



EXP. N.º 03937-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN NACIONAL
AGRARIA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de agosto de 2025, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Hernández Chávez, Morales Saravia y Monteagudo Valdez pronuncia la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por la Confederación Nacional Agraria debidamente representada por don Antolín Huáscar Flores contra la Resolución 4, de fecha 4 de mayo de 2023¹, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Lima, que declaró improcedente la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de noviembre de 2019², la Confederación Nacional Agraria, debidamente representada por don Antolín Huáscar Flores, interpuso demanda de amparo contra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y Ministerio del Ambiente (Minam). Solicitó lo siguiente: i) se ordene que se incorpore en el Consejo Directivo de la OEFA, adscrito al c, cuatro miembros de organizaciones representativas nacionales indígenas, campesinas, nativas y afrodescendientes: una de las comunidades campesinas de la costa, una de las comunidades campesinas de la sierra, una de las comunidades nativas de la selva y una de los pueblos indígenas afrodescendientes; y ii) se inaplique el artículo 8 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa), Ley 29325; el artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones de la OEFA, aprobado por el Decreto Supremo 013-2017-MINAM; y toda norma que contravenga el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Alegó la vulneración de su derecho a la libre autodeterminación, a la identidad étnica y cultural, al acceso a los cargos públicos y el derecho de los pueblos indígenas a participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que le conciernan en el Consejo Directivo de OEFA.

¹ Foja 259

² Foja 35





EXP. N.º 03937-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN NACIONAL
AGRARIA

Mediante Resolución 1, de fecha 14 de febrero de 2020³, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima admitió a trámite la demanda.

Con escrito de fecha 12 de febrero de 2021⁴ el procurador público del Ministerio del Ambiente, formula nulidad del acto admisorio, excepción de falta de legitimidad para obrar del demandado y contestó la demanda. Sobre el acto admisorio, alegó que existe una indebida acumulación de las pretensiones, incumpliendo el artículo 85, numeral 2 del Código Procesal Civil, pues el demandante no ha establecido si sus pretensiones son subordinadas alternativas o accesorias. Con relación a la excepción planteada, esgrime que el Minam no forma parte de la relación jurídica sustantiva ni la relación jurídica procesal, debido a que, en el presente proceso, la pretensión no guarda relación con dicha entidad. Solicitó que se declare improcedente la demanda por existir una vía procedimental específica igualmente satisfactoria, por lo que le correspondería iniciar un proceso de inconstitucionalidad, mediante el cual pueda satisfacer su pretensión.

Con escrito de fecha 1 de marzo de 2021⁵ el procurador público del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental se apersonó y contestó la demanda solicitando se declare infundada. Argumentó que la demandante ha omitido indicar que el Consejo Directivo se encuentra regulado en la Ley 29325 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, norma que establece las funciones y conformación del Consejo Directivo. Además, el pedido de la Confederación Nacional Agraria está dirigida a la modificación de una norma que tiene carácter de ley, por lo que no resulta aplicable en un proceso de amparo. Incorporar cuatro miembros no considerados por la ley, dentro de los integrantes del Consejo Directivo, que no cumplan con los requisitos de la Ley del Sinefa y el Reglamento de Organización y Funciones, constituiría un vicio de nulidad del acto administrativo que resuelva dicho nombramiento y la responsabilidad del emisor del acto inválido.

Mediante Resolución 15, de fecha 30 de septiembre de 2022⁶, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima declaró improcedente la nulidad del auto admisorio, infundada la excepción planteada por el procurador del Ministerio del Medio Ambiente y fundada la demanda de amparo. En ese sentido, declaró inaplicable toda norma en el sector ambiente que contravenga el Convenio 169, artículo 6.1.b., por considerar que, sí existe una norma convencional,

³ Foja 54

⁴ Foja 91

⁵ Foja 146

⁶ Foja 172



EXP. N.º 03937-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN NACIONAL
AGRARIA

constitucional y legal que permite y garantiza plenamente la participación de los pueblos indígenas u originarios en asuntos que les conciernen; por lo cual es responsabilidad del estado, específicamente del Minam y el OEFA, establecer los medios más efectivos para que esa participación se materialice en la misma medida y a todos los niveles que a otros sectores de la población, precisamente para la adopción de decisiones en entidades públicas responsables de las políticas y programas que les conciernen, como es el caso de las entidades mencionadas, por tanto la demanda debe ser estimada.

A su turno, la Sala Superior revisora, mediante Resolución 4, de fecha 4 de mayo de 2023⁷, reformó la apelada y la declaró improcedente. Consideró que la pretensión referida a la incorporación de cuatro miembros en el Consejo Directivo de la OEFA, no tiene reconocimiento ni sustento expreso en norma alguna, además de transgredir lo expresamente prescrito por el artículo 8 de la Ley 29325. Agregó que la pretensión del demandante supone una modificación de una norma legal, aspectos totalmente ajenos a la finalidad del proceso de amparo. Por tanto, disponer la incorporación de cuatro miembros ante el Consejo Directivo vía judicial, afectaría el principio de separación de poderes, pues es competencia exclusiva del Ministerio del Medio Ambiente. En relación con la inaplicabilidad de diversos dispositivos vigentes por contravenir el artículo 6.1.b del Convenio OIT, se debe tener en consideración los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en los casos de la interposición de demandas de amparo contra normas legales, en el sentido de que no son procedentes contra normas heteroaplicativas, como en el caso de autos, pues el artículo 8 de la Ley 29325 que establece la composición del Consejo Directivo de la OEFA, está condicionada a la realización de actos posteriores y concretos de aplicación.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. En la presente causa, la parte demandante solicita que:
 - i) se ordene que se incorpore en el Consejo Directivo de la OEFA, adscrito al Minam, cuatro miembros de organizaciones representativas nacionales indígenas, campesinas, nativas y afrodescendientes: una de las comunidades campesinas de la costa, una de las comunidades campesinas de la sierra, una de las comunidades nativas de la selva y una de los pueblos indígenas afrodescendientes; y

⁷ Foja 259



EXP. N.º 03937-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN NACIONAL
AGRARIA

ii) se inaplique el artículo 8 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley 29325, el artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo 013-2017-MINAM y toda norma que contravenga el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la OIT.

Análisis del caso concreto

2. En el presente caso, la primera pretensión de la demandante consiste en exigir que el OEFA incorpore a cuatro miembros de organizaciones representativas en el Consejo Directivo de la OEFA, máximo órgano de esta institución, alegando principalmente la vulneración de su derecho de participación.
3. De la lectura de la Ley 29325, se advierte que el Consejo Directivo del OEFA cuenta con cinco miembros; dos designados por el Ministerio del Ambiente y los tres restantes deben someterse a un concurso público de méritos, de este modo se ha definido en el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, que recoge el procedimiento del concurso público de méritos, descrito en cuatro etapas, estas son: i) convocatoria, ii) declaratoria de candidatos aptos, iii) evaluación y iv) selección; así también se definen los requisitos de aquellas personas que deseen acceder al consejo directivo como órgano máximo del OEFA.
4. Por tanto, el legislador democrático se ha decantado por la libre designación de dos miembros del Consejo Directivo de la OEFA que serán propuestos por el Ministerio del Medio Ambiente y tres miembros que deben ser sometidos a previo concurso público de méritos. En consecuencia, la primera pretensión no es susceptible de ser dilucidada y atendida en el marco de un proceso de amparo en la medida en que su objeto es restituir los derechos fundamentales conculcados o, en su defecto, poner punto final a eventuales amenazas a ellos.
5. En relación con la inaplicación del artículo 8 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley 29325 y el artículo 11 del Reglamento de Organización y Funciones de la OEFA, aprobado por el Decreto Supremo 013-2017-MINAM y toda norma que contravenga el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la OIT.



EXP. N.º 03937-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN NACIONAL
AGRARIA

6. Tal como tiene establecido este Tribunal⁸ en uniforme y reiterada jurisprudencia⁹, en los casos de los “amparos contra normas”, su procedencia se encuentra condicionada a que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa no sea heteroaplicativa. Una norma heteroaplicativa es aquella cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo. Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos.
7. Distinto es el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es decir, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigor, resulta inmediata e incondicionada. En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos y aquellas otras que determinan que dicha incidencia se producirá como consecuencia de su aplicación obligatoria e incondicionada. En el primer caso, el amparo contra la norma procederá por constituir ella misma un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales. En el segundo, la procedencia del amparo es consecuencia de la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales que representa el contenido dispositivo inconstitucional de una norma inmediatamente aplicable (cfr. la sentencia recaída en el Expediente 04677-2004-PA/TC). Ambos casos se encuentran previstos en el artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPC), que dispone: “Cuando se invoque la amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma incompatible con la Constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma”. (subrayado agregado)
8. Ahora bien, incluso en el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es preciso distinguir las situaciones en las que, al no existir aún concretos actos de aplicación, el amparo se dirige irremediabilmente de modo directo contra la norma, y aquellas otras situaciones en las que, ya existiendo actos de aplicación, el amparo en realidad no se dirige directamente contra la norma, sino contra sus actos de aplicación.

⁸ STC 04613-2022-PA/TC

⁹ Cfr. la STC 005042000-PA/TC, FJ 2; STC 00830-2000-PA/TC, FJ 2; STC 013112000-PA/TC, FJ 1; STC 00300-2002-PA/TC y otros (acumulados), FJ 1; STC 02670-2002-PA/TC, FJ 2; STC 00487-2003-PA/TC, FJ 2; STC 02302-2003-PA/TC, FJ 7; STC 02308-2004-PA/TC, FJ 4 y 5; STC 04677-2004-PA/TC, FJ 3 y 4.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03937-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN NACIONAL
AGRARIA

9. En el caso propuesto por la demandante, estamos frente a una norma heteroaplicativa, como es el caso del numeral 8.1 de la norma cuestionada, en la que se define al Consejo Directivo como órgano máximo del OEFA y determina cuáles son sus funciones y en el numeral 8.2 regula cómo está integrado el Consejo Directivo y cómo es el procedimiento de elección, incluso dispone que este sea regulado por el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA. Asimismo, el artículo 11 de esta norma reglamentaria, regula el proceso de concurso público para la elección de tres de los cinco miembros del Consejo Directivo, estableciendo el período de designación, las etapas del concurso público y los requisitos de los postulantes. Por tanto, ambas normas –legal y reglamentaria– son heteroaplicativas, puesto que requieren de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo.

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.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ

PONENTE HERNÁNDEZ CHÁVEZ