



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02327-2013-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES, AGRICULTORES Y EMPRESARIOS AGRARIOS DE RIEGO TECNIFICADO DE LOS VALLES DE PIURA, CHIRA Y SAN LORENZO, representados por don JOSÉ ALBERTO SÁENZ VÉRTIZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 10 días del mes de noviembre de 2015, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los magistrados Urviola Hani, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia. con el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por José Alberto Sáenz Vértiz, representante de la Asociación de Productores, Agricultores y empresarios Agrarios de Riego Tecnificado de los valles de Piura, Chira y San Lorenzo, contra la resolución de fojas 694, de fecha 14 de noviembre de 2012, expedida por la Segunda Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 31 de marzo de 2010, la Asociación de Productores, Agricultores y Empresarios Agrarios de Riego Tecnificado de los valles de Piura, Chira y San Lorenzo interpone demanda de amparo contra la Autoridad Nacional del Agua, con el objeto de que se inaplique la Ley N.º 29338, de Recursos Hídricos, por vulnerar el principio constitucional de “reserva de ley” consagrado en el artículo 74 de la Constitución, y que se declaren nulas: (1) la Resolución Directoral 12[1]-2010-ANA-DARH, de 22 de marzo de 2010; (2) la Resolución Administrativa 0149-2009-ANA-ALA CHIRA, de 30 de diciembre de 2009; y, (3) las Resoluciones Jefaturales 880-2009-ANA y 963-2009-ANA. De este modo, pide que cesen los actos que violan los derechos y principios consagrados en el artículo 74 de la Constitución, y que se ordene a la emplazada suspender cualquier acto destinado a efectivizar el cumplimiento de la obligación por el pago de la tarifa del agua desde enero de 2010.

Como petitorio subordinado, reitera que solicita la nulidad de las resoluciones a que se ha hecho referencia (por la presunta vulneración de los principios de igualdad tributaria y no confiscatoriedad) y pide que la Autoridad Nacional del Agua: (1) determine el valor de la retribución económica por el derecho de uso de agua superficial con fines agrarios, la que debe ser igual para todos los agricultores conforme al artículo 15 de la Ley de Recursos Hídricos y al principio de igualdad [tributaria] contenido en el artículo 74 de la Constitución; (2) apruebe la tarifa por uso de la infraestructura hidráulica mayor y menor de agua, de manera que sea igual para todos los agricultores



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02327-2013-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES, AGRICULTORES Y
EMPRESARIOS AGRARIOS DE RIEGO TECNIFICADO
DE LOS VALLES DE PIURA, CHIRA Y SAN LORENZO,
representados por don JOSÉ ALBERTO SÁENZ VÉRTIZ

que utilicen la a misma infraestructura; (3) aplique los principios tributarios contenidos en el artículo 74 de la Constitución

El Proyecto Especial Chira Piura contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada, toda vez que las tarifas por uso de agua superficial aprobada y aplicada hasta el año 2009 no reflejaban el verdadero y real valor del metro cúbico de agua regulada que circula por el Sistema Chira-Piura. De otro lado, alegó que las tarifas que vienen pagando los agricultores de las áreas nuevas son las que contractualmente aceptaron, como producto de los procesos de subasta pública de venta de tierras donde ellos participaron y en los que aceptaron someterse a las condiciones establecidas en las respectivas Bases de la Subasta, que desde esa fecha (año 2009) no han sufrido incremento alguno.

La Autoridad Nacional del Agua, al apersonarse, solicitó que la demanda sea declarada improcedente, pues el proceso de amparo no es la vía idónea para obtener la nulidad de una resolución administrativa. Además, puso énfasis en que el proceso de amparo es un proceso de carácter residual y precisó que la tarifa y la retribución económica son legales, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Recursos Hídricos, pues su pago no tiene carácter tributario.

El Ministerio de Agricultura contestó la demanda por intermedio de su procurador público y dedujo la excepción de prescripción extintiva. Solicitó, además, que la demanda sea declarada improcedente, pues la reserva de ley a que se hace referencia es de naturaleza relativa y porque en el proceso existe una indebida acumulación de pretensiones, dado que las resoluciones cuya nulidad se pretende son de alcance general y de aplicación nacional, mas no solo a los demandantes. Refiere, asimismo, que la demanda debe discutirse en otra vía igualmente satisfactoria. Finalmente, solicitó que la demanda sea declarada infundada, en razón de que la tarifa por el uso de la infraestructura hidráulica ha sido determinada conforme a las necesidades del recurso hídrico, lo que permite establecer tarifas diferenciadas.

El Séptimo Juzgado Constitucional de Lima, con fecha 11 de noviembre de 2011 (fojas 628), declara fundada en parte la demanda, nula la Resolución Directoral 0121-2010-ANA-DARH e inaplicable la Resolución Administrativa 0149-2009-ANA-ALA-CHIRA. Asimismo, resuelve que los asociados de la demandante deberán pagar por tarifa de agua correspondiente al año 2010, por todo concepto, únicamente la suma de S/. 0,025 por m³ de agua superficial, y declaró infundada la demanda en lo demás que contiene. Para ello, determinó que la tarifa de agua es un tributo (tasa-derecho), pues el hecho generador se origina en la utilización de bienes públicos. Por otro lado, puntualizó que, aun cuando todos los usuarios pertenecientes a la jurisdicción del valle del Chira se encuentran en el mismo supuesto de hecho (agua superficial para fines



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02327-2013-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES, AGRICULTORES Y
EMPRESARIOS AGRARIOS DE RIEGO TECNIFICADO
DE LOS VALLES DE PIURA, CHIRA Y SAN LORENZO,
representados por don JOSÉ ALBERTO SÁENZ VÉRTIZ

agrarios) y utilizan la misma infraestructura hidráulica, se ha establecido un pago diferenciado para los sistemas de riego tecnificado cuando la ley no hace tal distinción.

La Segunda Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima (fojas 694) declaró la improcedente la demanda en aplicación del artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional, atendiendo a la naturaleza residual del proceso de amparo.

FUNDAMENTOS

1. La asociación demandante interpone demanda de amparo contra la Autoridad Nacional de Agua, y solicita a la judicatura constitucional que “aplique control difuso” y que inaplique a su caso la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos, por vulnerar el principio constitucional de “reserva de ley” y, en consecuencia, que sean declaradas nulas la Resolución Directoral 121-2010-ANA-DARH, la Resolución Administrativa 0149-2009-ANA-ALA CHIRA, y las Resoluciones Jefaturales 880-2009-ANA y 963-2009-ANA.
2. Asimismo, y de manera subordinada, pide que estas resoluciones sean declaradas nulas por contravenir su derecho a la igualdad en materia tributaria y a la no confiscatoriedad, y que la Autoridad Nacional del Agua determine el valor de la retribución económica por el derecho de uso de agua superficial con fines agrarios (que debe ser igual para todos los agricultores), apruebe la tarifa por uso de la infraestructura hidráulica mayor y menor de agua (que debe ser igual para todos los agricultores que utilicen la a misma infraestructura) y aplique los principios tributarios contenidos en el artículo 74 de la Constitución.
3. Este Tribunal, sobre la base de lo prescrito por la Constitución, ha sostenido en reiteradas ocasiones que en principio la vía procesal pertinente para analizar la constitucionalidad de normas de rango legal es el proceso de inconstitucionalidad.
4. Ahora bien, lo anterior ha sido matizado tanto por el Código Procesal Constitucional (artículo 3) como por la jurisprudencia de este Tribunal. Efectivamente, este órgano colegiado ha señalado que el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición absoluta para cuestionar a través del proceso de amparo leyes que puedan resultar lesivas de derechos fundamentales, sino una limitación que pretende impedir que, a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales, se pretenda impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley, toda vez que el ordenamiento prevé otros procesos, como los de inconstitucionalidad o de acción popular, cuyo objeto específico precisamente es preservar la condición de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02327-2013-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES, AGRICULTORES Y EMPRESARIOS AGRARIOS DE RIEGO TECNIFICADO DE LOS VALLES DE PIURA, CHIRA Y SAN LORENZO, representados por don JOSÉ ALBERTO SÁENZ VÉRTIZ

Constitución como ley suprema del Estado (Cfr. RRTC Exps. N.ºs 2308-2004-AA y 1535-2006-AA).

5. En dicho contexto, este Tribunal ha establecido que sí procede el amparo contra *normas legales autoaplicativas*, es decir, contra aquellas normas generadoras de situaciones o efectos jurídicos inmediatos, que no necesitan de actos concretos de aplicación. Esto, qué duda cabe, exige a los jueces constitucionales realizar un *análisis del carácter autoejecutivo de la norma legal*.

6. Al respecto, este órgano colegiado ha diferenciado entre *normas heteroaplicativas* y *normas autoaplicativas* (cfr. STC Exp. N.º 4677-2004-PA/TC, ff. jj. 3 y 4) de la siguiente forma:

Norma heteroaplicativa: es aquella cuya aplicabilidad no depende de su sola vigencia, sino de la verificación de un evento posterior, sin cuya existencia la norma carecerá indefectiblemente de eficacia. Son normas de eficacia condicionada, bien sujeta a la realización de algún acto posterior de aplicación o una eventual regulación legislativa.

Norma autoaplicativa (también autoejecutiva, operativa o de eficacia inmediata): es aquella cuya aplicación resulta inmediata e incondicionada una vez que han entrado en vigencia. Expresado de otro modo, son normas que no requieren actos de desarrollo o ejecución para desplegar sus efectos.

7. Con otras palabras, puede decirse que las normas heteroaplicativas carecen de eficacia directa frente a las personas o las entidades que se encuentran sometidas a su regulación, pues requieren necesariamente contar con reglamentación y/o actos de implementación o aplicación. Por su parte, las normas autoaplicativas en la práctica funcionan como actos: es decir, son “normas creadoras de situaciones jurídicas inmediatas, sin la necesidad de actos concretos de aplicación” (STC Exp. N.º 01473-2009-PA/TC, f. j. 2), que afectan “directamente derechos subjetivos constitucionales” (STC Exp. N.º 01535-2006-PA/TC, f. j. 34).

8. En el presente caso, la asociación recurrente no alega que la norma cuya inaplicación pide (la Ley N.º 29338, Ley de Recursos Hídricos), por considerarla inconstitucional, sea una norma autoaplicativa. Más aun, no interpone su demanda contra la referida disposición, sino contra la Autoridad Nacional del Agua y, más específicamente, cuestiona actos concretos de ella: la Resolución Directoral 121-2010-ANA-DARH, la Resolución Administrativa 0149-2009-ANA-ALA CHIRA, y las Resoluciones Jefaturales 880-2009-ANA y 963-2009-ANA.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02327-2013-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES, AGRICULTORES Y
EMPRESARIOS AGRARIOS DE RIEGO TECNIFICADO
DE LOS VALLES DE PIURA, CHIRA Y SAN LORENZO,
representados por don JOSÉ ALBERTO SÁENZ VÉRTIZ

9. Siendo así, en lo que respecta a la supuesta inconstitucionalidad de la norma legal que invoca, al no tratarse de un cuestionamiento a su posible carácter autoejecutivo, dicha pretensión debe ser discutida a través de un proceso en el que sea posible cuestionar la constitucionalidad en abstracto de normas con rango de ley, es decir, a través del proceso de inconstitucionalidad. Adicionalmente, esto también puede afirmarse con respecto a los cuestionamientos contra las normas administrativas de carácter general, pero de rango infralegal, emitidas por la Autoridad Nacional del Agua (v. gr., las resoluciones jefaturales), las cuales corresponderían ser cuestionadas a través del proceso de acción popular, por cuestionarse su aplicación al caso concreto y no su carácter autoplicativo.
10. Por otra parte, ya descartado la procedencia de un posible amparo contra normas legales, aun subsiste la pretensión dirigida a que se declaren nulas resoluciones y actos administrativos de la Autoridad Nacional del Agua. Al respecto, corresponde analizar inicialmente si esta pretensión merece ser dilucidada a través del proceso de amparo, o si debe ser rechazada por existir una vía judicial ordinaria que pueda considerarse como específica e igualmente satisfactoria, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional. A estos efectos, deberá utilizarse el "análisis sobre la pertinencia de la vía constitucional" establecido como precedente en la STC Exp. N.º 02383-2013-AA (caso Elgo Ríos), ff.jj. 12-15 y 17, el cual ha sido complementado posteriormente con lo dispuesto en la STC Exp. N.º 04968-2014-HC (caso Alejandro Toledo y otra), f. j. 14 y 15.
11. A través del mencionado precedente se señala que existen dos perspectivas para entender cuándo una vía puede ser considerada como "igualmente satisfactoria": una objetiva, vinculada con el análisis de la vía propiamente dicha (vía específica idónea); y otra subjetiva, relacionada con el examen de la afectación al derecho invocado (urgencia iusfundamental) (STC Exp. N.º 02383-2013-PA, f. j. 12 y ss.). De este modo, habrá una vía igualmente satisfactoria si se acredita la existencia de un proceso con una estructura idónea y que pueda brindar tutela adecuada (perspectiva objetiva) y, al mismo tiempo, si no existe riesgo de irreparabilidad o necesidad de tutela urgente por la relevancia del derecho o la gravedad de las consecuencias (perspectiva subjetiva). En caso contrario, se encontrará perfectamente habilitada la vía del amparo.
12. En el presente caso, este Tribunal estima que las resoluciones y actos administrativos que se alegan lesivos de derechos –y que no corresponden ser ventilados a través del proceso de acción popular– pueden ser cuestionados perfectamente a través del proceso contencioso-administrativo, regulado por la Ley N.º 27584, pues en dicha vía se podría alcanzar la misma tutela que se persigue en esta sede, es decir, a la nulidad de los actos cuestionados (e incluso, de ser el caso, en esa vía puede inaplicarse cualquier norma legal que se considere



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02327-2013-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES, AGRICULTORES Y
EMPRESARIOS AGRARIOS DE RIEGO TECNIFICADO
DE LOS VALLES DE PIURA, CHIRA Y SAN LORENZO,
representados por don JOSÉ ALBERTO SÁENZ VÉRTIZ

inconstitucional). Adicionalmente, en autos no se ha señalado ninguna razón especialmente urgente que exima a la asociación recurrente de acudir a la vía ordinaria para solicitar la protección de los derechos que invoca y defender sus intereses patrimoniales. Siendo así, la demanda de autos no ha superado el análisis de pertinencia de la vía constitucional, por lo que debe ser rechazada, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Jose Alberto Saenz Vertiz
Jose Alberto Saenz Vertiz
Jose Alberto Saenz Vertiz

Lo que certifico:

14 JUN 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02327-2013-PA/TC

LIMA

ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES, AGRICULTORES Y EMPRESARIOS AGRARIOS DE RIEGO TECNIFICADO DE LOS VALLES DE PIURA, CHIRA Y SAN LORENZO.

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Con el debido respeto por la opinión vertida por mis colegas magistrados, me aparto de los fundamentos 10 *in fine* y 11 de la presente sentencia, porque para determinar la vía igualmente satisfactoria sigue los criterios recogidos en el Expediente 02383-2013-PA/TC (caso Elgo Ríos), incorporando reglas complejas, compuestas por conceptos abstractos e indeterminados, que generan un amplio margen de discrecionalidad en perjuicio de la labor jurisdiccional y del propio justiciable.

De este modo, siendo que las resoluciones y actos administrativos pueden ser cuestionados en el proceso contencioso administrativo, entonces la demanda resulta **IMPROCEDENTE**.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

14 JUN. 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria Relatora
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL