numeral 4 del artículo VII del Texto de la CITES.</p> | --- | --- |

| AÑO | N° | SOLICITUD | | ATENDIDA POR | INFORME LEGAL N° | FECHA DE EMISIÓN | CONTENIDO | | COMENTARIO |
|------|----|-------------|--|---------------------------------|--------------------------------|------------------|--|---------------|------------|
| | | SOLICITANTE | ASUNTO | | | | CONCLUSIÓN | RECOMENDACIÓN | |
| 2017 | 20 | Osinfor | Alcances de la responsabilidad solidaria del regente y de terceros en el aprovechamiento de recursos forestales en comunidades | OGAJ (derivado por la DGGSPFFS) | 221-2017-MINAGRI - SERFOR/OGAJ | 14/12/2017 | <p>La solidaridad implica determinar la responsabilidad de cada uno de los administrados involucrados, identificando su grado de participación en la obligación, mandato o prohibición legal que hayan incumplido, lo cual justifica que respondan solidariamente de la infracción y sanción a imponerse.</p> <p>El OSINFOR, el SERFOR, la ARFFS, así cualquier otra autoridad administrativa sancionadora forestal y de fauna silvestre, deberá analizar, según su competencia y en cada caso concreto, la determinación de responsabilidad administrativa de los administrados, siguiendo previamente el procedimiento administrativo sancionador.</p> | --- | --- |

