



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/09/2026 09:22:29-0500

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de mayo de 2026, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Dominguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Gutiérrez Ticse. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional¹ interpuesto por la Confederación Nacional Agraria contra la Resolución 12, de fecha 1 de diciembre 2022², expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró infundada la demanda de amparo.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 8 de agosto de 2019³, la Confederación Nacional Agraria interpone demanda de amparo contra el Ministerio de Cultura y el Viceministerio de Interculturalidad, a fin de que: **[i]** se efectivice la participación indígena en el Viceministerio de Interculturalidad y las direcciones de línea, asignando dichos cargos a representantes indígenas propuestos por las organizaciones representativas nacionales indígenas, campesinas, nativas y afrodescendientes; y, **[ii]** se inaplique en el sector cultura, en aplicación del control de convencionalidad, toda norma que contravenga el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

En síntesis, aduce la vulneración de sus derechos a la libre autodeterminación, a la identidad étnica y cultural, al acceso a la función o cargo público vinculados a programas y políticas indígenas y al 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 les conciernen.

¹ Foja 252.

² Foja 241.

³ Foja 26.



Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/09/2026 16:36:05-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/09/2026 20:20:18-0500



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

Auto de admisión a trámite

Mediante Resolución 1, de fecha 28 de octubre de 2019⁴, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima admite a trámite la demanda.

Contestación de la demanda

Con escrito de fecha 29 de noviembre de 2019⁵ el procurador público del Ministerio Cultura contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada, pues lo pretendido por la demandante no forma parte del contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados en la demanda. Asimismo, sostiene que el derecho reconocido en el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la OIT no contempla, entre sus manifestaciones, un derecho a adoptar decisiones, sino únicamente a intervenir en el proceso de formación de estas, lo que supone una participación como actor externo y no dentro de la estructura del aparato estatal. Es más, el derecho a participar libremente en la adopción de decisiones en los organismos administrativos responsables de políticas y programas que les conciernan, mas no un derecho a decidir directamente sobre tales políticas y programas. Finalmente, refiere que, para el cumplimiento de sus funciones, el Viceministerio de Interculturalidad cuenta con mecanismos y espacios institucionalizados en los que se incorpora a representantes de organizaciones indígenas, cuyas opiniones son consideradas en la deliberación y adopción de sus decisiones.

Sentencia de primera instancia o grado

Mediante Resolución 6, de fecha 30 de diciembre de 2021⁶, el Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, declara fundada la demanda de amparo, tras considerar que si la norma convencional, constitucional y legal que permite y garantiza plenamente la participación de los pueblos indígenas u originarios en asuntos que les conciernen, es responsabilidad del Estado, en este caso del Ministerio de Cultura, establecer los medios más efectivos para que esa participación se materialice.

Sentencia de segunda instancia o grado

⁴ Foja 46.

⁵ Foja 53.

⁶ Foja 202.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

A su turno, la Sala superior revisora, mediante Resolución 12, de fecha 1 de diciembre de 2022⁷, declara infundada la demanda de amparo, tras considerar que el artículo 6.1 b del Convenio 169 de la OIT no sustenta la asignación de cargos directivos que intenta conseguir, cuando ello no es la finalidad de la norma.

FUNDAMENTOS

1. Tal como se advierte de autos, la *primera pretensión* de la demandante consiste en que el Ministerio de Cultura incorpore dentro del Viceministerio de Interculturalidad y sus direcciones a miembros representantes indígenas propuestos por las organizaciones representativas nacionales indígenas campesinas, nativas y afrodescendientes, en virtud de su derecho fundamental a la participación política, por lo que cuestiona el *statu quo*.
2. No obstante, de la lectura de la Ley 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, se advierte que el Viceministerio de Interculturalidad es un órgano que conforma la alta dirección del Ministerio de Cultura, el mismo que se encuentra conformado por la Dirección General de Ciudadanía Intercultural y la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas. La primera de las direcciones se encuentra conformada por: la Dirección de Políticas Indígena, Dirección de Políticas para Población Afroperuana y la Dirección de Diversidad Cultural y Eliminación de la Discriminación Racial; mientras que la segunda de ellas se compone por: la Dirección de Consulta Previa, la Dirección de Lenguas Indígenas y la Dirección de Pueblos Indígenas en Aislamiento y/o Contacto Inicial -PIACI⁸.
3. Ahora bien, conforme a lo establecido en el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 27594, Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos, el cargo de viceministro es uno de confianza cuyo nombramiento es una potestad que corresponde al presidente de la República. De la misma forma, mediante

⁷ Foja 241.

⁸ Véase

https://www.gob.pe/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOnsiZGF0YSI6MTczNzMsInB1ciI6ImJsb2JfaWQifX0=-

162500f882d8b9040e2f90a959e371fc2f8ae145/organigramamc.pdf



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

la Resolución Ministerial 412-2019-MC y, posteriormente, la Resolución Directoral 001231-2025-OGRH-SG/MC⁹, se estableció las direcciones del Ministerio de Cultura que son cargos de confianza, cuya designación corresponde al titular de la entidad.

4. Por consiguiente, el legislador democrático se ha decantado por la libre designación de los directores del Viceministerio de Interculturalidad; en consecuencia, la primera pretensión no es susceptible de ser dilucidada 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 al ejercicio de los mismos.
5. Aunado a ello, debe señalarse que, aunque el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la OIT establece el deber de los estados de garantizar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, dicha norma no establece que esta obligación deba materializarse a través de la asignación directa de cargos directivos o similares dentro del Estado a los representantes de la comunidades indígenas y originarias. En ese sentido, lo requerido en este extremo de la demanda no resulta procedente.
6. En cuanto a la *segunda pretensión*, consistente en que, mediante la aplicación del control de convencionalidad, se inaplique toda norma que contravenga el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la OIT; también resulta improcedente, en vista de que es un incontrovertiblemente pedido genérico, pues no identifica alguna en concreto que deba ser escrutada en sede constitucional.
7. Siendo ello así, corresponde declarar la improcedencia de la demanda, en aplicación de lo establecido en el artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional, por cuanto los hechos planteados en la demanda no se ajustan al contenido constitucionalmente protegido de los derechos invocados.

⁹Véase:

https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=77&id_tema=64&id_padre=32



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
GUTIÉRREZ TICSE**

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero relevante hacer las siguientes precisiones en cuanto a la participación de los pueblos indígenas y de sus organizaciones representativas:

PETITORIO

1. La parte demandante solicita que:
 - i) Se efectivice la participación indígena en el Viceministerio de Interculturalidad y las direcciones de línea, asignando dichos cargos a representantes indígenas propuestos por las organizaciones representativas nacionales indígenas campesinas, nativas y afrodescendientes.
 - ii) Se inaplique en el sector cultura, en aplicación del control de convencionalidad, toda norma que contravenga el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la OIT.

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2. El Tribunal Constitucional ha asumido que el multiculturalismo y el diálogo de culturas sustenta la unidad en la diversidad. Así, en la sentencia emitida en el Expediente 00042-2004-AI/TC, fundamento 3, ha afirmado que:

Más aún, en una sociedad tan heterogénea y plural como la nuestra -integrada por una cultura autóctona y originaria, y por una cultura mestiza o criolla-, es necesario que se reconozcan determinados valores democráticos y culturales que deben ser compartidos por todos, sin que ello implique un desconocimiento de la idiosincrasia de cada comunidad. Se requiere, pues, establecer la unidad dentro de la diversidad y el pluralismo.

De ahí que sea posible señalar que la multiculturalidad del Estado peruano, no debe significar un lastre para lograr la identidad nacional, sino un desafío constitucional en la medida que se debe tener en consideración el valor de la diversidad cultural. En efecto, se puede señalar que "la diversidad cultural es valiosa, tanto en el sentido cuasiestético de que crea un mundo más interesante, como porque otras culturas poseen modelos alternativos de organización social que puede resultar útil adaptar a nuevas circunstancias. Este último aspecto



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

suele mencionar con relación a los pueblos indígenas, cuyos estilos de vida tradicionales proporcionan un modelo de relación sostenible con el entorno”.

3. El derecho a la participación de los pueblos indígenas está relacionado con otros derechos fundamentales como el de consulta previa. Como correlato de ello, este último fomenta la participación de los pueblos indígenas u originarios en el Estado y la sociedad, coopera en el fortalecimiento del Estado constitucional, democratiza la sociedad peruana y contribuye a revertir la exclusión histórica a la cual han estado sometidos, preservando su identidad y subsistencia digna¹⁰.
4. Al respecto, cabe mencionar que, si bien son conexos e integradores, entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la participación ciudadana existen diferencias.
5. Tal como se desarrolló en la STC 00151-2021-AA/TC (*Caso ORPIO*), mientras que el derecho a la consulta previa garantiza que la opinión de los pueblos indígenas sea tomada en cuenta antes de adoptarse una decisión definitiva que pueda afectarles, **el derecho a la participación ciudadana hace posible la libre intervención de las personas en el ámbito político, económico, social y cultural de la nación. Es por esto que el propio Convenio 169 regula por separado este último derecho en sus artículos 6, inciso b, y 7.** (Cfr. Sentencia 05427-2009-PA/TC, fundamento 62). Esta dimensión de tutela es un derecho continente en donde se puede incardinar la pretensión de los recurrentes: libre determinación, propiedad comunal, recursos naturales, identidad cultural y libertad religiosa (en visión propia)¹¹.
6. En efecto, entender ambos derechos dentro de lo que se conceptualiza como consulta previa, no traduce de forma veraz el contenido del artículo 7 del Convenio 169 OIT:

¹⁰ STC 01717-2014-AC/TC, fundamento 25.

¹¹ STC 00151-2021-AA/TC, fundamento 42.



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, **dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.** [Énfasis nuestro].
7. Aunado a ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido en su Informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (A/HRC/EMRIP/2010/2), que la participación de los pueblos indígenas está presente en una amplia gama de instrumentos internacionales, además del Convenio 169 OIT; entre ellos la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
8. En efecto, a nivel interno, el Ministerio de Cultura ha declarado que “este derecho busca asegurar la incorporación de las prioridades de los pueblos en los planes y programas del Estado. A través de la participación, se les reconoce a los pueblos indígenas la capacidad política y jurídica de actuar activamente en los diversos procesos de desarrollo en los que se vean involucrados pueblos indígenas desde su elaboración hasta su ejecución. Es decir, la construcción del proceso, será conjunta entre el Estado y los pueblos indígenas”¹².
9. El referido derecho, entonces, se constituye como necesario para la efectivización de la libre determinación de los pueblos indígenas. Así, si bien difiere del derecho a la consulta, el derecho de participación de los pueblos indígenas garantiza que estos puedan participar activamente en los asuntos que les competen. A modo de ejemplo, Snoeck destaca que el derecho a la participación de los pueblos indígenas se aplica en la

¹² Ministerio de Cultura (2013). Consulta a los Pueblos Indígenas. Guía metodológica. Lima: Ministerio de Cultura, pág. 21. Vease en: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/ConsultaalospueblosindigenasGuiametodologica.pdf>



Tribunal Constitucional

Sala Segunda. Sentencia 1537/2026

EXP. N.º 01872-2023-PA/TC
LIMA
CONFEDERACIÓN
NACIONAL AGRARIA

elaboración, aplicación y evaluación de políticas, programas y planes o medidas que les conciernen¹³.

Análisis del caso concreto

10. Si bien, el artículo 6.1.b del Convenio 169 de la OIT establece el deber de los Estados de garantizar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan, dicha norma no establece que esta obligación deba materializarse a través de la asignación directa de cargos directivos o similares dentro del Estado a los representantes de la comunidades indígenas y originarias.
11. Finalmente, si bien el Convenio 169 de la OIT no reconoce un derecho a la asignación directa de cargos públicos a representantes indígenas, sí reafirma la obligación estatal de garantizar su participación efectiva en los procesos de adopción de decisiones. En este sentido, la participación de los pueblos indígenas y de sus organizaciones no es un mero complemento, sino un elemento constitutivo del Estado constitucional de derecho, en tanto asegura la inclusión de la diversidad cultural en la gestión pública y el respeto de los derechos colectivos de los pueblos originarios. Ahora bien, la improcedencia de la demanda no desconoce la relevancia de dichos derechos de participación, sino que se limita a denegar el petitorio concreto formulado en el caso particular, sin que ello importe un menoscabo de su protección normativa.

S.

GUTIÉRREZ TICSE

¹³ Snoeck, S. (2013). Derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen. Vease en: https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/125_Informe_participacion_PPII.pdf (p.5)