



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0029-2008-PI/TC

**SENTENCIA DEL PLENO JURISDICCIONAL
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

DEL 10 DE NOVIEMBRE DE 2009

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Julio Ernesto Lazo Tovar, en representación de 5,639 ciudadanos (demandante)

contra

el Poder Ejecutivo (demandado)

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Julio Ernesto Lazo Tovar, en representación de 5,639 ciudadanos, contra el artículo 18º del Decreto Legislativo N.º 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

**VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

SUMARIO

I. ASUNTO

II. DATOS GENERALES

III. NORMA CUESTIONADA

IV. ANTECEDENTES

1. Fundamentos de la demanda
2. Contestación de la demanda

V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

- a) Determinar los elementos que configuran a un órgano constitucional como tal.
- b) Determinar si el IIAP puede ser considerado órgano constitucional

VI. FUNDAMENTOS

VII. FALLO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00029-2008-PI/TC
LIMA
JULIO ERNESTO LAZO
TOVAR
Y 5639 CIUDADANOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de noviembre del 2009, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Landa Arroyo, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda; pronuncia la siguiente sentencia. , con el fundamento de voto en el que convergen los magistrados Vergara Gotelli y Mesía Ramírez, que se acompaña.

I. ASUNTO

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Julio Ernesto Lazo Tovar, Presidente de la Federación Nacional de Docentes (FENDUP), en representación de 5,639 ciudadanos, contra el artículo 18º del Decreto Legislativo N.º 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, expedido por el Poder Ejecutivo.

II. DATOS GENERALES

Tipo de proceso	:	Proceso de Inconstitucionalidad.
Demandante	:	Julio Ernesto Lazo Tovar, en representación de 5,639 ciudadanos.
Norma sometida a control	:	Artículo 18º del Decreto Legislativo N.º 1013.
Normas constitucionales cuya vulneración se alega	:	Artículos 51º, 67º, 68º y 69º de la Constitución.
Petitorio	:	Se declare la inconstitucionalidad del artículo 18º del Decreto Legislativo N.º 1013.

III. NORMA CUESTIONADA

a) Artículo 18º del Decreto Legislativo N.º 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

“Artículo 18.- Relación con el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP

El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP - es un organismo público ejecutor con personería de derecho público interno adscrito al Ministerio del Ambiente. Se relaciona con el gobierno nacional a través del Ministerio del Ambiente y directamente con los gobiernos regionales de su ámbito”.

IV. ANTECEDENTES

1. Fundamentos de la demanda

Con fecha 1 de diciembre de 2008, don Julio Ernesto Lazo Tovar, Presidente de la Federación Nacional de Docentes, en representación de 5,639 ciudadanos, interpone demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18° del Decreto Legislativo N.º 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

La demanda se sustenta, fundamentalmente, en los siguientes argumentos:

- a) En primer lugar, alega que el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP); en tanto creado a partir del artículo 120° de la Constitución de 1979, en el cual se dispone que una institución técnica y autónoma tiene a su cargo el inventario, la investigación y el control de los recursos amazónicos; y desarrollado a partir de la Ley N.º 23374 (publicada el 30 de diciembre de 1981), en cuyo artículo 1° se le otorga autonomía económica y administrativa; ostenta la naturaleza de organismo constitucionalmente autónomo. El artículo 18° del Decreto Legislativo N.º 1013, al colocar a esta institución bajo la dependencia del Ministerio del Ambiente desconoce dicha naturaleza y viola el orden de competencias establecido por la Constitución de 1993.
- b) En segundo lugar, señala que si bien la Constitución de 1993 no contiene una disposición expresa como el artículo 120° de la Constitución de 1979 a partir de la cual se reconoce al IIAP como organismo constitucionalmente autónomo, ello no obsta para afirmar que el IIAP mantiene tal condición bajo la Constitución vigente por cuanto ésta lo reconoce de modo implícito al establecer en sus artículos 67°, 68° y 69° deberes del Estado respecto a la región amazónica (la promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales) que son realizados por el IIAP, máxime cuando la Constitución de 1993, al incluir el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, otorga a la materia ambiental una importancia cualitativamente superior a la Constitución de 1979.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- c) En tercer lugar, sustenta también la naturaleza del IIAP como organismo constitucional autónomo en el hecho de que esta institución constituye un desarrollo del proceso de descentralización del Estado respecto a la región amazónica, el cual es un mandato de la Constitución de 1993.
- d) En cuarto lugar, afirma que por aplicación de los principios de corrección funcional y de concordancia práctica, en tanto que los fines constitucionales que dieron origen al IIAP en la Constitución de 1979, esto es el desarrollo e incentivo de la Amazonía del Perú, se mantienen en la Constitución de 1993, específicamente en sus artículos 67°, 68° y 69°, el IIAP mantiene su condición de organismo constitucionalmente autónomo bajo el orden constitucional vigente. En consecuencia, su desconocimiento por el artículo 18° del Decreto Legislativo N.º 1013, al otorgarle la condición de organismo público ejecutor adscrito al Ministerio del Ambiente, supone una vulneración del artículo 51° de la Constitución, ya que se contraviene el principio de supremacía jurídica de la Constitución al variar el régimen jurídico que la Constitución otorga al IIAP.
- e) En quinto lugar, solicita que el Tribunal Constitucional, en consideración a los fundamentos expuestos, deje plenamente establecida por medio de una sentencia interpretativa la naturaleza del IIAP como organismo constitucionalmente autónomo.

2. Contestación de la demanda

Con fecha 11 de marzo de 2009, el Procurador Público de la Presidencia del Consejo de Ministros contesta la demanda, contradiciéndola y negándola en todos sus extremos, solicitando que sea declarada infundada en base a los siguientes fundamentos:

- a) En primer lugar, sostiene que el IIAP no fue creado por la Constitución de 1979, sino más bien por el legislador. La Constitución de 1979 no regulaba como órgano constitucional autónomo al IIAP; establecía, por el contrario, que sus actividades se desarrollaban como parte del gobierno central y por ello se determinó su adscripción del Ministerio del Ambiente.
- b) La principal característica de los órganos constitucionales autónomos es que son establecidos y configurados directamente por la Constitución, es decir, ella no se limita simplemente a mencionarlos, sino que determina su composición, sus órganos, métodos de designación, sus estatuto institucional y su sistema de competencias.
- c) La Constitución de 1993 únicamente reconoce como órgano constitucional al Ministerio Público, al Tribunal Constitucional, a la Defensoría del Pueblo, al Consejo Nacional de la Magistratura, al Banco Central de Reserva del Perú, a la Superintendencia de Banca y Seguros, al Registro de Identificación y Estado Civil,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

al Jurado Nacional de Elecciones, al Organismo Nacional de Procesos Electorales, a la Contraloría General de la República y la Contaduría Pública de la Nación como órganos constitucionales autónomos.

- d) El hecho que la Constitución de 1979 en su artículo 120 aludía a una institución autónoma que se haga cargo del inventario, investigación, evaluación y el control de los recursos amazónicos, no constituye una asignación de competencias ni le da al IIAP el carácter de órgano constitucional autónomo. Más aún, inclusive en el supuesto negado de que la Constitución de 1979 lo hubiera reconocido como órgano constitucional tampoco serviría de mucho pues dicha Constitución ha sido derogada por la Constitución de 1993.
- e) Al ser evidente que la Constitución de 1979 ha sido derogada, no puede suponerse que el IIAP sea un órgano constitucional autónomo, pues simplemente es un órgano público desconcentrado y, como tal, adscrito al Poder Ejecutivo, ya que mantiene una relación directa con los gobiernos regionales.
- f) En cuanto a la solicitud de que se dicte una sentencia interpretativa, el demandado sostiene que no forma parte del petitorio de un proceso de inconstitucionalidad la emisión de una sentencia interpretativa atípica, ni mucho menos puede pretenderse que mediante una sentencia interpretativa se consiga el reconocimiento de una institución como órgano autónomo. En todo caso, enfatiza que es una atribución del Tribunal Constitucional el poder dictar ese tipo de sentencias.

V. MATERIAS CONSTITUCIONALMENTE RELEVANTES

- A) Determinar los elementos que configuran a un órgano constitucional como tal.
- B) Determinar si el IIAP puede ser considerado órgano constitucional.

VI. FUNDAMENTOS

1. La presente demanda tiene por objeto, en primer lugar, que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad material del artículo 18° del Decreto Legislativo N.° 1013 y, en segundo lugar, que el Tribunal Constitucional dicte una sentencia interpretativa que reconozca al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP, en adelante) la calidad de órgano constitucional autónomo.
2. El demandante considera que el artículo 18° del Decreto Legislativo antes mencionado es inconstitucional, pues la Constitución vigente reconoce al IIAP, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

modo implícito, como organismo constitucional autónomo, al establecer en sus artículos 67°, 68° y 69° deberes del Estado respecto a la región amazónica (la promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales) que son realizados por el IIAP, máxime cuando la Constitución de 1993 ha reconocido el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

3. La posición de este Tribunal sobre este argumento de los demandantes pasa por establecer, previamente, algunas breves consideraciones sobre el concepto de *órgano constitucional*. La Constitución de 1993 no define expresamente a los órganos constitucionales ni tampoco provee los elementos jurídicos necesarios que permitan reconocerlos fácilmente. Pero ello no es óbice para que este Colegiado, a partir de la interpretación constitucional, pueda establecer algunos elementos o rasgos esenciales que deben concurrir para que un órgano determinado pueda ser considerado como *constitucional*.
4. A juicio de este Colegiado para que un órgano pueda ser considerado de naturaleza constitucional deben concurrir los siguientes elementos: (a) *necesidad*, lo que implica que el órgano de que se trate sea un elemento necesario del ordenamiento jurídico, al punto que su ausencia determinaría una paralización de las actividades estatales (aunque sea parcialmente) o produciría una ilegítima transformación de la estructura del Estado. Este elemento también implica que el órgano debe ser insustituible, en el sentido de que sus tareas sólo pueden ser realizadas por éste y no por otros órganos constitucionales.
5. Un segundo elemento es la (b) *inmediatez*, lo que significa que un órgano para ser constitucional debe recibir de la Constitución de manera inmediata y directa sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal, bajo el sistema de frenos y contrapesos, propio de una concepción contemporánea del principio de división del poder (artículo 43°, Constitución).
6. Un tercer elemento es su (c) *posición de paridad e independencia* respecto de otros órganos constitucionales. Esto quiere decir que un órgano constitucional para ser tal debe tener, por mandato constitucional, autonomía e independencia, de modo tal que no sea un órgano "autárquico" ni tampoco un órgano subordinado a los demás órganos constitucionales e inclusive a los poderes del Estado.
7. Siendo ello así, la cuestión de si la regulación por ley orgánica es un elemento para determinar si un órgano ostenta el carácter de constitucional debe ser respondida de manera negativa por una razón fundamental: no todo órgano que se regula por ley orgánica debe ser considerado constitucional, pero sí todo órgano constitucional



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

debe ser necesariamente regulado por ley orgánica. Ello se desprende de la STC 00022-2004-AI/TC (fundamento 20).

8. Ahora bien, realizadas estas precisiones es oportuno determinar si el IIAP reúne los elementos antes desarrollados para ser considerado como un órgano constitucional. Al respecto este Colegiado estima que el IIAP no tiene tal carácter, ya que si se prescindiera de él no se produciría una paralización de las actividades estatales ni tampoco se causaría a una ilegítima transformación del Estado. No concurre, pues, el elemento de *necesidad*.
9. En cuanto se refiere al elemento de *inmediatez*, cabe decir que el IIAP no tiene un reconocimiento inmediato y directo que se derive de la Constitución de 1993, ni como órgano ni como producto de sus atribuciones fundamentales que lo hagan reconocible como un órgano que se engarza coordinadamente en la estructura estatal. En cuanto a la *posición de paridad e independencia* respecto de otros órganos constitucionales, el IIAP tampoco ostenta una posición jurídica similar en nuestro ordenamiento jurídico, por ejemplo, al de la Defensoría del Pueblo, siendo que precisamente está adscrita al Ministerio del Ambiente.
10. Siendo así, la demanda de inconstitucionalidad en este extremo debe ser desestimada porque no se ha vulnerado la Constitución por vicios formales o sustantivos.
11. Los demandantes también solicitan al Tribunal Constitucional que dicte una sentencia interpretativa en la cual se le reconozca el carácter de órgano constitucional al IIAP. En la STC 00030-2005-PI/TC (fundamento 61) se dejó establecido, como uno de los límites a las sentencias interpretativas que éstas “sólo pueden emitirse cuando sean imprescindibles a efectos de evitar que la simple declaración de inconstitucionalidad residente en la ley impugnada, genere una inconstitucionalidad de mayores alcances y perversas consecuencias para el Estado social y democrático de derecho”.
12. Al respecto y en tanto se ha concluido que el IIAP no constituye un órgano constitucional, es pertinente señalar que la expedición de sentencias interpretativas (como una actividad excepcional) por parte de este Colegiado no es una facultad que se ejerza a pedido de las partes en un proceso constitucional, sino que obedece a los fines de hacer prevalecer el interés objetivo de la Constitución y los principios de conservación de las leyes y de interpretación de la ley conforme con la Constitución; principios a los cuales, en el presente caso, no ha sido necesario recurrir. En consecuencia, este extremo de la demanda también debe ser desestimado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00029-2008-PI/TC
LIMA
JULIO ERNESTO LAZO
TOVAR
Y 5639 CIUDADANOS

VII. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Julio Ernesto Lazo Tovar, en representación de 5,639 ciudadanos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ
LANDA ARROYO
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico



FRANCISCO MORALES SARAYIA
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00029-2008-PI/TC
LIMA
JULIO ERNESTO LAZO TOVAR Y
5639 CIUDADANOS

FUNDAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS VERGARA GOTELLI Y MESÍA RAMÍREZ

Haciendo uso de la facultad establecida por el artículo 5.º de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y a pesar de que concordamos con el fallo de la ponencia, manifestamos a través de este voto, nuestra discrepancia con los fundamentos 4 a 6 de la sentencia de autos, bajo las consideraciones siguientes:

1. La noción de órgano constitucional responde a la necesidad inherente a cualquier Estado de jerarquizar sus unidades y sub-unidades de decisión y acción. Dicha noción hace referencia a los órganos fundamentales del Estado que reciben directamente de la Constitución su *status* y sus competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político proyectado e instituido por la misma Constitución.
2. De ahí que una primera característica de los órganos constitucionales consiste en que son establecidos y configurados directamente por la Constitución, es decir, que ésta no se limita a su simple mención ni a la mera enumeración de sus competencias, sino que determina su composición, los órganos y métodos de designación de sus miembros, su *status* institucional y su sistema de competencias.
3. Esta configuración inmediata y directa que establecen las normas constitucionales es una consecuencia de la importancia decisiva que la Constitución le concede a ciertos órganos, debido a que en ellos se condensan los poderes de decisión del Estado, convirtiéndolos en el vértice de la organización estatal.

Por dicha razón, consideramos que los elementos señalados en los fundamentos 4 a 6, en realidad, no configuran a los órganos constitucionales, pues ellos vienen diseñados de manera inmediata por la propia Constitución; además, porque tales órganos, entendidos como constitutivos de la modalidad de ser y existir de un orden constitucional dado, presentan en la historia de cada Estado concreto sus peculiares y particularidades, toda vez que cada estructura constitucional tiene principios, valores y criterios organizativos propios que lo inspiran y que hacen que algunos órganos sean necesarios para el desarrollo de la organización estatal.

Sres.

VERGARA GOTELLI
MESÍA RAMÍREZ

Lo que certifico



FRANCISCO MORALES SARAVIA
SECRETARIO GENERAL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL