

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe jurídico sobre la sentencia Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31973, "Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal"

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada que presenta:

Rossmery Florez Huacasi

ASESOR:  
NIELS JYEYSON APAZA JALLO

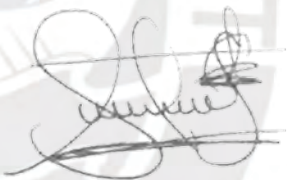
Lima, 2025

## INFORME DE SIMILITUD

Yo, APAZA JALLO, NIELS JYEYSON, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de suficiencia profesional titulado **“Informe jurídico sobre la sentencia Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31973, Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal”**, de la autora FLOREZ HUACASI, ROSSMERY, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 34%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin, el 14 de julio de 2025.
- He revisado dicho reporte y el trabajo de suficiencia profesional, y no advertí indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas existentes a la fecha.

Lima, 16 de julio del 2025

APAZA JALLO, NIELS JYEYSON	
DNI: 46583763	Firma:
ORCID:  <a href="https://orcid.org/0000-0001-9018-7945">https://orcid.org/0000-0001-9018-7945</a>	

## **RESUMEN**

El presente informe analiza el Pleno 88/2025, el cual aborda tres demandas de inconstitucionalidad contra de la Ley N.º 31973, que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. La problemática principal es determinar si el Tribunal realizó un adecuado control constitucional respecto de cada una de las disposiciones de la referida ley, así como los efectos sobre el derecho al medio ambiente, la consulta previa, y el principio de sostenibilidad y conservación ambiental.

Para ello, se empleó la Constitución Política, la Ley N.º 31973, la Ley N.º 29763, el Convenio 169 de la OIT, la Ley N.º 29785 de Consulta Previa, así como normativa interna aplicable. Sumado a ello, se ha considera la jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El informe concluye que, el Tribunal determinó adecuadamente la declaratoria de inconstitucionalidad de la Primera Disposición Complementaria Transitoria. Sin embargo, al validarse la transferencia de competencias a MIDAGRI, se desconoce la importancia de un enfoque de sostenibilidad y conservación ambiental. Asimismo, la consulta previa debió realizarse respecto de la integralidad de la ley debido al impacto directo en territorios indígenas. Finalmente, la convalidación de la Única Disposición Complementaria Final legaliza la deforestación pasada y pone en riesgo el patrimonio forestal. En conjunto, el fallo debilita la protección del patrimonio forestal en un contexto de deforestación continua.

### **Palabras clave**

*Patrimonio forestal, deforestación, consulta previa, principio de sostenibilidad, actividad agrícola.*

### **ABSTRACT**

*This report analyzes Pleno 88/2025, which addresses three unconstitutionality awsuits against Law No. 31973, which modifies the Forestry and Wildlife Law. The main problem is to determine whether the Court carried out an adequate constitutional control of each of the provisions of said law, as well as the effects on the right to the environment, prior consultation, and the principle of environmental sustainability and conservation.*

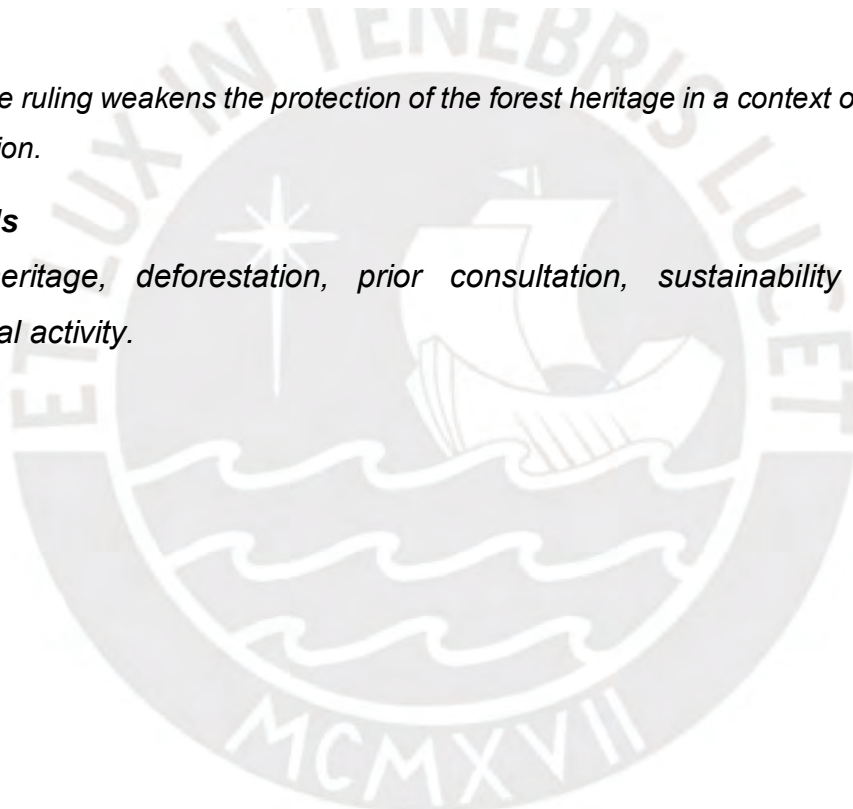
*For this purpose, the Political Constitution, Law No. 31973, Law No. 29763, ILO Convention 169, Law No. 29785 on Prior Consultation, as well as applicable domestic regulations were used. In addition, the relevant jurisprudence of the Constitutional Court and the Inter-American Court of Human Rights has been considered.*

*The report concludes that the Court properly determined the declaration of unconstitutionality of the First Transitory Complementary Provision. However, by validating the transfer of powers to MIDAGRI, the importance of a focus on environmental sustainability and conservation was ignored. Likewise, prior consultation should have been carried out regarding the comprehensiveness of the law due to its direct impact on indigenous territories. Finally, the validation of the Sole Final Complementary Provision legalizes past deforestation and puts the forest heritage at risk.*

*Overall, the ruling weakens the protection of the forest heritage in a context of continued deforestation.*

**Keywords**

*Forest heritage, deforestation, prior consultation, sustainability principle, agricultural activity.*



## ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO</b> .....	5
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	7
1.1 Justificación de la elección de la resolución .....	7
1.2 Presentación del caso y del análisis .....	7
<b>II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES</b> .....	9
2.1 Antecedentes .....	9
2.2 Hechos relevantes del caso .....	10
2.2.1. Posiciones de las partes en el proceso judicial .....	10
Fundamentos de los demandantes .....	10
Fundamentos de la contestación de la demanda del Congreso de la República ...	12
2.2.2. Sentencia del Tribunal Constitucional .....	13
<b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	14
3.1 Problema principal .....	14
3.2 Problemas secundarios .....	14
<b>IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA</b> .....	15
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios .....	15
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución .....	16
<b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	16
5.1. Cuestiones previas .....	16
Sobre la denominada “Constitución Ecológica” .....	16
Sobre los pueblos indígenas y la deforestación .....	17
5.2. Sobre la transferencia de competencias. Modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N.º 29763 (Artículo 2) .....	19
5.2.1. La Zonificación forestal .....	19
5.2.2. Diseño institucional .....	21
5.2.3. Diferencia de objetivos institucionales .....	22
5.2.4. Marcos normativos independientes .....	22
5.3. Zonificación Forestal y Otorgamiento de Títulos Habilitantes (Primera Disposición Complementaria Transitoria) .....	23
5.4. Consulta previa y la prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes (Segunda Disposición Complementaria y Transitoria) .....	24
5.4.1. Consulta previa legislativa .....	26
5.4.2. El Congreso como entidad competente sobre proyectos de ley .....	28
5.5. Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes (Disposición Complementaria Final Única) .....	31
5.5.1. La Clasificación de Tierras por su capacidad de uso Mayor (CTM) .....	32

5.5.2. El principio de desarrollo sostenible.....	34
5.5.3. Dominio eminential del patrimonio forestal.....	35
5.5.4. Motivaciones de la Ley N.º 31973.....	37
5.5.5. Conflicto entre principios. Sostenibilidad y el desarrollo de la actividad económica privada .....	39
5.5.6. Sobre el artículo 37 de la Ley N° 29763 .....	45
<b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES .....</b>	<b>45</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>47</b>



## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<p><b>N° EXPEDIENTE</b></p>	<p>Expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC</p>
<p>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho Constitucional.</li> <li>• Derecho Ambiental.</li> <li>• Derecho de los Pueblos Indígenas.</li> <li>• Derecho Internacional de los Derechos Humanos.</li> </ul>
<p>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentencia 88/2025</li> </ul>
<p>DEMANDANTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colegio de Sociólogos del Perú.</li> <li>• Gobierno Regional De San Martín.</li> <li>• Colegio De Abogados De Lambayeque.</li> </ul>
<p>DEMANDADO</p>	<p>Congreso de la República</p>
<p>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</p>	<p>Tribunal Constitucional del Perú</p>
<p>TERCEROS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS – PERÚ).</li> <li>• Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andina y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).</li> <li>• Federación Nativa de Comunidades Catacaibos.</li> <li>• Organización de Pueblos Ashaninka del Distrito de Iparia.</li> <li>• Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú.</li> <li>• Asociación Peruana de Productores de Palma Aceitera.</li> <li>• Red Eclesial Panamazonica (REPAM).</li> <li>• Caritas Selva Central.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP.</li></ul>
OTROS	



## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Justificación de la elección de la resolución**

La elección de la sentencia recaída en la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31973 se justifica, en primer lugar, por su alta relevancia en el debate jurídico actual, y el intenso proceso parlamentario y la insistencia en la promulgación. Ello evidenció una fuerte presión para conseguir su aprobación pese a diversos pronunciamientos de organizaciones indígenas y de sociedad civil que advertían los peligros que traían consigo esta ley.

Esta norma legal y su análisis por parte del Tribunal Constitucional, en adelante el Tribunal, abordan cuestiones fundamentales que impactan directamente en la protección del medio ambiente, la gestión de los recursos naturales y los derechos de los pueblos indígenas, temas de especial relevancia para la elaboración del informe.

La resolución resulta de carácter complejo debido a varios factores. En principio, regula aspectos técnicos como la zonificación forestal y la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, que se entrelazan con principios y derechos constitucionales como la sostenibilidad y conservación, el dominio eminential del Estado sobre los recursos forestales, y el derecho a la consulta previa. Además, la Ley N.º 31973 modifica una norma previa (Ley N.º 29763) que sí fue consultada, generando un debate sobre el alcance de la consulta previa legislativa y si esta debió realizarse para la totalidad de la ley.

La complejidad se manifiesta también en la diversidad de argumentos presentados por las partes y las posiciones contrapuestas al interior del propio Tribunal Constitucional, como lo demuestran los votos singulares, que cuestionan aspectos clave de la decisión mayoritaria, particularmente en lo referente a la disposición final. Estos elementos hacen que la sentencia no solo resuelva un caso de inconstitucionalidad, sino que también plantee interrogantes sobre la adecuada interpretación y aplicación de principios constitucionales en contextos de tensión entre desarrollo económico y protección ambiental.

### **1.2 Presentación del caso y del análisis**

El presente trabajo analiza la sentencia que resolvió las demandas de inconstitucionalidad acumuladas interpuestas contra la Ley N.º 31973. El Tribunal Constitucional estimó en parte la demanda, declarando inconstitucionales la primera y segunda disposiciones complementarias transitorias, pero manteniendo la

constitucionalidad del artículo 2 y la Única Disposición Complementaria Final, adelante la UDCF.

El problema principal busca determinar si el Tribunal realizó un adecuado control constitucional respecto de las disposiciones cuestionadas de la referida ley y sus efectos sobre los derechos fundamentales y principios constitucionales. Para abordar esto, se plantean cuatro problemas secundarios.

El primero de ellos, busca analizar la adecuación del control sobre el cambio de competencias en zonificación forestal y gestión de bosques al MIDAGRI. En el segundo problema, se evaluará los efectos de las modificaciones sobre la zonificación forestal que establece la primera disposición transitoria. Respecto del tercer problema, se verificará el control sobre el derecho a la consulta previa respecto de la Segunda Disposición Transitoria, pero analizado en el contexto de toda la ley. Respecto al cuarto y último problema, se verá la adecuación del control sobre la excepción a la clasificación de tierras para predios deforestados que establece la Única Disposición Complementaria Final.

La posición preliminar respecto de la sentencia materia de análisis se fundamenta en que el Tribunal no realizó un control constitucional adecuado en varios aspectos relevantes. Se sostiene que el Tribunal falló al validar la transferencia de competencias al MIDAGRI, al no exigir la consulta previa de la integridad de la ley, y al no analizar adecuadamente el impacto de la Única Disposición Complementaria Final en la sostenibilidad ambiental.

Los principales instrumentos normativos empleados en el análisis incluyen la Constitución Política, la Ley N.º 31973, la Ley N.º 29763 y su Reglamento de Clasificación de Tierras, el Convenio 169 de la OIT y la Ley N.º 29785 de Consulta Previa, así como jurisprudencia relevante del Tribunal Constitucional y órganos internacionales como la Corte IDH. También se consideran opiniones especializadas e informes institucionales.

Las conclusiones más relevantes arribadas se centran en que el Tribunal acertó al declarar inconstitucionales las disposiciones transitorias que suspendían la zonificación forestal: sin embargo, fue deficiente al no ejercer un control constitucional adecuado sobre la inconstitucionalidad del cambio de competencias al MIDAGRI, al limitar la exigencia de consulta previa a una sola disposición y al convalidar la excepción a la clasificación de tierras, decisiones que, en conjunto, debilitan el régimen de protección forestal y ponen en riesgo el principio de sostenibilidad y los derechos de los pueblos indígenas."

## II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES

### 2.1 Antecedentes

En noviembre de 2021, se presentó el Proyecto de Ley N.º 649/2021-CR, el cual fue designado a la Comisión Agraria para su estudio, emitiéndose un dictamen favorable por unanimidad el 9 de mayo de 2022. Posteriormente, desde el 30 de junio de 2022, el proyecto estuvo en agenda del Pleno del Congreso. Paralelamente, el 6 de diciembre de 2021, se presentó el Proyecto de Ley N.º 894/2021-CR, tras ser remitido a la Comisión Agraria, se emitió un dictamen con unanimidad el 9 de mayo de 2022.

Asimismo, el 9 de junio de 2022, se añadió el Proyecto de Ley N.º 2315/2021, el cual fue derivado a la Comisión Agraria para su análisis.

Es preciso señalar que los tres proyectos buscaron modificar el artículo 29 de la Ley N.º 29763 e incorporar disposiciones transitorias orientadas a promover la zonificación forestal y promover las inversiones en el sector agrario.

En el Pleno del 7 de julio de 2022, se aprobó la acumulación de estos tres proyectos. En la misma fecha, se aprobó en primera votación y se exoneró de la segunda votación. Como resultado, el 14 de julio de 2022, se generó la autógrafa, la cual fue observada por el Poder Ejecutivo, retornando así a la Comisión Agraria.

Durante el Pleno del 29 de agosto de 2022, se propuso una cuestión previa para que los proyectos de ley acumulados pasaran a la Comisión de Pueblos para su estudio y dictamen, la cual fue aprobada. Posteriormente, se aprobó otra cuestión previa para que su retorno a la Comisión Agraria.

En la Segunda Sesión Descentralizada de la Comisión Agraria, del 22 de octubre de 2022, se aprobó el dictamen de insistencia por unanimidad. Tras ello, en la sesión del 23 de noviembre de 2022, la Junta de Portavoces acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Pueblos Amazónicos, Afroperuano, Ecología y Ambiente. A pesar de esto, la Comisión de Pueblos emitió un dictamen en mayoría de allanamiento y el envió al archivo.

En el transcurso de Pleno del 23 de marzo de 2023, se presentó una cuestión previa para que el proyecto retornara a la Comisión Agraria, pero fue rechazada. Acto seguido, la votación sobre la insistencia de la autógrafa observada también fue rechazada, lo que inicialmente implicaba su archivamiento. A pesar de esto, se presentaron una reconsideración a la votación y en diciembre de 2023, se aprobó la reconsideración y, posteriormente, la insistencia.

De esta manera, el 10 de enero de 2024, se contó con la autógrafa, la cual fue promulgada por el presidente del Congreso y publicada el 11 de enero de 2024 como la Ley N.º 31973.

## **2.2 Hechos relevantes del caso**

Tras la promulgación Ley N.º 31973, se evidenció la preocupación de que se podría estar legalizando la deforestación lo que contravendrían los principios de sostenibilidad y conservación, así como el derecho al medio ambiente. En el marco de ello, el Colegio de Sociólogos del Perú, el Gobierno Regional de San Martín, y el Colegio de Abogados de Lambayeque, interpusieron demandas de inconstitucionalidad contra referida ley, con argumentos similares.

En ese sentido, el 28 de agosto de 2024, el Tribunal acumuló los tres expedientes e incorporó a diversas organizaciones indígenas y sociedad civil en calidad de terceros, así como amicus curiae a académicos e instituciones.

### **2.2.1. Posiciones de las partes en el proceso judicial**

#### **Fundamentos de los demandantes**

Dentro del proceso se llegaron a acumular tres expedientes, en ese sentido se hará referencia a los principales argumentos de cada demanda interpuesta.

- a) Expediente N.º 0002-2024-PI/TC. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Sociólogos del Perú

Con fecha 11 de enero de 2024, se interpuso la demanda de inconstitucionalidad, la cual sostiene que las modificaciones introducidas por la ley promueven la deforestación y vulneran derechos y principios constitucionales, además de contravenir compromisos asumidos por el Estado peruano en tratados internacionales.

El demandante alega la vulneración del derecho a un ambiente (artículo 2, inciso 22), y de varios principios constitucionales, como el principio de conservación de la diversidad biológica (artículo 68), el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (artículos 67 y 69), el principio de solidaridad y el de equidad intergeneracional. Aunado a ello, el demandante cuestiona el incumplimiento por parte del Estado de su deber de formular una política nacional del ambiente, conforme lo establece el artículo 67 de la Constitución. También se señala la vulneración del principio de equidad intergeneracional, el derecho a la propiedad comunal (artículo 14 del Convenio 169 de la OIT) y el derecho a la consulta previa (artículo 6 del mismo convenio), entre otros principios.

En esa misma línea, de los demás argumentos se advierte que se contravienen obligaciones internacionales en materia de cambio climático y derechos de los pueblos indígenas, además de facilitar un contexto de posible impunidad frente a la deforestación ilegal. Por lo tanto, solicitaron que la inconstitucional de la ley en su totalidad.

Por otro lado, el 20 de marzo de 2024, la demanda fue declarada inadmisibles al detectarse omisiones formales que fueron subsanadas. La demanda fue declarada admisible el 27 de mayo de 2024.

- b) Expediente N.º 00003-2024. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Gobierno Regional de San Martín

El 22 de enero de 2024 se decidió interponer la demanda de inconstitucionalidad, la cual sostiene que se desincentiva la planificación técnica ambiental y territorial, como la que zonificación forestal implementada en regiones como San Martín, aprobada por R.M. N.º 039-2020-MINAM, en cumplimiento de la Ley Forestal vigente antes de la modificación.

Aunado a ello, se hace énfasis en la vulneración del derecho al medio ambiente y la omisión de la consulta previa, así como la pérdida masiva de bosques amazónicos, el fomento de la deforestación indiscriminada, el tráfico de tierras y la ocupación irregular de terrenos forestales del Estado, y la flexibilización de los requisitos y controles sobre el uso del suelo forestal Gobierno Regional de San Martín, 2024).

- c) Expediente N.º 00005-2024-AI. Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Lambayeque

El principal argumento del demandante es evidenciar que la Ley N.º 31973 legaliza la deforestación en la Amazonía. Esto se debe a que prescinde de exigir la acreditación de requisitos técnicos y de contar con la aprobación previa por parte de las instituciones competentes, como lo exigía la legislación anterior. Esta situación, según el demandante, vulnera el derecho al medio ambiente.

De igual manera, se alega la vulneración de varios principios constitucionales, entre ellos: la dignidad humana (artículo 1), la conservación de la diversidad biológica (artículo 68), el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (artículos 67 y 69), entre otros (Colegio de Abogados de Lambayeque, 2024).

La demanda también invoca la contravención de principios desarrollados por el Tribunal Constitucional, como los de solidaridad y equidad intergeneracional, además de la

infracción de obligaciones reconocidas en tratados internacionales, como el de prevención, supervisión, fiscalización, entre otras.

Aunado a ello, el demandante sostiene que las disposiciones de la Ley N.º 31973 incentivan el aumento de los monocultivos y contribuyen al agravamiento del cambio climático, al facilitar el cambio de uso de suelos forestales para actividades agroindustriales sin los debidos controles, generándose una afectación directa a la diversidad biológica.

Uno de los argumentos más relevantes de la demanda es que la norma impugnada desnaturaliza el régimen jurídico de los recursos forestales, permitiendo la conversión de tierras forestales a uso agrícola de manera informal e ilegal, privatizando el patrimonio forestal.

Por otro lado, se cuestiona que la modificación legal del régimen forestal se debió realizarse mediante una ley orgánica (artículo 66 de la Constitución) e incurre en causal de nulidad por no haber seguido el procedimiento parlamentario (artículo 81 del Reglamento del Congreso), al tratarse de materias reguladas por los artículos 66, 67, 68 y 69 de la Constitución.

En esa misma línea, argumentaron que existe una afectación indirecta al orden constitucional, debido a la incompatibilidad entre esta norma legal y ciertos principios que protegen los recursos naturales y derechos de los pueblos indígenas. En concreto, el derecho a la consulta previa (artículo 6 del Convenio 169 de la OIT) y el territorio de los pueblos indígenas (artículo 88 de la Constitución, y artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT), todo ello teniendo en cuenta el contexto de la obligación pendiente de titulación (Colegio de Abogados de Lambayeque, 2024).

El 28 de agosto de 2024 el Tribunal al advertir la conexidad entre las demandas de inconstitucionalidad emitió un auto que dispone la acumulación de los expedientes.

### **Fundamentos de la contestación de la demanda del Congreso de la República**

Se sostiene que la Ley N.º 31973 y sus disposiciones tienen como objetivo frenar el riesgo de informalidad e ilegalidad que afectaba a la agricultura frente a una problemática generada por “la obligatoriedad de efectuar el trámite de clasificación de uso de tierras a quienes a pesar de contar con títulos de propiedad requieren hacer el cambio de uso” (Congreso de la República, 2024).

La contestación de la demanda en sustentar que la ley materia de controversia, está fundamentada en el artículo 58 de la Constitución, pues busca brindar seguridad jurídica

a los productores agropecuarios con títulos o constancias de posesión, reducir la incertidumbre generada por la Ley N.º 29763 y promover la zonificación forestal, sin vulnerar los derechos al debido proceso, tutela procesal efectiva ni acceso a la justicia. Asimismo, se destaca el deber del Estado de garantizar la libertad de trabajo y de empresa (art. 59), en concordancia con los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución, señalando que la no aprobación de la norma habría generado un grave perjuicio al sector agrícola.

También, se defiende la constitucionalidad de la UDCF sosteniendo que con esta disposición se hace efectivo el fomento del desarrollo agrario (artículo 88 de la Constitución). Por otra parte, se indica que su aplicación no promueve la deforestación al no aplicarse para aquellos terrenos que tengan masa boscosa y la herramienta de calificación de tierras se mantiene vigente para quienes realicen actividad agropecuaria con la entrada en vigor de la ley.

Con relación al derecho a la consulta previa, se indica que la Segunda Disposición Complementaria Transitoria no genera cambios en la situación jurídica en los pueblos indígenas ni en los Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI) por lo que no ameritaba realizar la consulta previa. En el mismo sentido, se hace referencia a la no afectación del derecho a la propiedad.

Asimismo, se afirma que no era necesaria la consulta previa, pues la Segunda Disposición Complementaria Transitoria no modifica la situación jurídica de los pueblos indígenas ni de los PIACI. Asimismo, se argumenta que no se vulnera el derecho a la propiedad.

#### 2.2.2. Sentencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional declaró fundada en parte la demanda, declarando la inconstitucionalidad de la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Transitorias. Sin embargo, consideró constitucionales los artículos 1 y 2 de la ley, así como la Disposición Complementaria Final.

##### a) Voto singular del magistrado Domínguez Haro

El magistrado Domínguez aboga por la inconstitucionalidad en parte, que a su vez incluye a la UDCF. En su razonamiento aduce a que dicha disposición atenta contra los principios de sostenibilidad del medio ambiente y la diversidad biológica, pues permite el cambio el uso de tierras forestales a actividades agrícolas o ganaderas, sin una evaluación técnica.

Por otro lado, recalca la importancia de la calificación de tierras como un sistema técnico que hace efectivo el principio de sostenibilidad puesto que a través de ella se puede determinar la aptitud de las actividades, por lo que al prescindir de ella se afecta la conservación del medio ambiente.

b) Voto singular del magistrado Monteagudo Valdez

En el mismo sentido, el magistrado Monteagudo reafirma su posición a favor de la inconstitucionalidad de la UDCF, pues las tierras de capacidad de uso mayor requieren una protección jurídica reforzada, conforme al artículo 37 de la Ley N.º 29763, que prohíbe su cambio de uso con fines agropecuarios (Monteagudo Valdez, 2025).

Además, señala que los predios a los que se aplica la UDCF corresponden a áreas previamente deforestadas, carentes de masa boscosa. En ese sentido, advierte que las excepciones introducidas por la nueva ley forestal vulneran el principio preventivo, al convalidar actividades agropecuarias sin criterios de sostenibilidad ambiental, lo que justifica su declaración de inconstitucionalidad.

### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **3.1 Problema principal**

¿El Tribunal Constitucional, en su sentencia Pleno 88/25 (Expediente N.º 0002, N.º 0003, N.º 0005 acumulados) sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley N.º 31973, realizó un control constitucional adecuado respecto de las disposiciones cuestionadas y sus efectos el derecho al medio ambiente y consulta previa, así como los principios constitucionales de sostenibilidad y conservación ambiental?

#### **3.2 Problemas secundarios**

- Problema secundario 1: ¿Realizó el Tribunal Constitucional un control constitucional adecuado al validar la modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N.º 29763, que transfieren al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) competencias clave en zonificación forestal y gestión de bosques, considerando los principios constitucionales de protección ambiental y el dominio eminencial del Estado sobre los recursos forestales?
- Problema secundario 2: ¿Evaluó adecuadamente el Tribunal Constitucional los efectos sobre la gestión forestal sostenible de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N.º 31973, que suspende temporalmente la obligatoriedad de la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes?

- Problema secundario 3: ¿Fue adecuado el control constitucional del derecho a la consulta previa en el análisis constitucional de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria, el cual contiene disposiciones susceptibles de afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas, conforme a los estándares nacionales e internacionales?
- Problema secundario 4: ¿Realizó el Tribunal Constitucional un control constitucional adecuado sobre la Única Disposición Complementaria Final, que exceptúa a ciertos predios deforestados de la clasificación de tierras y del cambio de uso, evaluando el impacto en el principio de sostenibilidad y conservación ambiental?

#### **IV. POSICIÓN DE LA CANDIDATA**

##### **4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

Con relación al primer problema secundario, el Tribunal Constitucional no realizó un adecuado control porque desconoció la naturaleza jurídica del patrimonio forestal al asignar competencias a un sector enfocado en la promoción agrícola. Un control adecuado habría considerado más a fondo la incompatibilidad de objetivos institucionales y la obligación estatal de proteger los recursos naturales.

Acerca del segundo problema secundario, el Tribunal hace un adecuado análisis sobre la importancia de la zonificación forestal, cuya suspensión afecta la conservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales. •

En torno al tercer problema secundario, el Tribunal no realiza un control constitucional no fue integral ni suficiente al limitarse a esta disposición, limitándose a analizar el derecho a la consulta previa respecto a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria. La consulta previa debió realizarse sobre la integridad de la Ley N.º 31973, ya que sus disposiciones afectan directa y particularmente los derechos de los pueblos indígenas.

Sobre el cuarto problema secundario, el Tribunal termina permitiendo usos incompatibles en tierras con aptitud forestal, sin evaluación técnica, y no analiza adecuadamente el impacto en el principio de sostenibilidad que genera la UDCF. La disposición supone un grave riesgo el patrimonio forestal. Y a pesar de encontrar un conflicto entre principios, no realiza un test de proporcionalidad

## 4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución

La posición que se sostendrá en este informe jurídico es sobre la falta argumentación y control constitucional respecto del análisis de las diversas disposiciones de ley 30 en el fallo emitido por el Tribunal Constitucional.

En cuanto a las críticas se ahondará en los siguientes puntos:

- a) A pesar de no vulnerar disposiciones constitucionales, el cambio de la entidad responsable de la zonificación forestal y la determinación de bosques de categorías I y II al MIDAGRI no tuvo un control constitucional adecuado.
- b) La aprobación de la ley se realizó sin un adecuado análisis sobre el derecho consulta previa, pese al impacto directo sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- c) La Única Disposición Complementaria Final no solo plantea una tensión con el artículo 37 de la Ley N.º 29763. Se analizará por qué esta excepción no consideró adecuadamente el principio de sostenibilidad al otorgar un tratamiento especial a dichos predios, omitiendo además los efectos que trae consigo al principio de sostenibilidad al fomentar la actividad agropecuaria sin mecanismos adecuados. Tal análisis habría permitido un mejor control constitucional de una disposición que enfrenta valores jurídicos fundamentales en materia ambiental y de desarrollo.

## V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Previo al análisis de los problemas jurídicos cabe señalar que el Tribunal se encarga de interpretar las normas al resolver casos mediante sus sentencias. Por lo tanto, sus decisiones deben estar debidamente fundamentadas para evitar arbitrariedad, lo que implica exponer las razones que fundamentan sus decisiones (Palacios, 2016). No obstante, dicha función no se llegó a cumplir en su totalidad.

### 5.1. Cuestiones previas

#### **Sobre la denominada “Constitución Ecológica”**

Al analizarse diversos principios ambientales, se debe tener en cuenta su validez y reconocimiento internacional, puesto que estos han sido materia de análisis e interpretación por diversos instrumentos normativos y gozan de reconocimiento por la comunidad internacional. Entre algunos de ellos, se encuentran “la Declaración de Estocolmo de 1972, los principios de conducta del PNUMA (1978), la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) y la Declaración de Río (1992), se han convertido en documentos

fundamentales de alto consenso en el Derecho Internacional Ambiental (Foy et al., 2003). Su reconocimiento y validez internacional no es discutible.

Por otro lado, considerando la crucial relevancia de la conexidad e interdependencia de los derechos y principios ambientales materia de análisis, resulta indispensable abordar su estudio desde lo que el Tribunal ha denominado como de la “Constitución ecológica”, teniendo en cuenta los matices y las limitaciones que este concepto pueda tener, a diferencia de su origen colombiano de esta categoría (Galarza, 2019).

El TC ha dejado en claro que tiene una triple dimensión, como principio, orienta el orden jurídico y establece una obligación de protección por parte del Estado; como derecho a gozar de un ambiente sano, y como deber para las autoridades como en los ciudadanos (Expediente 03610-2008-PA/TC, 2008). Esto implica, que al analizar cada uno de los problemas jurídicos, no se deje de lado las obligaciones estatales y el rol del Estado para garantizar esta categoría.

En ese sentido, en vista de que informe fundamenta su análisis en el reconocimiento explícito de los artículos 66 a 69, y el artículo 2, inciso 2, de la Constitución (Pleno 343/2020, 2020) es necesario ahondar en el contenido de este último.

Según la jurisprudencia del Tribunal el contenido constitucionalmente protegido tiene como elementos:

“Comprende dos dimensiones: 1) el derecho a disfrutar de un entorno natural que favorezca el desarrollo y la dignidad humana, y 2) el derecho a que ese entorno sea preservado, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Esto implica que tanto el Estado como los particulares, especialmente quienes realizan actividades con impacto ambiental, tienen la obligación de conservar el medio ambiente en condiciones que garanticen su disfrute (Pleno 0048-2004-PI/TC, 2005).

Por consiguiente, es fundamental que los derechos y principios se interpreten de manera conjunta con el resto del marco constitucional, con énfasis en lo que el Tribunal ha denominado como “constitución ecológica”.

### **Sobre los pueblos indígenas y la deforestación**

Según el último censo de 2017, se identificaron 55 pueblos indígenas u originarios en nuestro país: 4 en la región andina y 51 en la Amazonía, entre los cuales se encuentran los pueblos Achuar, Ashaninka, Asheninka, Awajún, Kukama Kukamiria, Matsigenka,

Shawi, Shipibo-Konibo, Wampis, Yagua, Yanasha, entre otros (Ministerio de Cultura, 2024).

Por otro parte, se debe tener en cuenta que los pueblos indígenas se encuentran en contextos de discriminación estructural, la cual tiene múltiples causas, como la pobreza, falta de desarrollo humano y laboral, analfabetismo, falta de educación (Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas., 2016).

Dicha situación, claramente “afecta a los pueblos indígenas de nuestra país, y por si fuera poco, se encuentran amenazados por actividades como el tráfico ilícito de tierras, narcotráfico, deforestación, minería ilegal, entre otros” (DAR et al., 2022, p. 23). Estos factores no solo amenazan su derecho al territorio, sino que también los exponen a amenazas, intimidación e incluso criminalización de los defensores indígenas, por parte de terceros.

En ese contexto, del análisis del programa GEOBOSQUES, desarrollado por el MINAM, la concentración de la pérdida de bosque entre los años 2001 al 2023 se localizan principalmente las regiones de Loreto, Amazonas, San Martín, Ucayali, Junín, Madre de Dios, Huánuco y Pasco (GEOBOSQUES, 2025). Por ende, se debe destacar que dichas regiones son a su vez territorios habitados por los pueblos indígenas.

Esto se agrava cuando se toma conocimiento de que “Loreto, Ucayali, San Martín y Madre de Dios concentran la mayor deforestación del país, afectando principalmente bosques sin derechos asignados (45,30 %) y territorios de comunidades nativas (16,50 %), estas últimas expuestas a actividades ilegales que agravan su vulnerabilidad” (Peirano et al., 2022).

Sumado a ello, se cuenta con informes que evidencia que entre 2001 y 2023, Perú perdió más de 3.05 millones de hectáreas de bosque húmedo amazónico. El 84 % de esta deforestación se concentró en cinco regiones: Ucayali (571,342 ha), Loreto (557,146 ha), San Martín (515,542 ha), Huánuco (399,928 ha) y Madre de Dios (322,458 ha). La mayor parte de esta pérdida (77.6 %) ocurrió en parcelas menores a cinco hectáreas, lo que indica la agricultura a pequeña escala, incluyendo actividades ilegales (Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible-FCDS Perú, 2025, p. 13).

Por otra parte, a pesar de los avances estatales para contar con este tipo de mecanismos de monitoreo, el cual no está exento de críticas, aún hay información importante que no forma parte de este análisis. En concreto, el programa no proporciona

datos que permitan identificar si “la pérdida de cobertura forestal está justificada; la distinción de las causas de la deforestación como procesos de ampliación de la frontera agropecuaria, actividades agroindustriales, mineras o de infraestructura, o la especulación y el tráfico de tierras”(Castro, 2024).

No contar con este tipo de información limita la comprensión integral de la deforestación, y las acciones a emplearse para la atención integral de esta problemática, así como garantizar una adecuada implementación del enfoque intercultural diferenciado en favor de los pueblos indígenas, pues necesitan acciones con un enfoque diferenciados e interculturales.

Lo antes mencionado es de especial importancia puesto que el enfoque del presente informe toma en cuenta el cómo las disposiciones de la ley materia de inconstitucionalidad amenaza o vulnera los derechos de los pueblos indígenas.

## **PROBLEMAS JURÍDICOS DE FONDO**

5.2. Sobre la transferencia de competencias. Modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley N.º 29763 (Artículo 2).

### **Posición del Tribunal**

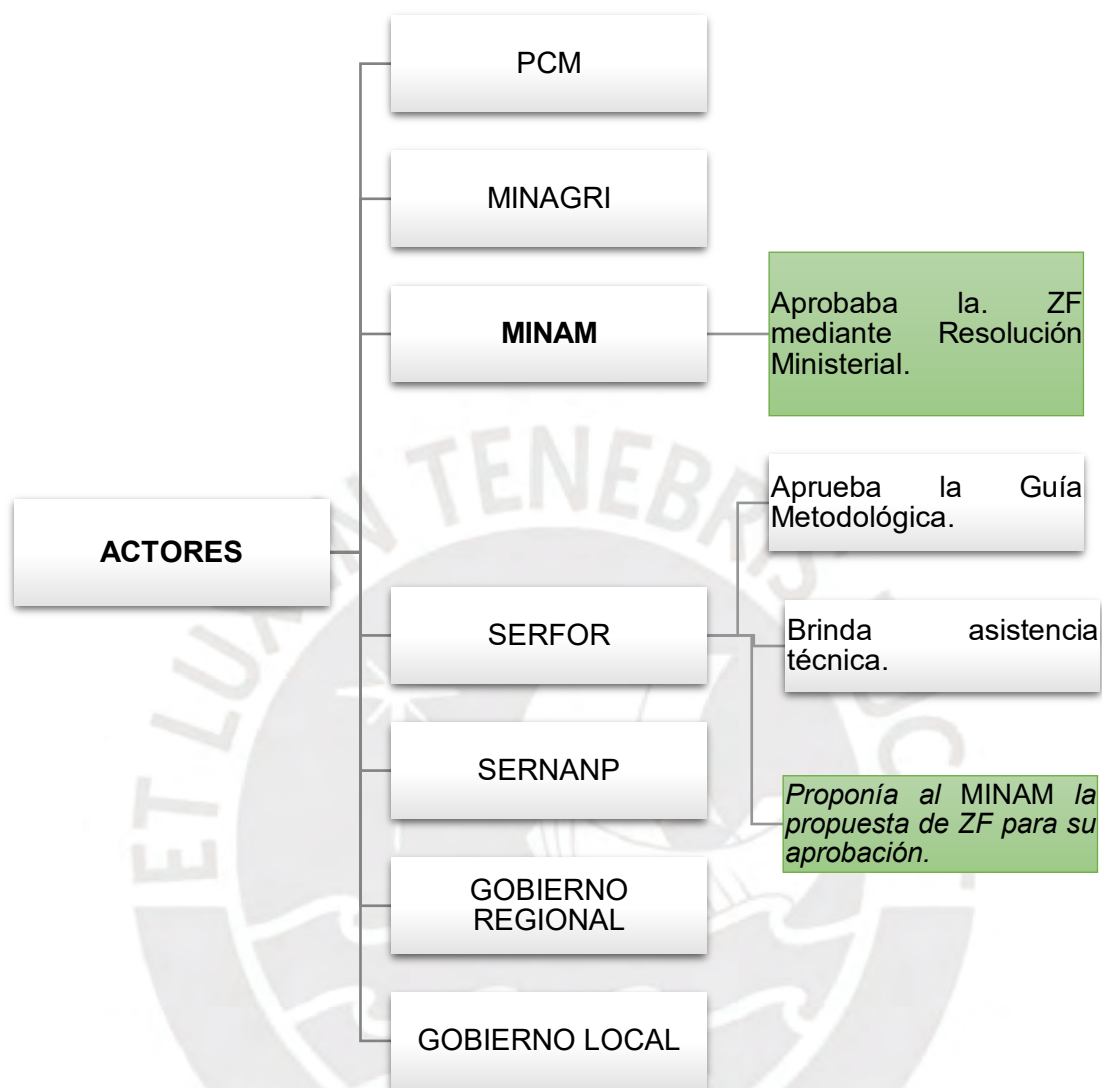
El Tribunal concluyó que no se vulneraron derechos al asignarse al MIDAGRI la zonificación forestal y la gestión de los bosques de producción permanente. Señaló que no existe un mandato constitucional que obligue a atribuir dichas funciones a un ministerio específico. Según el Tribunal, el artículo 6 de la Ley N.º 26821, reconoce la competencia del Estado para legislar y ejercer funciones sobre los recursos naturales, y el artículo 13 faculta al legislador a definir los sectores responsables de su aprovechamiento y gestión. Por ello, la transferencia de competencias al MIDAGRI se encuentra dentro del margen de discrecionalidad legislativa permitido por la Constitución.

### **Posición personal**

#### 5.2.1. La Zonificación forestal

La Zonificación Forestal, en adelante ZF, es un proceso obligatorio, técnico y participativo por el cual se delimitan las tierras forestales. Los resultados de este proceso establecen, de forma obligatoria, las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre, considerando las potencialidades y limitaciones de los ecosistemas para proveer bienes y servicios ecosistémicos (SERFOR & MIDAGRI, 2016).

Si vemos los actores dentro del proceso de zonificación forestal, se encuentran los siguientes:



*Elaboración propia*

*Fuente: Guía Metodológica para la Zonificación Forestal*

Conforme a la normativa anterior, todas estas entidades formaban parte del Comité de Zonificación Forestal, incluyendo al MINAM. Sin embargo, el Decreto Supremo No 018-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento vigente para la Gestión Forestal, en su artículo 28 aún dispone que la zonificación es aprobada por Resolución Ministerial del MINAM, y se sustenta en el expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional respectivo, en coordinación con el SERFOR y el MINAM

(Decreto Supremo No 018-2015-MINAGRI, 2015).

Existen peligrosos frente a la transferencia de competencia. La existe una clara diferencia de objetivos institucionales, pues el MIDAGRI promueve la explotación económica de proyectos agrícolas, la incompatibilidad de regímenes jurídicos, y la obligación del Estado de proteger y conservar, ya que al transferir la zonificación a MIDAGRI va en contra de este deber de protección y prevención” (Ruiz Molleda, 2025, p. 17-19). A continuación, cada uno de estos aspectos serán explicados.

### 5.2.2. Diseño institucional

Por otro lado, según lo señalado por H. Carhuatocto (comunicación personal, 21 de abril de 2025), el Ministerio del Ambiente (MINAM) debió haber contado desde un inicio con competencias sobre la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la Autoridad Forestal (SERFOR) y las Áreas Naturales Protegidas (SERNANP). Según el especialista, el problema radica en el diseño institucional del Estado. Puesto que la autoridad nacional en materia forestal y de fauna silvestre, responsable de formular, ejecutar y supervisar la política nacional en estos ámbitos, que es el SERFOR está adscrito al MIDAGRI, cuando las funciones de conservación y sostenibilidad deberían estar bajo el ámbito del MINAM. Desde una perspectiva técnica, la asignación actual es inadecuada, pero sería formalmente admisible.

Sin perjuicio de lo antes mencionado es necesario resaltar que la transferencia de competencias se considera como un retroceso y debería seguir a cargo del MINAM. Si bien no se busca cuestionar la idoneidad de esta herramienta, lo que se busca evidenciar es que, al momento de aprobar la ley cuestionada, el Congreso no realizó un análisis adecuado de las medidas que busquen cumplir con el objetivo de herramientas de la zonificación forestal, apelando más a un cambio del ministerio decisor para el otorgamiento de la resolución.

Se debe tener en cuenta “las leyes solo son instrumentos para aplicar una estrategia general y es posible que sea necesario examinar exhaustivamente las políticas forestales en vigor antes de redactar o reformular leyes forestales y relacionados con los bosques”(FAO & ITO, 2006, p. 29). Esto, pudo ser advertido por el Tribunal que, pese al cambio de competencias, en realidad ya existe un avance lento de la zonificación forestal casi de un 80% de retraso (Capella et al., 2024, p. 25), situación que aún no tiene una respuesta estatal adecuada y eficaz.

### 5.2.3. Diferencia de objetivos institucionales

El Tribunal no analizó las leyes orgánicas de ambos ministerios para identificar sus competencias. De la revisión de la ley orgánica del MIDRAGI (Ley N.º 31 075), es claro que el enfoque de las competencias está enfocado en la actividad agrícola. Si bien se podría alegar que el artículo 5, inciso c y d, justifican el traslado de competencias pues disponen como competencias asignadas “los recursos forestales y su aprovechamiento, así como la flora y fauna silvestre” (Ley de Organización y Funciones Del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, Ley N° 31075, 2020), estas deben ser analizadas considerando que dichas competencias en realidad son parte de SERFOR, pues es uno de los organismos públicos escritos a este ministerio. Sin embargo, no debe perderse de vista que la zonificación forestal, ya cuenta con la participación de SERFOR y de MIDAGRI, y el rol de MINAM era de último tener de la decisión final para la emisión de la resolución ministerial que permite la zonificación. Por lo tanto, queda claro que esas competencias reconocidas por la ley son competencias propias del SERFOR, que como hemos visto previamente, no cuenta con una tenencia unánime del porqué es un órgano escrito al MIGADRI.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, respecto del MINAM, su ley orgánica, Decreto Legislativo N° 1013, en su artículo 3, inciso, establece que su objetivo principal es “la conservación del ambiente (..) así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”(Decreto Legislativo No 1013, 2008). De este modo, resulta evidente que el MINAM cuenta con competencias que se alinean con su designación como el ente encargado de aprobar la Resolución Ministerial y ejercer un rol vinculante dentro del proceso de zonificación forestal.

Tal como se evidencia de los argumentos consagrados en el siguiente cuadro, MIDAGRI no tendría como objetivo la protección de los bosques, sino la promoción de actividades económicas agrícolas. La transferencia de competencias entre regímenes es incompatible con la Constitución, ya que el régimen agrario permite la transferencia de propiedad a título oneroso para su aprovechamiento económico, mientras que el régimen forestal se centra en la conservación y el uso sostenible, ya que sus beneficios deben alcanzar a toda la Nación.

### 5.2.4. Marcos normativos independientes

Esto representa una contradicción con el régimen jurídico de protección forestal basado en el dominio eminential del Estado. A ello se le suma lo argumentado por los

demandantes pues ambos regímenes tienen marcos normativos independientes, el régimen forestal, regido por la Ley N° 29763 y el régimen agrario, regulado por el D.L. N° 653 (Colegio de Abogados de Lambayeque, 2024).

Al convalidar esta transferencia de competencias, se desconoce la naturaleza jurídica del patrimonio forestal, vulnerando el artículo 66 de la Constitución y la Ley Forestal. Además, el Estado estaría incumpliendo su obligación de proteger y conservar los recursos naturales al priorizar intereses económicos sobre principios de prevención y sostenibilidad ambiental, sin que el Tribunal Constitucional haya justificado adecuadamente esta omisión (Ruiz Molleda, 2025, p.5).

Entonces, al ser la ZF, una herramienta clave para la protección y ordenamiento de los bosques, sea manejada por una entidad cuyo enfoque principal es la producción agrícola y la explotación económica, en lugar de una entidad como el MINAM, cuyo mandato se orienta hacia la protección y conservación ambiental, en línea con el régimen jurídico especial de los recursos forestales como patrimonio de la Nación.

Y es que el régimen forestal permite el uso de los recursos con fines de conservación, mientras que el agrario está previsto para la explotación económica, como la agricultura, ganadería, agroindustria (César Landa Arroyo, 2014, p. 26). Por lo que, no debe primar únicamente una visión meramente productiva, sino también una perspectiva de conservación, que incluya el manejo adecuado de los ecosistemas. Este enfoque también debe estar dentro de las competencias del MINAM. Por ello, no debería prevalecer únicamente la visión de un solo sector, sino una articulación integral entre el sector agrario y el sector ambiental.

Otro aspecto para tomar en cuenta es que el ordenamiento territorial y la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) son procesos que están regulados y técnicamente liderados por el MINAM. Además, dado que la ZEE constituye la base técnica de la zonificación forestal, resulta lógico que la opinión del MINAM en este proceso tenga carácter vinculante (Capella et al., 2024, p. 23). Dicha situación ha cambiado puesto que ahora el rol del MINAM parece tener una participación meramente informativa, dejando de lado que su opinión vinculante en este proceso.

### 5.3. Zonificación Forestal y Otorgamiento de Títulos Habilitantes (Primera Disposición Complementaria Transitoria)

#### **Posición del Tribunal**

Al realizar el control de constitucionalidad, el Tribunal advierte que la zonificación forestal es clave para el ordenamiento ambiental y el uso sostenible de los recursos. Señala que suspender este requisito pone en riesgo los recursos forestales y de fauna silvestre, al permitir actividades económicas sin evaluar su impacto. Además, criticó la flexibilización de controles previos, ya que priorizar controles posteriores sin supervisión puede afectar derechos como el ambiente, la vida y la salud.

### **Posición personal**

Considero que el razonamiento del Tribunal Constitucional en lo que respecta a la inconstitucionalidad de la Primera Disposición Complementarias Transitoria es adecuado.

El Tribunal Constitucional destaca la importancia fundamental de la zonificación forestal como un pilar del ordenamiento ambiental y del uso sostenible de los recursos naturales. Por ello, la suspensión de este requisito, como establece la Primera Disposición Complementaria Transitoria, implica desconocer dicho principio esencial.

Resulta especialmente relevante que el Tribunal invoque el concepto de "Constitución Ecológica", al afirmar que la zonificación forestal ocupa un rol central dentro de este marco normativo orientado a armonizar el desarrollo económico con la preservación ambiental, enfoque que la Ley N.º 31973 deja de lado.

Asimismo, el Tribunal realiza un análisis crítico del desempeño del Estado, pues la eliminación de un control previo indispensable permite un aprovechamiento desregulado de los recursos, sin una evaluación adecuada del impacto de las actividades en el patrimonio forestal. Por otro lado, el Tribunal acierta al señalar se transgrede el principio de desarrollo sostenible, pues se pretendió debilitar una herramienta que garantiza el uso razonable y responsable de los recursos naturales (Pleno 88/2025, 2025).

En definitiva, el control de constitucionalidad realizado por el Tribunal es pertinente al concluir que la suspensión de la zonificación forestal representa una amenaza concreta para los recursos forestales y de fauna silvestre.

5.4. Consulta previa y la prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes (Segunda Disposición Complementaria y Transitoria)

### **Posición del Tribunal**

El Tribunal en un inicio, solo advierte el derecho a la consulta previa en el fundamento 70, al abordar de manera introductoria al control de constitucional de ambas

disposiciones complementarias transitorias. Para luego, centrar su análisis con relación a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria. Pues menciona la posibilidad de que sea susceptible de afectar directamente a las comunidades nativas y que para su emisión tuvo que haberse llevado a cabo un proceso de consulta previa”(Capella et al., 2024). En el fundamento 85 de la sentencia, concluye expresamente que como la disposición no fue materia de consulta, correspondía declarar fundada la demanda también por esta razón.

### **Posición personal**

Para poder ahondar en este problema jurídico es necesario desarrollar el contenido del derecho a la consulta previa. En primer lugar, es necesario mencionar que el Estado peruano ha ratificado el Convenio 169 de la OIT en 1994, y este entro en vigor al año siguiente. Dicho instrumento normativo de obligatorio cumplimiento para nuestro país establece en su artículo 6, inciso 1, literal a), la obligación de los estados de realizar el proceso de consulta a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente

(OIT, 1989).

El marco de esta obligación se encuentran los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CorteIDH. En concreto, su jurisprudencia la reconoce como un principio del Derecho Internacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007) y forma parte de la autodeterminación de los pueblos. Además, está vinculada al derecho a la participación política (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007) y a la identidad cultural y consiste en que los pueblos sean consultados, respecto a todo proyecto que afecte sus derechos. En la misma línea, este derecho ha sido desarrollado a través de pronunciamientos de diversos instrumentos internacionales como la CIDH y los Comités de Naciones Unidas

Respecto al ámbito de aplicación, debe consultarse toda medida administrativa o legislativa que afecte a los pueblos indígenas(Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012). En cuanto a lo temático, esta podrá ser sobre cualquier aspecto. Sin embargo, sobre la lesividad de la medida para que sea exigible una consulta, esta se aplicará cuando se afecte directa o indirectamente a los pueblos indígenas (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, 1997).

Un estándar más garantista, ha enfatizado que la consulta será aplicable siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos (Naciones Unidas, 2009), es decir cuando la medida represente un impacto diferenciado.

La Corte IDH han especificado que toda consulta deberá contar con ciertos aspectos mínimos a ser tomados en cuenta: a) de manera previa, b) de buena fe; c) ser informada; y d) de forma culturalmente adecuada y accesible (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2012).

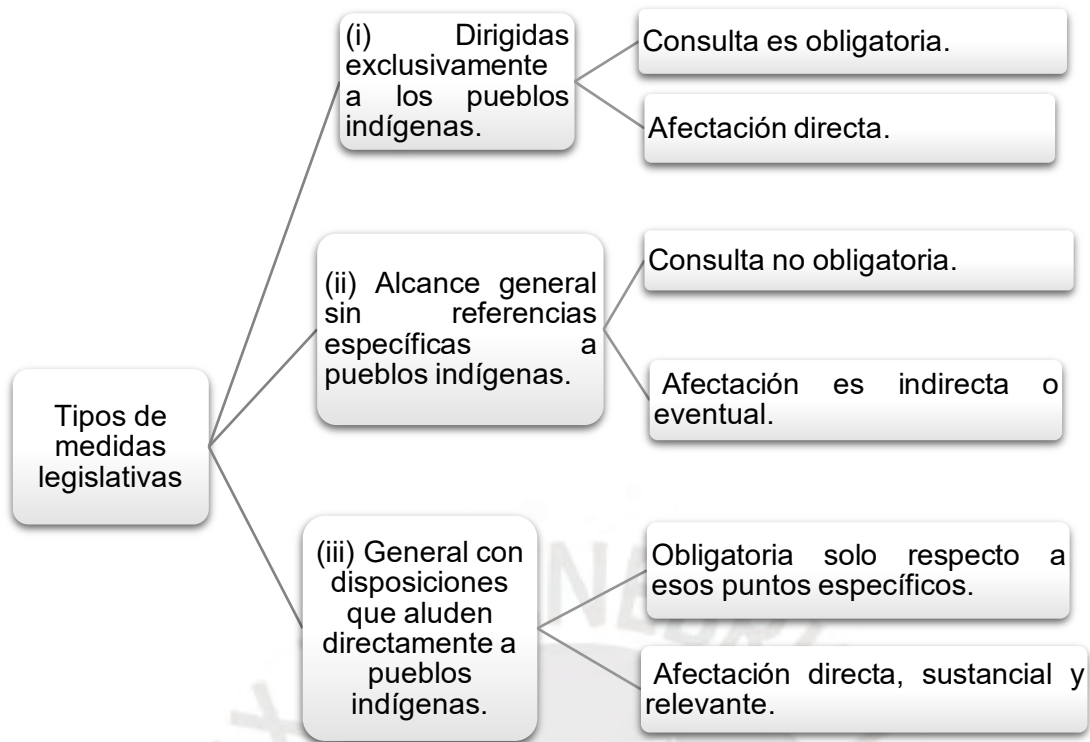
A nivel nacional, el Perú cuenta con la Ley N° 29785, que fue aprobada el 30 de agosto de 2011 y promulgada el 7 de septiembre del mismo año. En 2012, se aprobó su reglamento (Decreto Supremo N.º 001-2012-MC), el cual estableció las etapas y procedimientos para llevar a cabo los procesos de consulta previa.

Con relación a su desarrollo jurisprudencial, el Tribunal Constitucional ha evidenciado que para que proceda la consulta previa debe involucrar una afectación debe entenderse como una modificación inmediata y significativa de la situación jurídica de los pueblos indígenas y sus integrantes (Expediente 00025-2009-PI/TC, 2011).

En jurisprudencia posterior, reconoció la obligatoriedad del derecho “cada vez que el Estado prevé medidas que tengan el efecto de menoscabar, perjudicar, influir desfavorablemente o provocar una alteración directa en los derechos e intereses colectivos” (Expediente 00025-2009-PI/TC, 2011), lo que podría advertirse como una mirada más amplia del ámbito de aplicación de este derecho.

#### 5.4.1. Consulta previa legislativa

Al ser materia de controversia la Ley 31973, se hará un desarrollo a partir de la propia jurisprudencia del Tribunal sobre la consulta previa aplicable a las medidas legislativas. Según el Tribunal existen tres tipos de medidas legislativas que deberán ser materia de consulta.



Elaboración propia.

Fuente: Expediente N 0022-2009-PI/TC

Como puede observarse, el primer tipo versa sobre aquellas medidas dirigidas exclusivamente a los pueblos indígenas, el segundo se centra en las medidas de alcance general, por último, están las medidas legislativas generales con disposiciones que aluden directamente a pueblos indígenas (Expediente 00025-2009-PI/TC, 2011). En ese sentido, al determinar qué tipo de medida legislativa corresponde analizar se realiza o no el proceso de consulta, así como si es sobre toda la norma o solo sobre algunas disposiciones.

Sin perjuicio de la tipología establecida por el Tribunal la que de por sí es muy restrictiva, se puede evidenciar que los proyectos de ley que dieron origen a la Ley N.º 31973, no entran en ninguna de estas categorías. Puesto que no es una ley dirigida exclusivamente a pueblos indígenas ni de alcance general, leído el texto en su integralidad.

Aunque podría señalarse que se encuentra dentro de la tercera tipología, consideramos que la consulta debió hacerse respecto de la ley en su integralidad. Puesto que regula

disposiciones relacionadas con “los recursos forestales y de fauna silvestre, aspectos con implicancias directas y particulares en el territorio y los medios de vida de los pueblos indígenas”(Vallenas et al., 2010).

Una mirada más garantista, permite interpretar que las leyes que abordan el régimen forestal, aunque sean de carácter general, pueden afectar directamente a los pueblos indígenas al regular un recurso esencial para su subsistencia, identidad y forma de vida (Sentencia C-030/08, 2023). Por ello, esta ley debió ser objeto de consulta previa, y el Tribunal no debió dejar de lado su jurisprudencia, ya que medidas legislativas que aborden el desarrollo sobre el régimen forestal, tienen un impacto específico sobre los pueblos indígenas.

Sobre este punto, es importante resaltar lo mencionado por los demandantes cuando reconocen no solo hablamos de una afectación directa, sino que en sus palabras la ley dejara sin sus tierras a los pueblos indígenas, puesto que se terminan entregando de facto los territorios no saneados (Colegio de Abogados de Lambayeque, 2024).

#### 5.4.2. El Congreso como entidad competente sobre proyectos de ley

Al ser una medida legislativa compuesta por tres proyectos por iniciativa del Congreso de la República, este es el ente encargado de realizar los procesos de consulta. Entonces, en cuanto al momento en que debieron haberse realizado los procesos de consulta previa para garantizar el principio de oportunidad, este debió hacerse de manera previa a la asignación de un número al proyecto de ley, medida que le da formalidad al trámite de la iniciativa legislativa.

En esa línea, las y los Congresistas autores de estos proyectos de ley al momento de su elaboración y de manera previa al requisito antes mencionado, debieron brindar diversas oportunidades para que los pueblos indígenas no sólo conozcan a fondo cada uno de estos proyectos “para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si encaso amerite ello”(Sentencia C-891/02, 2002).

Ahora bien, corresponde señalar que en ninguno de los tres proyectos se realizó el proceso de consulta previa. Esto se evidencia de la revisión de la exposición de motivos de cada uno de estos proyectos. A pesar de que uno de ellos, en concreto, el Proyecto de Ley N° 649, hace referencia a que se “debe cumplir con el derecho a la consulta previa cuando se trate de los bosques de producción permanente” (Congreso de la República, 2021), no se cumplió con ello.

Por otra parte, en la elaboración de dictámenes en la Comisiones Agraria, se ofrecía otra oportunidad para recabar opiniones de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas. Ello en vista de que el proceso de estudio en las comisiones permite introducir modificaciones a los proyectos de ley presentados. No obstante, al revisar el proceso relacionado con el dictamen de la Comisión Agraria, la primera comisión que recibió y acumuló los Proyectos N° 894-2021-CR y N° 649-2021-CR, no se evidencia que se haya solicitado opinión específicamente a organizaciones indígenas.

Lo que sí se menciona que entidades estatales como el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y la Dirección General de Políticas Agrarias emitieron opiniones sobre la no viabilidad del Proyecto Ley N° 649-2021 (Comisión Agraria, 2022b). A pesar de ello, el dictamen de la Comisión Agraria fue aprobado por unanimidad.

Es necesario tener en cuenta que el 3 de noviembre de 2022, la FECONAU, en una carta dirigida a las comisiones dictaminantes solicitó que se iniciará el proceso de consulta previa, libre e informada (Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes, 2022). Sin embargo, la Junta de Portavoces, en sesión del 23 de noviembre de 2022, acordó la exoneración de dictamen de la Comisión de Pueblos, por lo que no se pudo recabar opiniones ni pronunciarse oportunamente sobre proceso de consulta, solo pudo emitir un dictamen en mayoría allanamiento y el envío al archivo de estos proyectos, pero ello no evitó su debate en el Pleno.

A esto se le suma otro momento del proceso legislativo, el cual es el dictamen de insistencia, puesto que todavía es viable presentar modificaciones y recepción de opiniones. Si bien la Comisión Agraria realizó organizado diversas sesiones, no se evidencia que se haya contado con la participación o se haya solicitado formalmente la opinión de organizaciones indígenas. Asimismo, como se evidencia del dictamen, tanto la Defensoría del Pueblo como otras organizaciones manifestaron e instaron a que se realice un proceso de consulta previa con los pueblos indígenas (Comisión Agraria, 2022b). Sumado a diversos pronunciamientos se demuestra la insistencia de las organizaciones indígenas en que se lleve a cabo un proceso de consulta.

Entonces, una vez analizado estos aspectos, se debe precisar que el requisito de consulta previa no se limitaba solo a la Segunda Disposición Transitoria, sino que correspondía a la integridad de la Ley N° 31973, y que los aspectos antes desarrollados debieron ser abordados en el análisis del Tribunal.

Por otra parte, la aplicación de la DCFU podría traducirse en un incremento de derechos con fines agropecuarios otorgados, sin sustento técnico, en tierras ancestrales, vulnerando la obligación estatal de garantizar el reconocimiento del derecho a la tierra y territorio (Capella et al., 2024).

Además, se debe tener en cuenta que la Ley N° 29763 de 2011 y su reglamento, pasaron por un proceso de consulta antes de su aprobación, por lo que “la reforma de una ley consultada viola derechos como el de participación y autonomía (Capella et al., 2024). Aún, sabiendo que la Ley Forestal reconoce como sus principios la participación en la gestión forestal y consulta previa, libre e informada (artículo 2).

En ese sentido, el Tribunal ha omitido considerar que la norma que se modificó incluye expresamente estos principios. Además, tampoco se ha tomado en cuenta el principio de interculturalidad, el cual implica que la gestión del bosque y sus recursos debe desarrollarse reconociendo y respetando la participación de los pueblos indígenas en el manejo y uso de los recursos forestales.

El hecho de que estos principios se mantengan vigentes en la ley y no hayan sido modificados, evidencia que no fueron tomados en cuenta por las modificaciones realizadas por la Ley N° 31975, y tampoco fueron tomados en cuenta por el Tribunal en su argumentación. Estos principios debieron ser considerados al momento de analizar la vulneración del derecho a la consulta previa y la falta de cumplimiento de dicho procedimiento.

Como se ha señalado en apartados anteriores, durante las distintas etapas en que se intentó aprobar esta propuesta normativa, se evidenció una postura contraria al derecho a la consulta, expresada en diversos pronunciamientos. Uno de ellos es el pronunciamiento conjunto de organizaciones indígenas y de la sociedad civil dirigido al Congreso de la República del Perú, del 28 de noviembre de 2022, en el que expresan su profunda preocupación y demandaban el archivo de la propuesta de ley.

Entonces, si bien el Tribunal ha realizado un desarrollo del contenido del derecho a la consulta previa, su argumentación no dejó delado en análisis respecto de integralidad de la ley.

## 5.5. Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes (Disposición Complementaria Final Única)

La Ley N° 31973, a través de la UDCF, exceptúa del procedimiento de clasificación de tierras y de la suspensión del cambio de uso a aquellos poseedores o propietarios de tierras amazónicas que hayan deforestado hasta diciembre de 2023. Esta excepción se aplica a predios privados con títulos de propiedad o constancias de posesión anteriores a la vigencia de la ley (o dentro del alcance de la Ley N° 31145) que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria.

### **Posición del Tribunal**

El Tribunal reconoce que la exención de la clasificación de tierras entra en conflicto con el principio de sostenibilidad. No obstante, se justifica pues se mantiene la obligación de conservar una reserva mínima de masa boscosa del 30%. Además, se centra en la presunción de que el Estado fiscalizará efectivamente el cumplimiento de dicha obligación.

En tanto que, los magistrados Domínguez Haro y Monteagudo Valdez, señalaron que dicha exención es una práctica perniciosa para la conservación del medio ambiente, contraria al aprovechamiento sostenible, pues se destina tierras forestales a fines incompatibles sin previa evaluación técnica de los tipos de uso e intensidades compatibles con la sostenibilidad forestal (Pleno 88/2025, 2025).

### **Posición personal**

Esta disposición según diversos especialistas termina legalizando la deforestación, ya que impide determinar si las áreas intervenidas eran bosques amazónicos o tierras agrícolas. Esto abriría la puerta a la privatización de bosques, por lo que el Tribunal habría incurrido en un error al suponer que, al perder cobertura boscosa, dichas tierras dejan de ser bosques, desconociendo lo establecido en la Ley Forestal, que considera como recursos forestales a las tierras con aptitud forestal, con o sin cobertura boscosa (Ruiz Molleda, 2025).

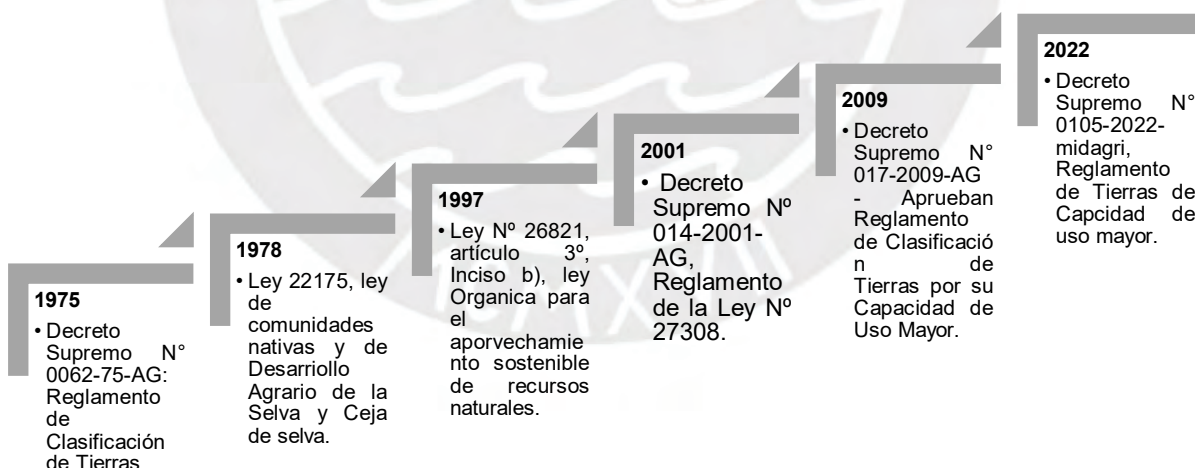
De igual manera, la eliminación de este procedimiento de autorizaciones de cambio de uso de suelo podría legalizar otras prácticas de ocupación de la tierra basadas en economías ilegales, lo cual termina beneficiado a particulares y grandes empresas que están siendo investigadas por no realizar estos procedimientos (DAR, 2024).

Incluso, se ha señalado esta disposición abre la posibilidad de establecer áreas de exclusión destinadas a actividades agropecuarias sin una evaluación adecuada sobre su viabilidad, situación se vuelve más crítica si se evalúan los territorios habitados por los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI), ya que permitir actividades extractivas sin un análisis previo pone en riesgo su forma de vida, sus costumbres y su integridad tanto física como (Clínica Jurídica de Derechos de los Pueblos Indígenas & Fundación para el Debido Proceso, 2024) y es que no contemplan una protección eficaz para los territorios con indicios de su presencia (Rojas Romero, 2025), incrementando la situación de vulnerabilidad.

Si bien problemática en torno a los PIACI no será abordado en este informe, debe entenderse que el enfoque de los problemas jurídico hace énfasis en los pueblos indígenas que se encuentran en territorios donde estas disposiciones tendrán aplicación.

#### 5.5.1. La Clasificación de Tierras por su capacidad de uso Mayor (CTM)

En primer punto, haremos una recapitulación para determinar desde cuando el Estado peruano ha incluido en su ordenamiento la herramienta de la clasificación de tierras y cuál era su enfoque.



<b>Norma</b>	<b>Aspectos relevantes sobre el patrimonio forestal</b>
<b>Decreto Supremo N° 0062-75-AG ( 1975)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No deteriorar la capacidad productiva del suelo</li> <li>• Gestionar las tierras de protección con fines conservacionistas.</li> </ul>

**Ley N° 22175 (1978)**

Clasifico las tierras en tres grupos de aptitud: cultivo, ganadería y forestal.

**Ley N° 26821**

- Reconoció a los recursos naturales como patrimonio de la Nación y buscó regular su aprovechamiento sostenible.
- Buscó un equilibrio entre crecimiento económico, conservación y desarrollo humano

**Decreto Supremo N° 014-2001-AG**

- Normas para el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales.
- Importancia de la cobertura vegetal para la clasificación de tierras.
- Prohibición del cambio de uso con cobertura boscosa sin la autorización previa y del uso a fines agrícolas o pecuarios en tierras cuya CUM era forestal o de protección.
- Prevención y el control de la deforestación eran de interés y prioridad nacional.
- Estableció el principio de intangibilidad del Patrimonio Forestal Nacional.

**Decreto Supremo N° 017-2009-AG**

- Uso racional y continuado del suelo así como evitar la degradación del suelo.

**Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**

- Uso sostenible de las tierras de aptitud agropecuaria de la selva mediante sistemas agroforestales.
- Conservar al menos el 30% de la masa boscosa existente en tierras agrícolas.
- Autorización del INRENA para cualquier cambio de uso.

**Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI,**

- Uso racional y continuado para el beneficio social, económico y ambiental.
- Evitar la degradación de los ecosistemas.

- Tierra incluye la presencia o ausencia de cobertura vegetal (bosques).
- Estudios principales: el levantamiento de suelos (para todas las zonas) y el levantamiento de cobertura vegetal (para cobertura boscosa).
- Prohibición de la reclasificación en tierras con aptitud forestal o de protección, sin importar si presentan o no cobertura vegetal.
- Improcedencia de la reclasificación donde se ha realizado el retiro de la cobertura forestal sin autorización de la autoridad competente.

Desde el punto de vista institucional, el reglamento vigente asigna funciones específicas a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA) y a SERFOR. Este último asume la evaluación del levantamiento de cobertura vegetal (bosques), lo que refuerza la especialización técnica del componente forestal en el proceso de clasificación.

Finalmente, como una acción preventiva frente a la expansión desordenada de actividades agrícolas, especialmente la agricultura migratoria, el reglamento dispone que MIDAGRI ejecutará de oficio la clasificación de tierras en zonas de ceja de selva y selva alta en un plazo máximo de tres años. Esta medida buscó anticipar impactos negativos sobre los bosques y asegurar una planificación adecuada del uso del suelo, reafirmando el enfoque preventivo y de protección que guía el nuevo marco normativo.

Teniendo en cuenta esta evolución normativa, se puede advertir que existe un tránsito de un sistema inicial a normativa enfocada en la conservación y sostenibilidad ambiental. La cual busca prevenir la degradación del suelo, estableciendo filtros para no promover un uso inadecuado de la tierra. Aunado a ello, se hace énfasis en una integración más profunda de la cobertura vegetal para la evaluación de la aptitud de las tierras. Estos aspectos, son importantes y han sido desconocidos a través de los cambios en la legislación reciente, y no han sido abordados por el Tribunal.

#### 5.5.2. El principio de desarrollo sostenible

La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, publicó en 1987 el denominado "Informe Brundtland", el cual le dio un papel central al concepto de

desarrollo duradero, el cual satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (Juste Ruiz & Castillo Daudí, 2014) .

Del informe no solo se desarrolló el que ahora sería conocido como el principio de sostenibilidad, también se desprendieron alrededor de cuatro principios, el principio de equidad intergeneracional, principio de uso sostenible, principio de uso equitativo o equidad intra generacional, y el principio de integración (Foy et al., 2003, pp. 88-90).

Por otro lado, como parte de los componentes de este principio, existe el reconocimiento de tres pilares, entre los cuales se encuentran el económico, ecológico y social, cuyas exigencias mutuas debe analizadas en su conjunto y de manera interdependiente. Según la Comisión Europea,

“El pilar ambiental ocupa un lugar central al ser la base de la vida humana, dado que esta depende de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos. El pilar económico reconoce que el crecimiento está condicionado por la naturaleza, por lo que sus recursos deben gestionarse de manera eficiente e integrada. Por su parte, el pilar social subraya que la degradación ambiental impacta con mayor fuerza a las poblaciones vulnerables, lo que exige una gestión equitativa, participativa y con enfoque cultural” (Comisión Europea, 2006, pp. 20-22).

En nuestra legislación nacional, el Artículo V del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, reconoce que este principio debe ser leído en su conjunto a las demás disposiciones de la referida ley, pero con énfasis en el artículo 70, en el cual dispone que la política ambiental y el ordenamiento territorial deben respetar “los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, reconociendo su participación y los estándares establecidos en la Constitución y tratados internacionales” (Ley N° 28611, 2005).

Entonces, se evidencia que tanto a nivel nacional como internacional existen aspectos relevantes que deben destacarse, en particular, el énfasis en los pueblos indígenas, ya que en la aplicación de estos principios no puede excluírseles.

### 5.5.3. Dominio eminential del patrimonio forestal

En este apartado, se realizará el análisis respecto que aspectos debió tomar en cuenta el Tribunal al momento de analizar la norma materia de control constitucional, la cual establece la exención de la herramienta de clasificación de tierras para realizar

actividades agropecuarias económicas es un tratamiento excepcional y proporcional para predios que tienen masa boscosa y tienen título de propiedad y o constancias de posesión.

Este principio está reconocido en el artículo 66 de la Constitución e implica “que su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de todas las generaciones” (Castro & Baldín, El derecho ambiental en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, 2023). Bajo esta premisa, si bien el patrimonio forestal forma parte del dominio eminencial del Estado “su utilización puede ser efectuada por el Estado como por lo particulares” (Chanamé Orbe, 2011, p. 554), pero deben considerarse otros aspectos como el interés nacional, los principios de sostenibilidad e intergeneracional junto con los derechos de los pueblos indígenas.

Teniendo el marco conceptual, se debe dejar claro que este aspecto que no ha sido considerado en la argumentación del Tribunal en su sentencia, y que debió ser un aspecto importante por tomar en cuenta. Tal como lo hizo el magistrado Domínguez en su voto singular, quien señaló que “la clasificación de tierras para uso mayor permite identificar qué zonas de la Amazonía forman parte del patrimonio forestal, como este patrimonio pertenece a la nación, no puede entregarse libremente a particulares, ya que el Estado tiene un dominio eminente sobre estos bosques y debe gestionarlos y preservarlos” (Pleno 88/2025, 2025).

Esto evidencia que, dentro de la argumentación del Tribunal, no se analizó la herramienta de la CTCUM tomando en cuenta el artículo 66 de la Constitución, a diferencia de lo realizado por el magistrado. Este análisis era necesario, dado que se trata de la disposición de los recursos forestales, los cuales, si bien pueden ser dispuestos por el Estado a través de leyes, deben ser evaluados en su integralidad y en función de si exceden los límites constitucionalmente garantizados por el derecho al medio ambiente y los principios ambientales analizados.

Como bien refiere el mismo TC en su jurisprudencia “el Estado no ejerce un derecho de propiedad sobre los recursos naturales bajo dominio eminente, sino que su rol es un deber de garantía, protección y aprovechamiento del patrimonio de la Nación, para promover el bienestar general y un desarrollo integral y equilibrado (Exp. N.º 00048-2004-AI, 2005, F.J 100-101). En otras palabras, no se desconoce el dominio eminencial del estado respecto de los recursos forestales, pero no se puede dejar de lado la obligación para la protección y el uso sostenible de estos recursos.

Dicho rol garantista, no se evidencia, puesto que en vez de mejorar la garantías para la protección y preservación puesto que la “ley pretende que los recursos forestales, bajo el régimen de dominio eminential, tarde o temprano se conviertan en propiedad privada(Colegio de Sociólogos del Perú, 2024).

A esta situación, se le suma que la eliminación de CTCUM, permite la "legalización y/o la formalización de actividades desarrolladas de manera ilícita, tales como, cambio de uso de la tierra, tala ilegal, deforestación, desbosque, usurpación de tierras, invasiones, ampliaciones de fronteras agrícolas, plantaciones ilícitas" (Colegio de Sociólogos del Perú, 2024), pues como se verá más adelante nuestro ordenamiento territorial es deficiente y no permite identificar la forma en que se obtuvieron los títulos habilitantes de los “pequeños agricultores”.

#### 5.5.4. Motivaciones de la Ley N.º 31973

Ahora bien, corresponde analizar cuáles fueron las necesidades que buscó cumplir el Congreso con la aprobación de la UDCF. Para ello, se ha revisado el dictamen de la Comisión Agraria que levanta las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo a la Ley N.º 31973. En el siguiente cuadro, se pueden advertir algunas de las más pertinentes para este trabajo:

<b>Aumento de la deforestación</b>	<b>Prohibiciones e informalidad</b>	<b>Imposibilidad jurídica para productores existentes</b>	<b>Falta de implementación de instrumentos técnicos</b>
<p>La deforestación ha aumentado desde la aprobación de la Ley 29763, alcanzando 158 mil hectáreas por año, principalmente por la agricultura.</p> <p>En 20 años se han perdido más de 2.6 millones de</p>	<p>La ley prohíbe la agricultura en tierras de uso forestal, pero casi toda la agricultura en la Amazonía opera sin los permisos ni clasificaciones necesarias, en la informalidad.</p>	<p>La ley no contempla a los agricultores ya establecidos, por lo que muchas actividades agropecuarias en la selva se consideran ilegales, afectando a cerca de 500 mil productores.</p>	<p>Escaso avance en la Zonificación Forestal (menos del 20%) y en la CTCUM (menos del 30% en la Amazonía a nivel macro y menos del 1% de unidades agropecuarias grandes con</p>

hectáreas. de bosque.			instrumentos de gestión ambiental).
-----------------------	--	--	-------------------------------------

*Elaboración propia. Fuente: Dictamen en unanimidad recaído en los proyectos de ley 649/2021-CR y 894/2021-CR.*

Son evidentes las contradicciones en la argumentación del dictamen de la Comisión Agraria. Para comenzar, sostienen que no se generará impactos negativos en el bosque porque regula actividades agrarias ya en operación y sin cobertura boscosa. Además, se afirma que estos terrenos no solo carecen de cobertura forestal, sino que no tienen ninguna posibilidad de volver a regenerarse a sus condiciones anteriores (Comisión Agraria, 2022).

Si el proyecto constata el avance de la deforestación, por qué termina entonces formalizando la deforestación previa, eximiendo de la obligatoriedad de la realización de criterios técnicos para la clasificación de territorios despojados de cobertura forestal. Lo que termina sucediendo es que se acepta la pérdida de ecosistemas ya ocurrida como una base para la especie de la formalización económica, trasladando el enfoque de prevención de la deforestación a legislar sobre las áreas ya deforestadas, lo que implica usar la pérdida boscosa para lograr estabilidad económica y social a través de la actividad agrícola que se busca fomentar.

Es evidente que, tanto en el análisis de las y los legisladores como en el del Tribunal, no se ha considerado adecuadamente que el “ejercicio legítimo de los derechos económicos, como el desarrollo de la agricultura, tiene como límite el derecho al ambiente, el desarrollo sostenible y la crisis climática” (Monge Morales, 2022, p. 238). No se trata de prohibir la actividad agrícola, sino de exigir que se realice con mecanismos adecuados y con un enfoque ambiental pertinente.

Si, como advierte la Comisión Agraria, dichos mecanismos no han operado adecuadamente responde a problemas en el funcionamiento y diseño de la administración pública. Sin embargo, esto no debe ser usado para dejar de lado la problemática, sino reconocer que el desarrollo sostenible exige preservar los recursos naturales, promover la descontaminación y garantizar la sostenibilidad a largo plazo para proteger los derechos de las futuras generaciones (Monge Morales, 2022, p. 238)

Es decir, el buscar fomentar la actividad agrícola, no es impedimento para que el Estado, en cumplimiento de su deber de protección, reduzca el impacto del daño ambiental mediante la imposición de límites permisibles a través de las normas ambientales (Landa Arroyo, 2017). De este modo, no se debe prescindir de las herramientas existentes, sino identificar sus deficiencias y reformarlas para promover una actividad agrícola compatible con el principio de desarrollo sostenible.

Por ello, el análisis del Tribunal no debería enfocarse en respaldar la eliminación de filtros ambientales, sino en demandar al Estado la obligación de repensar cómo estos pueden fortalecerse y aplicarse de manera más eficaz. Lo que se debió tener en cuenta es que los “estados deben asegurarse de que exista un marco forestal coherente y racional antes de proceder a elaborar leyes, con el fin de orientar la formulación de la legislación” (FAO & ITO, 2006, p. 38) Y es que la UDCF, en lugar de revisar la efectividad de las herramientas, solo mantiene el límite mínimo del 30%. Esto deja sin protección a los territorios que requieren una adecuada clasificación de tierras.

#### 5.5.5. Conflicto entre principios. Sostenibilidad y el desarrollo de la actividad económica privada

Vale la pena comenzar señalando que los demandantes sostienen que la norma es inconstitucional, ya que implicaría la pérdida del dominio eminente del Estado sobre las tierras con aptitud forestal. Alegan además que la ley termina permitiendo el uso exclusivo y privado de estos terrenos, lo cual contraviene el artículo 66 de la Constitución, que establece, como norma-regla, la titularidad estatal del patrimonio forestal, sin admitir ponderación al respecto

(Colegio de Sociólogos del Perú, 2024, pp. 49-53)

Sin perjuicio de ello, UDCF ha generado un conflicto entre los principios de sostenibilidad y desarrollo económico, el cual fue advertido por el propio Tribunal; sin embargo, son los efectos de esta disposición los que pueden evidenciar un conflicto entre principios.

Según Alexy, es tipo de juicio que se aplica en casos complejos donde colisionan principios. A través de un análisis racional, se busca determinar cuál de ellos debe prevalecer según las circunstancias concretas del caso (Rodríguez Santibáñez & Álvarez Bautista, 2023, pp. 451- 481).

La propia jurisprudencia del Tribunal exige la aplicación de un test de ponderación que permita determinar la medida más adecuada y menos lesiva, cuando nos encontramos frente a un conflicto entre principios. Sin embargo, al no realizar dicho análisis de manera explícita y rigurosa, el Tribunal no ejerció un control constitucional adecuado sobre la UDCF, debilitando así la protección ambiental en favor de las actividades agropecuarias, sin una justificación suficiente. El referido test se compone de tres etapas, detalladas a continuación:

### **Idoneidad**

Este aspecto del test busca determinar la “eficacia del medio para lograr un fin que sea constitucionalmente posible, y que la medida sea adecuada para concretizar el fin que pretende alcanzar (García Yzaguirre, 2012, p. 322).

Asimismo, se busca que los efectos prácticos logados con esta medida y partir de elementos de la realidad (Rubio Correa, 2011, pp. 66-67).

Así pues, detrás de la UDCF se encuentra el principio constitucional de desarrollo de la actividad económica, en este caso de la agricultura. Entonces, la finalidad que buscar alcanzar esta disposición, “es garantizar los derechos sobre el uso de la tierra de los pequeños productores agropecuarios en la selva y facilitar su formalización, pues se dividirá las actividades ya consolidadas de las nuevas” (Comisión Agraria, 2022, p. 36).

Sumado a ello, de las motivaciones de la ley, se desprende que esta finalidad está justificada en el compromiso del Estado de fomentar el desarrollo de la actividad agrícola, sustentada por el artículo 88 de la Constitución. Dicho artículo, justificaría el fin que se buscó alcanzar, pues provee que el Estado se compromete con el apoyo desarrollo agrario de forma preferente.

En cuanto a los efectos en la realidad, se alega que la disposición busca mantener al capital productivo que brinda la agricultura de la Amazonía, el cual “superaría los 4,825 millones anuales para los 70 cultivos más importantes y significaría además la disminución de los ingresos anuales de los principales cultivos en estas zonas”(Comisión Agraria, 2022, p. 39). En ese sentido, este primer aspecto se ha cumplido, el principio de desarrollo de actividad agrícola está justificada constitucionalmente, y se garantiza a través de la UDCF.

### **Necesidad**

En este punto, se debe analizar si “la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo y su menor grado de intervención respecto del otro principio en conflicto” (García Yzaguirre, 2012, p. 356). A su vez, se deben verificar los resultados de la medida en términos de daños producidos, inminentes, potenciales o colaterales.

Tal como se ha expuesto anteriormente, el medio para formalizar y fomentar la actividad agrícola fue la dación de UDCF, la cual exceptúa la realización de la CTCUM sobre tierras sin masa boscosa. Es importante resaltar que las tierras deforestadas con aptitud forestal no dejan de ser legalmente consideradas como bosques (Ruiz Molleda, 2025) como pretende la UDCF.

Al disponerse una excepción que implica eximir a los predios del requisito de contar con una CTCUM, elimina una herramienta fundamental para determinar el uso adecuado del suelo. Esto tiene como daños potenciales podría derivar en la sobreexplotación y degradación de tierras no aptas para actividades agropecuarias.

Pues el Estado, en sus diferentes niveles, no tiene un registro de aquellas tierras que han sido utilizadas con fines agropecuarios en territorios sin masa boscosa, menos aún aquellos que a su vez cuentan con constancias de posesión o títulos de propiedad, la verificación técnica que realizan para emitir las constancias de posesión es en extremo precaria, lo que facilita las condiciones para el tráfico de tierras (Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible - FCDS Perú, 2025, p. 43).

El contexto es aún más grave, cuando se toma conocimiento de que muchos de los territorios de los pueblos indígenas aún no han sido tituladas, y sus procesos se encuentran estancados, evidenciado una demora excesiva y siendo una deuda pendiente por parte del Estado, pues “persiste una brecha de alrededor del 30% de comunidades nativas sin título sobre sus tierras y, un porcentaje similar no ha logrado registrar sus títulos ante Registros Públicos”(DAR, 2025). Todo esto a pesar de que la demarcación y titulación del territorio indígena es una obligación internacional que el Perú tiene que cumplir (CIDH, 2019).

De igual manera, la propia CTCUM en su Reglamento valida la intención es de proteger las tierras sin cobertura boscosa, pues en su artículo 10, “establece la prohibición de la reclasificación para este tipo de tierras que han retirado la cobertura forestal sin autorización de la autoridad competente”(Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI, 2022). Entonces, de una interpretación integral de los objetivos que se busca lograr con la CTCUM es evitar la deforestación, y el uso inadecuado de los suelos.

Por otro lado, el exceptuar de esta herramienta no se garantiza el fomento adecuado de la actividad agrícola puesto que el objetivo de la CTCUM es asignar su uso y manejo más apropiado al suelo, situación que pudo haberse dejado de lado para el desarrollo de actividad agrícola en suelos que no tenían aptitud para ello, que ahora se están convalidando.

A esto se le suma que la propia CTCUM ha sido prevista para generar impactos positivos en la agricultura, tales como; maximizar la producción de alimentos, la reducción del uso de agroquímicos, gestión sostenible de suelos, adaptación al cambio climático, y el ordenamiento territorial (MIDAGRI; INIA, 2023). Por lo que, resulta contradictorio que la UDCF busque la no aplicación de esta herramienta y la tilde de que va en contra de la agricultura, cuando son claros los objetivos, y se demuestra que se generan potenciales daños respecto del principio de sostenibilidad.

Por otra parte, corresponde analizar otras alternativas que busquen el mismo fin, pero sin afectar el principio de sostenibilidad tal como la hace la UDCF. Entre algunas de ellas, encontramos el denominado “Biocrédito”, el cual es una herramienta financiera que impulsa la agricultura sostenible en la Amazonía, teniendo en cuenta ciertos criterios como: “la prohibición de cultivos en áreas deforestadas, el respeto a áreas naturales protegidas, la implementación de prácticas agroforestales y el uso de abonos orgánicos, entre otros” (Conservación Internacional Perú, 2024).

Esta alternativa, no solo tiene un menor grado de intervención respecto del principio de sostenibilidad y tiene como finalidad fomentar el desarrollo de la actividad agrícola, pero desde un enfoque sostenible.

Otra alternativa, son los modelos agropecuarios sostenibles sustentados en la bioeconomía, que reducen “la dependencia de actividades económicas perjudiciales para el ambiente y promoviendo así un desarrollo económico y social sostenible” (Otero, 2023). Esta medida apunta a una agricultura sostenible, y cuya importancia ha sido destacada en foros internacionales como la Cumbre de la Amazonía. Otro aspecto importante es que en vez de eliminar herramientas forestales como la CTCUM, la legislación debe apostar por las transferencias de la “gestión de determinadas zonas forestales estatales a grupos locales o enfocada a la gestión conjunta o cogestión de tierras forestales del estado” (FAO & ITO, 2006, p. 48). El hecho de involucrar a los agentes locales garantiza una mayor efectividad de este tipo de programas pues son los pueblos indígenas quienes tienen el conocimiento ancestral que permite realizar actividades sostenibles.

Es claro que, en ambas alternativas, apuntan a garantizar el principio de desarrollo sostenible a través de medio que apuntan a la sostenibilidad de los recursos, en cambio la medida propuesta por la UDCF, no solo es contradictoria en su planteamiento, sino que produce efectos negativos potenciales en su vigencia.

Por lo tanto, en términos formales al no cumplirse esta etapa, ya no sería necesario abordar el tercer paso, puesto que la disposición no sería constitucionalmente válida. Sin perjuicio de ello, y por razones metodológicas, se analizará el siguiente paso para analizar la proporcionalidad en sentido estricto.

### **Proporcionalidad en sentido estricto**

En este apartado se examina la proporcionalidad en sentido estricto, valorando si “la intensidad de la afectación a los derechos se justifica por el grado de realización del fin constitucional” (Rubio Correa, 2018, p.84).

En el presente caso, la UDCF presenta un medio grado de satisfacción del fin que persigue, el cual es la promoción y formalización de la actividad agrícola, en comparación con un nivel de afectación alto respecto del principio de sostenibilidad ambiental.

El ejercicio del principio de sostenibilidad no se puede realizar de la forma en que lo que venía haciendo, que ya de por sí su ejercicio era limitado, por la excepción puesta por la ley. De ahí que el Tribunal concluye que se “el Estado se compromete a desarrollar y promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo (Expediente N°. 03343-2007-PA/TC, 2009), situación que no se da con la UDCF. Esto se evidencia, ya que:

“durante el primer año de aplicación de la Ley N.º 31973, representantes de organizaciones indígenas han denunciado un incremento de la deforestación con fines agrícolas y ganaderos, invasiones a tierras comunales, aumento del tráfico de tierras y mayor presión migratoria sobre los territorios indígenas, mayores obstáculos en los procesos de titulación comunitaria”(CRÓNICA VIVA, 2025).

Queda claro que la afectación a diversos principios ambientales, con mayor incidencia en el de sostenibilidad, así como respecto de los derechos de los pueblos indígenas tras la vigencia que tuvo la ley no se equipara su objetivo de formalización la actividad agrícola.

Por el contrario, la mayor parte de esta pérdida de bosques hasta el 2023 se dio en áreas menores de cinco hectáreas, característica de la agricultura a pequeña escala (Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible-FCDS Perú, 2025, p. 29).

Ahora bien, es importante analizar que la UDCF también buscó promover la agricultura y la formalización de los pequeños agricultores que poseían algún título habilitante, que se encuentren dentro de aplicación de la Ley N.º 31145. Para ser exactos, de manera previa a la vigencia de la UDCF, la referida ley:

“Ha facilitado y promovido la expansión desregulada de actividades agropecuarias en bosques de dominio público, priorizándose la deforestación y la instalación de cultivos como paso previo a la formalización e inscripción del predio. El proceso de acreditación de la posesión se basa únicamente en declaraciones juradas” (OXFAM, 2006, p. 12).

Si bien este proceso es aplicable para quienes ocupaban territorio de manera previa al 31 de diciembre de 2015, la ausencia de mecanismos de fiscalización con herramientas técnicas adecuadas, que permitan verificar que las personas que cumplen los requisitos se encuentren dentro del marco temporal que prevé la ley.

Por otra parte, se debe tener en cuenta es que no basta que publicación de normativa de fiscalización a la que insta el Estado para la reserva mínima del 30%. Como ha sido evidenciado, los niveles de deforestación han ido creciendo con el pasar del tiempo, por lo que es evidente que esta reserva no es suficiente para garantizar la sostenibilidad de los recursos forestales. A este se le suma, que dicha disposición “no dispone algún procedimiento o criterio técnico que reemplace a la determinado de la capacidad de uso mayor” (Capella et al., 2024) pese a que “el 49 % del área deforestada entre 2001 y 2022 es de uso agropecuario; sin embargo, el 43 % de estas áreas deforestadas se han recuperado y actualmente son parte del patrimonio forestal” (Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible-FCDS Perú, 2025, p. 14).

Entonces, la disposición deja de lado que muchas de esas tierras sin cobertura boscosa pueden ser recuperadas, situación que no ha sido prevista por el Congreso, ni por el Tribunal en su argumentación.

Pese a que el Tribunal, ha identificado cómo se puede dar un equilibrio ambos principios, como requisito se tiene que se debe respetar “una serie de principios, tales como: el principio de conservación y el principio de desarrollo sostenible o sustentable”(Landa Arroyo, 2017). Estos principios, así como la Política Nacional del Medio Ambiente

(artículo 67 de la Constitución), no se están cumpliendo con la forma es la que se busca fomentar la agricultura con un grado de afectación alto del principio de sostenibilidad.

Teniendo en cuenta que el grado de intensidad de la intervención es alta, grado de satisfacción es medio, entonces se puede concluir que la UDCF. es desproporcional (Rubio Correa, 2011).

#### **5.5.6. Sobre el artículo 37 de la Ley N° 29763**

Un aspecto importante que no ha sido advertido en el análisis del Tribunal es la incompatibilidad entre la UDCF y el artículo 37 de la Ley N.º 29763, el cual permanece vigente y no ha sido modificado.

Tanto el artículo 37 como los artículos 4.f y 5.c de la Ley N.º 29763, así como el vigente reglamento de Clasificación de Tierras en su artículo 19, establecen que las tierras con aptitud forestal, ya sea con bosques o sin ellos, forman parte del patrimonio forestal del país. Pues, este artículo busca evitar el cambio de uso no autorizado, mientras que la UDCF genera condiciones que podrían incentivar a más familias a deforestar con el fin de acreditar actividades agropecuarias y, con ello, obtener títulos de propiedad (Capella et al., 2024).

Entonces, existe una contradicción evidente, ya que el artículo 37 prohíbe expresamente “el cambio de uso y el otorgamiento de títulos en tierras con capacidad de uso mayor forestal y de protección, independientemente de si estas cuentan o no con cobertura vegetal, que a su vez implica la vulneración de los principios de sostenibilidad y prevención que la normativa forestal busca garantizar”(Ley N° 29763, 2011).

Lo que se debió tomar en cuenta por el Tribunal es que las modificaciones introducidas por la ley forestal, y en concreto al analizar esta disposición, es que se debe fomentar la coherencia en el marco jurídico, “pues una ley forestal debe tener coherencia interna y con otros instrumentos “ (FAO & ITO, 2006, p. 45), situación que claramente no se ha dado, manteniéndose contradicciones normativas internas y con el reglamento de ley.

## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones**

Con relación al cambio de competencias en zonificación forestal y gestión de bosques al MIDAGRI, no se realizó un control adecuado al validarse la transferencia de competencias al MIDAGRI, pese a no vulnerarse algún derecho fundamental. Esta

decisión desconoce la naturaleza jurídica del patrimonio forestal, pues este ministerio tiene como enfoque principal la promoción agrícola, y tiene impactos en la protección de los bosques. Si bien la potestad de aprobar la zonificación forestal se podría mantener en el MIDAGRI, el rol informativo del MINAM, deja de lado el carácter vinculante que tenía dentro del proceso de zonificación. Por lo que, no se asegura una gestión forestal coherente con los principios de sostenibilidad y conservación, integrando la perspectiva ambiental con la agraria.

Respecto a la evaluación de los efectos de la suspensión temporal de la zonificación forestal, se concluye que el razonamiento del Tribunal al declarar la inconstitucionalidad de la Primera Disposición Complementaria Transitoria es adecuado. La suspensión de este requisito implica el desconocimiento de este principio esencial y la debilita el uso de una herramienta clave para garantizar un uso razonable y responsable de los recursos forestales.

Con relación a la falta de consulta previa a los pueblos indígenas, el control no fue integral ni suficiente, al limitarse únicamente a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria. La Ley N° 31973 en su integridad debió ser objeto de consulta previa, dado que sus disposiciones implican una afectación directa y particular respecto de los pueblos indígenas, modificando y agravando su situación jurídica sobre su territorio. Además, la omisión de consulta es más grave considerando que la Ley N° 29763, que fue modificada, sí fue producto de un proceso de consulta con los pueblos indígenas. El Tribunal no consideró principios vigentes en la ley modificada, como el de participación, consulta previa y el enfoque intercultural, que debieron haber sido fundamentales en su análisis.

Respecto a la adecuación del control sobre la excepción a la clasificación de tierras para predios deforestados, el Tribunal no realizó un control constitucional adecuado sobre la Única Disposición Complementaria Final (UDCF) de la Ley N° 31973. Esta disposición permite usos incompatibles en tierras con aptitud forestal sin una evaluación técnica. El Tribunal, no analizó adecuadamente su impacto en el principio de sostenibilidad. La UDCF, al eximir de la clasificación de tierras a predios deforestados, legaliza la deforestación pasada y pone en grave riesgo el patrimonio forestal, asumiendo erróneamente que las tierras deforestadas dejan de ser legalmente bosques. La eliminación de filtros como la clasificación de tierras, sin proponer mecanismos alternativos efectivos, debilita la protección ambiental y podría incentivar nuevas deforestaciones y la legalización de prácticas ilegales. Existe una clara incompatibilidad no advertida por el Tribunal entre la UDCF y el Artículo 37 de la Ley N.º 29763, que

prohíbe el cambio de uso y el otorgamiento de títulos en tierras con aptitud forestal, lo que vulnera los principios de sostenibilidad y prevención.

En conclusión, el Tribunal no ejerció un control adecuado en el análisis de la inconstitucionalidad de la Ley N.º 31973, pues esta ley representa un debilitamiento del régimen de protección forestal, ponen en riesgo el principio de sostenibilidad ambiental y afectan de manera directa y desproporcionada los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo su derecho al territorio y a la participación, sin un equilibrio justificado con los intereses de desarrollo de la actividad agrícola.

### **Recomendaciones**

El Tribunal debió analizar el marco normativo ambiental y forestal en su conjunto, porque como se ha visto, diversas disposiciones que aún están vigentes presentan una clara contradicción respecto de los cambios que se ha implementado con la Ley N.º 31973, ello hubiera permitido un mejor control constitucional en el análisis de cada una de sus disposiciones.

Por otra parte, si el Tribunal Constitucional evidencia un conflicto entre principios (sostenibilidad y desarrollo de la actividad agrícola), debió continuar su línea jurisprudencial respecto a la aplicación del test de proporcionalidad para este tipo de casos. Esto permite un adecuado control de constitucionalidad en materia constitucional, y que a su vez permite evidenciar que existen medidas alternativas que buscan promover la agricultura, pero de manera sostenible y no con la eliminación de filtros ambientales.

Si bien queda en evidencia que muchas de las herramientas tienen deficiencias en cuanto a su implementación, la eliminación de herramientas forestales no implica una solución integral y efectiva del problema. A lo que debe se debe apuntar es una real coordinación entre los tres niveles del estado y con actores locales para la mejora de este tipo de herramientas, ello desde una perspectiva de participación efectiva, intercultural y sostenible.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Capella, J. L., Zari, L., Gómez, A., & Cabanillas, F. (2024). *Opinión legal que analiza las iniciativas que buscan derogar la Ley 31973, Ley que modifica la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763)*. [https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/04/Opinion-Legal\\_Ley-que-modifica-Ley-Forestal.pdf](https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/04/Opinion-Legal_Ley-que-modifica-Ley-Forestal.pdf)

Caso Trabajadores de La Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. (2016).

- Castro, A. (2024, April 7). *Pérdida de bosques peruanos crece entre retrasos del Minam y cifras paralelas* | Ojo Público. <https://ojo-publico.com/ambiente/territorio-amazonas/perdida-bosques-crece-entre-retrasos-del-minam-y-cifras-paralelas>
- César Landa Arroyo. (2014). *Naturaleza jurídica de los recursos forestales y de fauna silvestre. Marco legal-administrativo y análisis de los vacíos y contingencias legales* (Sociedad Peruana de Ecodesarrollo., Ed.). Sociedad Peruana de Ecodesarrollo.
- Chanamé Orbe, R. (2011). *La Constitución comentada* (ADRUS, Ed.).
- CIDH. (2019). *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Panamazonia2019.pdf>
- Clínica Jurídica de Derechos de los Pueblos Indígenas, & Fundación para el Debido Proceso. (2024). *Amicus Curiae sobre Proceso de Inconstitucionalidad contra la Ley 31973 (Ley que modificó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre)*. <https://facultad-derecho.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2024/10/amicus-sobre-demanda-de-inconstitucionalidad-ley-31973.pdf>
- Colegio de Abogados de Lambayeque. (2024). *Demanda de Inconstitucionalidad contra la Ley 31973*. Colegio de Abogados de Lambayeque. [https://drive.google.com/file/d/1MB2EInFdxDc9QQa\\_e5EkLKZTMEdWIJXG/view?fbclid=IwY2xjawJuH6lleHRuA2FbQIxMAABHj8I3COU4PLdY565TGEUGHoVWIfvRxCMTmDADeKShFvB\\_etnyEA5T3s4uKpH\\_aem\\_Xnt5vqLZ3r-PZwbvQebcmw](https://drive.google.com/file/d/1MB2EInFdxDc9QQa_e5EkLKZTMEdWIJXG/view?fbclid=IwY2xjawJuH6lleHRuA2FbQIxMAABHj8I3COU4PLdY565TGEUGHoVWIfvRxCMTmDADeKShFvB_etnyEA5T3s4uKpH_aem_Xnt5vqLZ3r-PZwbvQebcmw)
- Colegio de Sociólogos del Perú. (2024). *Demanda de Inconstitucionalidad*. Colegio de Sociólogos del Perú.
- Comisión Agraria. (2022). Dictamen de unanimidad recaído en los proyectos de ley 649/2021-CR y 894/2021-CR con modificaciones, acompaña texto sustitutorio, "Ley que modifica la Ley 29763, Ley forestal y de fauna silvestre y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación Forestal. In *Comisión Agraria*. Congreso de la República. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDE1MDM=/pdf>
- Comisión Europea. (2006). *Manual de Integración del Medio Ambiente* (Comisión Europea, Ed.; Bruxelles). Comisión Europea. <http://ec.europa.eu/europeaid/http://www.environment-integration.org>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. (1997). *Recomendación General No 23. Los derechos de los pueblos indígenas. A/52/18* | Refworld. <https://www.refworld.org/es/leg/coment/cerd/1997/es/130362>
- Congreso de la República. (2021). Proyecto de Ley N° 649/2021-CR, Ley que modifica el artículo 29 de la Ley° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre e incorporan disposiciones transitorias para su actualización de los límites del bosque de producción permanente. . In *Eliazbeth Sara Mediana Hermosilla*. Congreso de la República. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NDgwNg=/pdf>
- Congreso de la República. (2024). Contestación de la demanda de inconstitucionalidad. In *Escrito N°1*. Congreso de la Republica.
- Conservación Internacional Perú. (2024, February 20). *Éxito temprano del biocrédito impulsando la agricultura sostenible en la Amazonía*.

- <https://www.conservation.org/peru/noticias/2024/02/20/éxito-temprano-del-biocrédito-impulsando-la-agricultura-sostenible-en-la-amazonía-peruana>
- Sentencia C-891/02. (2002). *Sentencia C-891/02* . Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-891-02.htm>
- Sentencia C-030/08. (2023). *Sentencia C-030/08* . Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, June 27). *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones*. [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf)
- CRÓNICA VIVA. (2025, February 25). *Monocultivos invaden territorios indígenas de Perú con ley antforestal » Crónica Viva*. <https://www.cronicaviva.com.pe/columna/monocultivos-invaden-territorios-indigenas-de-peru-con-ley-antforestal/#>
- DAR. (2024). Opinión Legal de la Asociación civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) a los PL N 6788/2023-CR, 6812/2023-CR, 6890/2023-CR y 6958/2023-CR. In *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)*.
- DAR. (2025, April 9). *Brecha del 30% en la titulación de comunidades nativas pone en riesgo a defensores ambientales | Derecho, Ambiente y Recursos Naturales*. [https://dar.org.pe/brecha-del-30-en-la-titulacion-de-comunidades-nativas-pone-en-riesgo-a-defensores-ambientales/?utm\\_source=chatgpt.com](https://dar.org.pe/brecha-del-30-en-la-titulacion-de-comunidades-nativas-pone-en-riesgo-a-defensores-ambientales/?utm_source=chatgpt.com)
- DAR, ORAU, & Asociación ProPurús. (2022). *Situación de los defensores indígenas en Ucayali*. <https://dar.org.pe/wp-content/uploads/2022/02/Situacion-de-los-defensores-indigenas.pdf>
- Decreto Legislativo No 1013. (2008). *Decreto Legislativo que aprueba la ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente*. Presidente de la República .
- Decreto Supremo N° 005-2022-MIDAGRI. (2022). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor*. Presidente de la República. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3094866/DECRETO%20SUPREMO%20N%C2%B0%200005-2022-MIDAGRI.pdf.pdf?v=1652390378>
- Decreto Supremo No 018-2015-MINAGRI. (2015). *Decreto Supremo No 018-2015-MINAGRI* (El Peruano, Ed.). El Peruano. [www.minagri.gob.pe](http://www.minagri.gob.pe)
- Exp. N.° 00048-2004-AI. (2005). *José Miguel Morales Dasso, en representación de cinco mil ciudadanos (demandante) contra el Congreso de la República (demandado)*. Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- Expediente 03610-2008-PA/TC. (2008). *Caso World Cars Import contra el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción*. Tribunal Constitucional. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/03610-2008-AA.pdf>

- Expediente N°. 03343-2007-PA/TC. (2009). *Caso Jaime Hans Bustamante Johnson contra Occidental Petrolera del Perú, LLC Sucursal del Perú; Repsol Exploración Perú y Petrobras Energía Perú S.A.*. Tribunal Constitucional. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf>
- FAO, & ITO. (2006). *Las mejores prácticas para fomentar la observancia de la ley en el sector forestal* (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Ed.). FAO. <https://www.fao.org/4/A0146S/A0146S00.pdf>
- Federación de Comunidades Nativas de Ucayali y Afluentes. (2022). *Ejercitamos derecho de petición a fin de que se someta a consulta previa la autógrafa de la ley que modifica la Ley 29763* (FECONAU, Ed.). FECONAU. <https://keneamazon.net/Documents/Demanda-Amparo-Autografa/Solicitud-CP.pdf>
- Foy, P., Vera, G., Novak, F., & Namhas, S. (2003). *Derecho Internacional Ambiental* (1st ed.). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible - FCDS Perú. (2025). *Tierras robadas, bosques perdidos: Radiografía del tráfico de tierras en la Amazonía peruana*. <https://fcds.org.pe/publicaciones/tierras-robadas-bosques-perdidos-radiografia-del-trafico-de-tierras-en-la-amazonia-peruana/>
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible-FCDS Perú. (2025). *Deforestación, cambio de uso de la tierra y actividades ilegales en la Amazonía peruana (2001-2023)*. [https://fcds.org.pe/wp-content/uploads/2025/06/RESUMEN\\_INF\\_DEFORESTACION.pdf](https://fcds.org.pe/wp-content/uploads/2025/06/RESUMEN_INF_DEFORESTACION.pdf)
- Galarza, M. C. (2019). *La Constitución Ecológica: ¿presente en el ordenamiento jurídico peruano?* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/f93d61b1-c8a1-44f5-8dae-56d1599bfd0d/content>
- GEOBOSQUES. (2025, July 7). *Bosque y pérdida de bosques*. Lima, Perú: MINAM. <https://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>
- Gobierno Regional de San Martín. (2024). *Demanda de inconstitucionalidad*.
- García Yzaguirre, J. V. (2012). *El test de proporcionalidad y los derechos fundamentales* (ADRUS S.R.L., Ed.).
- Juste Ruiz, J., & Castillo Daudí, M. (2014). *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*. TIRANT LO BLANCH.
- Landa Arroyo, C. (2017). *Derechos fundamentales*. Fondo Editorial PUCP.
- Ley de Organización y Funciones Del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - LEY N° 31075 (2020). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1905747-4>
- Ley N° 29763. (2011). *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. Congreso de la República. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29763.pdf>
- Ley N°28611. (2005). *Ley General del Ambiente*. In *Ley N° 28611, Ley General del Ambiente*. El Peruano. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>

- Ministerio de Cultura. (2024). *Perú: Cartilla informativa sobre pueblos indígenas u originarios*.  
[https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Cartilla%20PP1100%20Per%C3%BA\\_vf\\_IV%C3%81N.OCII\\_.pdf](https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Cartilla%20PP1100%20Per%C3%BA_vf_IV%C3%81N.OCII_.pdf)
- Monge Morales, G. J. (2022). *Derechos económicos y ambientales* (Palestra Editores & Fondo Editorial PUCP, Eds.; 1st ed.). Palestra Editores S.A.C.
- Monteagudo Valdez, M. (2025). Fundamento del Voto del Magistrado Monteagudo Valdez. In *Tribunal Constitucional*.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00005-2025-AI%20FundamentoVotoMV.pdf>
- Naciones Unidas. (2009). *A/HRC/12/34. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*.  
<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g09/145/85/pdf/g0914585.pdf>
- OIT. (1989). Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. *Boletín de La OIT*, 1957, 1–12.
- Otero, M. (2023, August 16). La agricultura sostenible también es parte de la solución en la Amazonia. *El País*. <https://elpais.com/america-futura/2023-08-16/la-agricultura-sostenible-tambien-es-parte-de-la-solucion-en-la-amazonia.html>
- OXFAM. (2006). *El Laberinto Verde. Políticas, normativas y agronegocios en la Amazonía peruana*.  
<https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/Laberinto%20verde%20paraWEB.pdf?VersionId=jBZUmZrMdPhiq4RVWQBfMnTVwg6K8K8NB>
- Palacios, P. P. (2016). El rol interpretativo del Tribunal Constitucional: Contenido mínimo de la sentencia de inconstitucionalidad, cosa juzgada y precedente. *Laborem*, 289–310. <https://www.sptdss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem19-288-312.pdf>
- Peirano, G., Enrique de la Flor Sáenz Director Ejecutivo del Ceplan Jordy Vílchez Astucuri, L., Sobrino Vidal, E., del Águila Patroni, F., & Francisco Torres Editado por, M. (2022). *ANÁLISIS DE LA DEFORESTACIÓN Y PÉRDIDA DE VEGETACIÓN A NIVEL NACIONAL Y EL IMPACTO A NIVEL REGIONALES*.  
[www.ceplan.gob.pe](http://www.ceplan.gob.pe)
- Pleno 0048-2004-PI/TC (2005). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>
- Pleno 88/2025 (2025). <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00002-2024-AI.pdf>
- Pleno 343/2020. (2020). *Caso más de cinco mil ciudadanos contra la Municipalidad Provincial de Santiago de Chuco (Ordenanza 014-2018-MPSC, que declara de interés prioritario la protección de todas las fuentes de agua dulce ubicadas dentro de su jurisdicción)*. Tribunal Constitucional.  
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2019-AI.pdf>
- Rodríguez Santibáñez, I., & Álvarez Bautista, P. (2023). La ponderación de derechos de Robert Alexy en una decisión judicial del máximo tribunal en México. *Cuestiones Constitucionales*, 451–481. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2023.48.18053>

- Rojas Romero, I. (2025, April 1). Suplemento Jurídica: Desafíos pendientes en la protección de los pueblos indígenas en Perú. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/267390-suplemento-juridica-desafios-pendientes-en-la-proteccion-de-los-pueblos-indigenas-en-peru>
- Rubio Correa, M. A. (2011). *El Test de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*. (Fondo Editorial PUCP, Ed.; 1st ed.).
- Rubio Correa, M. A. (2018). *El test proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano*. (Fondo Editorial PUCP, Ed.; 2nd ed.).
- Ruiz Molleda, J. C. (2025, April). ¿Por qué la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley Antiforestal es un grave retroceso? *Instituto de Defensa Legal (IDL)*. <https://www.idl.org.pe/por-que-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-sobre-la-ley-antiforestal-es-un-grave-retroceso/>
- SERFOR, & MIDAGRI. (2016). *Guía Metodológica para la Zonificación Forestal*. [https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/guia\\_metodologica\\_zf.pdf](https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/sinia/archivos/public/docs/guia_metodologica_zf.pdf)
- Expediente 00025-2009-PI/TC. (2011). *Caso Gonzalo Tuanama Tuanama y más de cinco mil ciudadanos contra el Congreso de la República (Ley N° 29338, Ley de recursos hídricos)*. (Tribunal Constitucional, Ed.). Fundamento 25. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00025-2009-AI.html>
- Vallenas, K., Pautrat, L., & Samaniego, C. (2010). Análisis de la ley de consulta previa a los pueblos indígenas y criterios para su implementación en el contexto de del proyecto de ley forestal y de fauna silvestre. *Sociedad Peruana de Ecodesarrollo*. <https://keneamazon.net/Documents/Projects/Previous-Consultation/Anexos/XVII.-Informes-Tecnicos-SPDE/3.-Analisis-Ley-Consulta-Previa.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 88/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC  
y 00005-2024-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de  
Fauna Silvestre

COLEGIO DE SOCIÓLOGOS DEL PERÚ, GOBIERNO REGIONAL  
DE SAN MARTÍN Y COLEGIO DE ABOGADOS DE  
LAMBAYEQUE c. CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 31973, “Ley que  
modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba  
disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación  
forestal”

Magistrados firmantes:

SS.

**PACHECO ZERGA  
MORALES SARAVIA  
GUTIÉRREZ TICSE  
OCHOA CARDICH  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00002-2024-AI.pdf>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 2

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Norma impugnada</b>	<b>Parámetro de control</b>
Ley 31973	Constitución Política del Perú: - Artículos 2.22, 44, 58, 66, 67, 68, 69 y 102.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **A. Petitorio constitucional**

#### **B. Debate constitucional**

##### **B-1. DEMANDA**

##### **B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

##### **B-3. INTERVENCIÓN DE TERCEROS**

### **II. FUNDAMENTOS**

#### **§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSI A**

#### **§2. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES**

##### **2.1. Medio ambiente, Constitución ecológica y desarrollo sostenible**

##### **2.2. Recursos naturales, flora y fauna silvestre**

##### **2.3. Áreas naturales protegidas**

#### **§3. PROPIEDAD COMUNAL Y CONSULTA PREVIA**

##### **3.1. Propiedad comunal**

##### **3.2. Derecho fundamental a la consulta previa**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 3

**§4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 31973**

**4.1. Sobre la alegada inconstitucionalidad del artículo 2**

**4.2. Sobre la alegada inconstitucionalidad de las Disposiciones Complementarias Transitorias**

**4.3. Sobre la alegada inconstitucionalidad de la Única Disposición Complementaria Final**

**III. FALLO**





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 4

### SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 25 días del mes de febrero de 2025, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, con fundamento de voto que se agrega, han emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro (vicepresidente) emitió un voto singular que se agrega. El magistrado Monteagudo Valdez formuló un voto que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

#### I. ANTECEDENTES

##### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 31 de enero de 2024, el Gobierno Regional de San Martín interpone demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 31973, “Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias ordenadas a promover la zonificación forestal”, publicada el 11 de enero de 2024 en el diario oficial *El Peruano*. Argumenta que contraviene los artículos 2.22, 44, 58, 66, 67, 68, 69 y 102 de la Constitución.

Asimismo, con fecha 16 de abril de 2024, el decano del Colegio de Sociólogos del Perú, en representación de dicho colegio profesional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la misma ley, con similares argumentos.

Posteriormente, con fecha 3 de mayo de 2024, el Colegio de Abogados de Lambayeque, con similares fundamentos, interpone demanda de inconstitucionalidad contra la misma ley.

Por su parte, con fechas 15 de mayo de 2024 y 16 de agosto de 2024, el apoderado especial del Congreso de la República contesta las demandas solicitando que estas sean declaradas infundadas.

Mediante auto de fecha 28 de agosto de 2024, el Tribunal Constitucional, invocando el artículo 113 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), resolvió la acumulación de los expedientes 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC.

Con auto de fecha 3 de diciembre de 2024, el Tribunal Constitucional incorporó como *amicus curiae* a los doctores René Kuppe y Monika Ludescher, y a la Clínica Jurídica y Responsabilidad Social – Sección Derechos de los Pueblos Indígenas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 5

### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes esgrimen varios argumentos sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, los que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

#### B-1. DEMANDAS

##### EXPEDIENTES 00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC Y 00005-2024-PI/TC

El Colegio de Sociólogos del Perú, el Gobierno Regional de San Martín y el Colegio de Abogados de Lambayeque presentaron demandas con argumentos del mismo tenor, por lo que estos serán expuestos conjuntamente:

- Sostienen que la norma cuestionada contraviene en su totalidad lo dispuesto en la Constitución, tanto por la forma como por el fondo.
- Alegan que la Constitución establece que los recursos naturales son patrimonio de la nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento, lo que los ubica bajo su dominio eminente. En virtud de ello, afirman que la ley cuestionada vulnera el artículo 66 de la Constitución, ya que desconoce que las tierras con aptitud forestal constituyen el patrimonio forestal y que son, por ende, patrimonio de la nación. En consecuencia, afirman que dichas tierras no pueden ser transferidas a terceros.
- Las entidades recurrentes argumentan que la Ley 31973 vulnera los principios de sostenibilidad y de equidad intergeneracional, pues permite la disminución de bosques amazónicos. Asimismo, aducen que restringe el acceso a elementos naturales conservados en buenas condiciones para el goce de las generaciones posteriores. Además, aseveran que el daño ambiental recaerá sobre las especies endémicas de la Amazonía y las que se encuentran en peligro de extinción.
- Señalan que la tasa de deforestación ha crecido, a pesar de contar con un entramado normativo extenso respecto a la conservación de los bosques. Entonces, consideran que con lo dispuesto en la ley impugnada se alcanza un nivel incluso mayor de deforestación y deterioro de los recursos forestales.
- Manifiestan que mediante la promulgación de la ley cuestionada se desconoce la obligación estatal de proteger las áreas naturales, lo que, resaltan, contraviene el artículo 68 de la Constitución. En este sentido, sostienen que las acciones gubernamentales deben estar encaminadas a promover y fortalecer la gestión sostenible de los bosques para enfrentar el cambio climático.
- Alegan que la norma impugnada impone una regulación agraria a las áreas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 6

forestales y que sustituye al Ministerio del Ambiente (Minam) por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri) como entidad encargada de la aprobación de la zonificación forestal.

- Afirman que la Ley 31973 legaliza la deforestación llevada a cabo antes de su promulgación. Acotan que promueve que los propietarios y poseedores de predios en la Amazonía se amparen en la ley en mención para deforestar y acceder al proceso de titulación previsto en la Ley 31145, “Ley de Saneamiento Físico Legal y Formalización de Predios Rurales a cargo de los Gobiernos Regionales”.
- Las entidades recurrentes sostienen que durante el procedimiento de aprobación de la ley cuestionada se realizó una interpretación sesgada de los artículos 59 y 88 de la Constitución, pues estos no fueron armonizados con los artículos 2.22, 66, 67, 68 y 69 de la Constitución.
- Por su parte, el Colegio de Sociólogos del Perú y el Gobierno Regional de San Martín aseveran que el Congreso, al emitir la Ley 31973, contravino lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución, pues no cumplió con la obligación de velar por el respeto de la Norma Fundamental y las leyes, y hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
- El Gobierno Regional de San Martín y el Colegio de Abogados de Lambayeque manifiestan que la ley objeto de control posibilita que el patrimonio del Estado se convierta en propiedad privada a través de constancias de posesión. En este sentido, aducen que mediante ella se introduce una modificación de la Constitución y que consiste en una norma perniciosa para el conjunto de bienes estatales. Por consiguiente, consideran que la Ley 31973 acarrea un vicio de inconstitucionalidad por la forma, ya que tuvo que haber sido concebida como una ley de reforma constitucional.
- Sostienen que la norma impugnada debió haber sido aprobada luego de llevar a cabo un proceso de consulta previa, ya que se referiría expresamente a los pueblos indígenas. Asimismo, afirman que dicho proceso requerirá necesariamente la aprobación de las partes, ya que la medida a adoptar, según señalan, ocasionaría un desplazamiento de la población.
- Aducen que el Estado carece de políticas adecuadas para la titulación de las tierras de los pueblos indígenas y que, como consecuencia, muchos de estos aún no contarían con territorios titulados. Por lo tanto, concluyen que la ley objeto de control vulnera el derecho de propiedad comunal, pues permitiría la apropiación de los territorios no titulados de los pueblos indígenas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 7

### **B-2. CONTESTACIÓN DE LAS DEMANDAS**

El apoderado especial del Congreso de la República en los procesos de inconstitucionalidad contesta todas las demandas exponiendo argumentos de similar tenor, que se sintetizan a continuación:

- Sostiene que la norma impugnada no contraviene la Constitución por la forma ni por el fondo. Respecto a los cuestionamientos de forma, alega que la norma objeto de control no incurre en este vicio ya que, señala su criterio, no infringe lo establecido en la Constitución ni en el Reglamento del Congreso respecto a la emisión de leyes orgánicas.
- Afirma que la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la ley en cuestión hace referencia a las comunidades campesinas y nativas; no obstante, precisa que no modifica directa ni sustancialmente la situación jurídica de dichas comunidades; esto debido a que, según alega, la presente ley excluye de sus efectos a los territorios en trámite de tales comunidades.
- De forma análoga, asevera que la ley cuestionada tampoco tiene tal impacto para los pueblos en aislamiento voluntario y en contacto inicial. Por ello, concluye que no se requiere de la realización de un procedimiento de consulta previa.
- Por otro lado, respecto a los cuestionamientos de fondo, aduce que la Ley 31973 no atenta contra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, pues fue emitida para atender a la problemática originada por la inviabilidad de la aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Siguiendo esta línea argumentativa, sostiene que la finalidad constitucional que persigue la medida cuestionada es la de garantizar la seguridad jurídica de los productores agropecuarios que fueron afectados por la regulación previamente establecida. Acota que la disposición impugnada no es de aplicación para los terrenos que cuenten con masa boscosa, por lo que, según postula, no promueve la ampliación de la frontera agrícola.
- Asimismo, indica que se trata de una regulación expedida en cumplimiento del mandato constitucional que encarga al Estado regular las condiciones de la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales. Bajo esta misma línea, refiere que la política emitida se dio en armonía con los deberes estatales de desarrollo con igualdad y distribución de la riqueza.
- A su vez, alega que la norma cuestionada no vulnera el derecho de propiedad comunal, ya que, según arguye, la segunda disposición complementaria transitoria lo resguarda. Según expresa, esto se debe a que excluye del alcance



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 8

de la primera disposición a las tierras en trámite de las comunidades campesinas y nativas, así como de los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.

- Por estos motivos, el apoderado especial del Congreso de la República solicita que la demanda sea declarada infundada, pues sostiene que la Ley 31973 no incurre en vicios de inconstitucionalidad.

### **B-3. INTERVENCIÓN DE TERCEROS**

Este Tribunal, mediante auto de fecha 27 de mayo de 2024, incorporó como tercero al Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS-PERÚ).

Mediante auto de fecha 28 de agosto de 2024, se incorporó en la misma calidad a la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP).

Posteriormente, mediante auto de fecha 28 de agosto de 2024, fueron incorporadas como terceros la Federación Nativa de Comunidades Catacaibos, la Organización de Pueblos Ashaninka del Distrito de Iparia, la Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú, y la Asociación Peruana de Productores de Palma Aceitera Sostenible.

Con auto de fecha 15 de octubre de 2024, fueron incorporados como terceros la Red Eclesial Panamazonica (Repam) y Caritas Selva Central.

Asimismo, con auto de fecha 15 de octubre de 2024, se incorporó como tercero a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana – AIDSESP.

## **II. FUNDAMENTOS**

### **§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

1. La ley impugnada tiene como objeto modificar los artículos 29 y 33 de la Ley 29763, “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, así como aprobar disposiciones complementarias con la finalidad de, según indica el artículo 1 de dicha ley, “promover la zonificación forestal, con la finalidad de promover el desarrollo del proceso de zonificación forestal en las diferentes regiones del país”.
2. La modificatoria en mención traslada facultades del Ministerio del Ambiente al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego. Específicamente, delega a este último la competencia para establecer los bosques de producción permanente de tipo I y II, así como la aprobación de la zonificación forestal.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 9

3. La Primera Disposición Complementaria Transitoria suspende la exigencia de zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes. Asimismo, la Segunda Disposición prohíbe el otorgamiento de dichos títulos “en áreas que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas; así como en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial”.
4. Este Tribunal advierte que la Segunda Disposición establece una prohibición cuya eficacia depende de la vigencia de la suspensión de la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes. En consecuencia, se trata de una medida que complementa el contenido de la Primera Disposición Complementaria Transitoria.
5. Por su parte, la Única Disposición Complementaria Final exime de la realización de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, a los predios que cumplan con los requisitos que prevé.

## §2. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES

### 2.1. Medio ambiente, Constitución ecológica y desarrollo sostenible

6. El Tribunal Constitucional, como garante de la supremacía constitucional y de la tutela efectiva de los derechos fundamentales, considera de especial relevancia para el Estado social y democrático de derecho, consagrado en los artículos 3 y 43 de la Constitución, la protección y preservación del medio ambiente y de los recursos naturales.
7. Al respecto, corresponde tomar en cuenta que el inciso 22 del artículo 2 de la Norma Fundamental explicita el derecho “a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado” para el desarrollo de la vida, dejando clara la relevancia constitucional de su preservación y el vínculo que mantiene con el ser humano.
8. Como señala Ferrajoli, la primera catástrofe global que padecemos en la actualidad es la ambiental:

(...) Nuestra generación está produciendo daños irreversibles y crecientes en el medio ambiente. Cada año la humanidad lanza a la atmósfera una cantidad de anhídrido carbónico superior a la del precedente, lo que nos pone en riesgo, no a larguísimo plazo, la propia habitabilidad del planeta. Los procesos de alteración y destrucción de la naturaleza determinados por el desarrollo industrial ecológicamente insostenible –el calentamiento global, la consiguiente disolución de los casquetes polares en Groenlandia y en



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 10

Antártida, la contaminación del aire y de los mares, la reducción de la biodiversidad, las sequías, los incendios, las inundaciones- están extinguiendo, en no más de dos siglos, los recursos energéticos no renovables –petróleo, carbón, gases naturales– acumulados en millones de años. En suma, el desarrollo insostenible está destruyendo los bienes comunes de la naturaleza como si fuésemos las últimas generaciones que viven sobre la Tierra<sup>1</sup>.

9. En ese contexto, la reiterada jurisprudencia de este Tribunal ha definido al medio ambiente como el espacio en el que la persona y los seres vivos se desenvuelven, lo que incluye la interrelación de ellos, manifestada en el clima, paisaje, ecosistema y otros. Esta concepción abarca tanto al entorno natural como al creado por el ser humano (cfr. Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 17). Así, el medio ambiente constituye un bien que está fuera del comercio humano y que debe conservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras<sup>2</sup>.
10. El derecho al medio ambiente comprende los siguientes elementos:
  - i. El derecho a gozar de ese medio ambiente y
  - ii. El derecho a que ese medio ambiente se preserve (cfr. Sentencia 00011-2015-PI/TC, fundamentos 144 y siguientes, entre muchas otras).
11. El primero supone el disfrute de un entorno adecuado para el desenvolvimiento de la persona y de su dignidad, lo que supone un medio ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica.
12. Por su parte, el segundo elemento, referido a la preservación del medio ambiente, entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos, como la de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente (cfr. Sentencia 00470-2013-PA/TC, fundamentos 13 y 14).
13. La norma fundamental contiene disposiciones relativas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente. De esta forma, se ha reconocido, tomando en cuenta la doctrina y jurisprudencia constitucional comparada, la existencia de una *Constitución ecológica*, cuyo origen es el propio texto constitucional (cfr. Sentencia 03610-2008-PA/TC fundamento 33; Sentencia 03343-2007-PA/TC, fundamento 8).

---

<sup>1</sup> Ferrajoli, Luigi (2024). *Garantismo global. La Constitución de la Tierra y la expansión del constitucionalismo*. Madrid/Lima: Palestra Europa, pp. 15-16.

<sup>2</sup> Brañes, Raúl (2005). "El derecho para el desarrollo sostenible en América Latina de nuestros días". *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 2, Universidad de Chile, p. 24.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 11

14. De esta Constitución ecológica forman parte los artículos pertenecientes al Capítulo II del Título III. En particular, el artículo 66 de la Constitución, que preceptúa lo siguiente:
  - a. Los recursos naturales son patrimonio de la Nación;
  - b. El Estado es soberano en su aprovechamiento; y,
  - c. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares.
15. Asimismo, la Constitución establece que corresponde al Estado determinar la política nacional del ambiente, el uso sostenible de los recursos naturales y la promoción de la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, tal y como se desprende de los artículos 67 y 68. El uso sostenible de los recursos naturales constituye, así, un fin esencial del Estado Constitucional.
16. En particular, el artículo 67 de la Norma Fundamental genera la ineludible obligación estatal de instituir la *política nacional del ambiente*, lo que implica el desarrollo y promoción de acciones destinadas a la preservación y conservación del ambiente, de modo que pueda ser aprovechado y disfrutado por las futuras generaciones (cfr. Sentencia 01272-2015-PA/TC, fundamento 29).
17. En esa dirección, se constituye el Estado ambiental, definido como una forma de Estado que procura la aplicación del principio de solidaridad económica y social, con la finalidad de lograr el desarrollo sostenible, mediante el control jurídico del uso racional del patrimonio ecológico<sup>3</sup>.
18. Es en dicho contexto que adquiere toda su relevancia la protección de los árboles y bosques, en un país forestal como el Perú, pues se trata de agentes que contribuyen a la habitabilidad del planeta y son el medio que permite la supervivencia de diversas especies animales y vegetales (cfr. Sentencia 01757-2007-PA/TC, fundamento 10).
19. El artículo 68 de la Constitución, por su parte, dispone que el Estado se encuentra obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Ello implica que la aprobación de medidas potencialmente riesgosas para las áreas naturales protegidas requerirá la participación conjunta de los organismos estatales cuyas funciones sean la conservación y protección de dichas áreas (cfr. Sentencia 00021-2003-PI/TC,

---

<sup>3</sup> Ruiz-Rico, Gerardo (2000). *El derecho constitucional al medio ambiente*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 71.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 12

fundamento 11).

20. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en el artículo 69 de la Constitución se establece que el “Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada”. Se trata, pues, de un marco constitucional en el que se impulsa y prioriza la sostenibilidad de las actividades económicas en esa zona del país.
21. Con base en lo expuesto, este Tribunal ha identificado, en la Sentencia 00048-2004-PI/TC, fundamento 18, los principios que rigen la relación entre el medio ambiente y las actividades económicas de aprovechamiento y explotación:
  - a. Principio de desarrollo sostenible o sustentable, que supone que las obligaciones impuestas, tanto a particulares como al propio Estado, no solo pretenden conservar el ambiente para el goce inmediato de la ciudadanía, sino que este cuidado se extiende a la protección del disfrute de las generaciones futuras (cfr. Sentencia 01206-2005-PA/TC, fundamento 4).
  - b. Principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales.
  - c. Principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia.
  - d. Principio de restauración, el cual se encuentra referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados.
  - e. Principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano.
  - f. Principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente.
  - g. Principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables.
22. En cuanto a los principios expresados, cabe hacer énfasis en el precautorio, por cuanto permite actuar frente a la falta de certeza científica sobre las causas y efectos del presunto acto lesivo. Aun así, para la aplicación de este principio es necesario que haya indicios razonables y suficientes del riesgo, ante lo que se tomarán medidas urgentes, proporcionadas y razonables.
23. Para la preservación del medio ambiente es necesaria la tutela de los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 13

elementos que lo componen, por lo que la relevancia constitucional con la que cuenta es extensible a ellos. En consecuencia, su protección involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales (cfr. Sentencia 00011-2015-PI/TC, fundamento 151).

### 2.2. Recursos naturales, flora y fauna silvestre

24. Las obligaciones estatales emanadas del derecho al medio ambiente requieren de la adopción de medidas orientadas a su preservación y aprovechamiento sin que este implique la degradación de los bienes ambientales. Por ello, el artículo 67 de la Constitución obliga al Estado a promover el uso sostenible de los recursos naturales.
25. Estos pueden definirse como el conjunto de elementos obtenidos del medio ambiente y que son capaces de satisfacer necesidades humanas y biológicas. De este modo, su aprovechamiento puede cubrir necesidades materiales o espirituales (cfr. Sentencia 00048-2004-AI/TC, fundamento 28).
26. La Constitución se extiende directamente sobre su condición, pues los contempla como patrimonio de la nación y consagra al Estado como soberano en su aprovechamiento. En consecuencia, su explotación no puede ser separada del interés nacional, ya que se trata de recursos reconocidos como patrimonio para todas las generaciones de peruanos. Los beneficios derivados de su utilización deben alcanzar a la nación en su conjunto; por ende, se proscriben su exclusivo y particular goce (cfr. Sentencia 00012-2019-PI/TC, fundamento 31).
27. Si bien el Estado, como expresión jurídico-política de la nación, es el que fija las condiciones para su uso, goce y aprovechamiento, ya que tiene el dominio de estos recursos; esto deberá realizarse en armonía con las obligaciones que conlleva la protección del medio ambiente y el enfoque de sostenibilidad que este requiere.
28. Efectivamente, una manifestación concreta del derecho de toda persona a disfrutar de un entorno idóneo para el desarrollo de su existencia es el reconocimiento de que los recursos naturales, en tanto patrimonio de la nación, deben ser objeto de un aprovechamiento razonable y sostenible, y que los beneficios resultantes de ello deben favorecer a la colectividad, por lo que corresponde al Estado promover las políticas adecuadas para tal efecto (cfr. Sentencia 00001-2020-PI/TC, fundamento 31).
29. En nuestro ordenamiento, la Ley 26821, “Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales”, define a los recursos naturales como los componentes de la naturaleza que son



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 14

potencialmente útiles para el ser humano:

**Artículo 3.-** Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:

- a. las aguas: superficiales y subterráneas;
- b. el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;
- c. la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida;
- d. los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares;
- e. la atmósfera y el espectro radioeléctrico;
- f. los minerales;
- g. los demás considerados como tales.

El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley.

30. En esta virtud, la diversidad biológica es comprendida dentro del conjunto de elementos que forman parte de los recursos naturales. Esto se debe a su utilidad potencial para el ser humano, por lo que los principios expuestos *supra* rigen su aprovechamiento.

### 2.3. Áreas naturales protegidas

31. La Constitución, en el artículo 68, determina expresamente la existencia de la obligación estatal respecto a la conservación de las áreas naturales protegidas.

Artículo 68.- El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

32. Tal como se expusiera en párrafos anteriores, el artículo 67 de la Norma Suprema prescribe que el Estado determina la política nacional del ambiente, que abarca la conservación de las áreas naturales protegidas, declarada en el artículo 68 de la Constitución (*Caso Cordillera Escalera*, Sentencia 03343-2007-PA/TC, fundamento 61).

33. En concreto, debido a la obligación delegada, las áreas naturales protegidas por el Estado se rigen por la Ley 26834, “Ley de Áreas Naturales Protegidas”. En esta, se dictan las disposiciones sobre la gestión de dichas áreas y su naturaleza como patrimonio de la Nación.

**Artículo 1.-** La presente Ley norma los aspectos relacionados con la gestión de las Áreas Naturales Protegidas y su conservación de conformidad con el Artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 15

biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación. Su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos.

34. Asimismo, en armonía con el artículo 66 de la Constitución, la ley referida veda la posibilidad de adjudicar las áreas naturales protegidas a particulares.

**Artículo 4.-** Las Áreas Naturales Protegidas, con excepción de las Áreas de Conservación Privadas, son de dominio público y no podrán ser adjudicadas en propiedad a los particulares. Cuando se declaren Áreas Naturales Protegidas que incluyan predios de propiedad privada, se podrá determinar las restricciones al uso de la propiedad del predio, y en su caso, se establecerán las medidas compensatorias correspondientes. La administración del Área Natural Protegida promoverá la suscripción de acuerdos con los titulares de derechos en las áreas, para asegurar que el ejercicio de sus derechos sea compatible con los objetivos del área.

35. Entonces, con relación con los derechos ya adquiridos en las áreas naturales protegidas, se dispone que estos serán limitados en función a la especial atención y tutela que se brinda a las áreas en cuestión. Por ello, la propia norma que rige sobre la materia establece lo siguiente:

**Artículo 5.-** El ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Área Natural Protegida, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. El Estado evaluará en cada caso la necesidad de imponer otras limitaciones al ejercicio de dichos derechos. Cualquier transferencia de derechos a terceros por parte de un poblador de un Área Natural Protegida, deberá ser previamente notificada a la Jefatura del Área. En caso de transferencia del derecho de propiedad, el Estado podrá ejercer el derecho de retracto conforme al Código Civil.

36. En conclusión, se trata de áreas con especial relevancia ambiental, lo que las convierte en zonas que ostentan un elevado nivel de protección. En este sentido, dado su reconocimiento constitucional y su función ecológica, se instituyen como un límite para el derecho de propiedad, cuyo núcleo contiene una función social. Asimismo, son enclaves reservados para la preservación de la diversidad y la provisión de servicios ecosistémicos.

### §3. PROPIEDAD COMUNAL Y CONSULTA PREVIA

#### 3.1. Propiedad comunal

37. La Constitución reconoce un régimen especial de la propiedad para las comunidades campesinas y nativas, y les otorga existencia legal y personería jurídica *erga omnes* de forma directa. Efectivamente, el artículo 89 de la norma fundamental establece que:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 16

Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

38. Este Tribunal se ha pronunciado sobre la distinción entre la concepción civilista de la propiedad y la denotación que adquiere al tratarse de propiedad comunal. En efecto, esta última se fundamenta en la estrecha relación entre uso del territorio y el goce y ejercicio de diversos derechos fundamentales como la vida, la integridad, la identidad cultural y la libertad religiosa.
39. Por lo tanto, los territorios comunales son, sin lugar a dudas, componentes del carácter espiritual, cultural y social de sus comunidades. Asimismo, son objeto de un aprovechamiento enfocado en actividades de uso agrícola y pastoreo (cfr. Sentencia 02765-2014-PA/TC, fundamento 39).
40. Por su parte, el Convenio 169 de la OIT fija el deber de tutelar el derecho de propiedad de los pueblos indígenas, haciendo énfasis en la especial vinculación que estos tienen con sus tierras. De acuerdo con el artículo 14.1 de dicho tratado, los estados signatarios como el Perú deberán reconocer:

[...] a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia [...].

41. En el mismo sentido, este Tribunal Constitucional ha puesto de relieve la conexión cultural y espiritual que sustenta la cosmovisión de los pueblos indígenas sobre sus territorios, que excede y trasciende la comprensión patrimonial del derecho de propiedad. A propósito de ello, ha recordado que:

El Tribunal recuerda que la propiedad comunal de los pueblos indígenas no puede fundamentarse en el enfoque clásico de “propiedad” sobre el que se basa el Derecho Civil. Para los pueblos indígenas la tierra no constituye un mero bien económico, sino un elemento fundamental con componentes de carácter espiritual, cultural, social, etc. En sus tierras los pueblos indígenas desarrollan sus conocimientos, prácticas de sustento, creencias, formas de vida tradicionales que transmiten de generación en generación. El Tribunal valora la relación especial de los pueblos indígenas con sus tierras y pone de relieve la acentuada interrelación del derecho a la propiedad comunal con otros derechos, tales como la vida, integridad, identidad cultural, libertad de religión (Sentencia 00024-2009-PI/TC, fundamento 18).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 17

42. De igual forma, dado el enfoque particular que implica la propiedad comunal, se ha diferenciado entre los conceptos de “tierras” y “territorio”, de manera que esta última es la expresión adecuada para la realidad de los pueblos indígenas, ya que cuenta con una vocación política de autogobierno y autonomía, lo que es verificable al observar que dichos pueblos mantienen sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o partes de ellas, dentro del contexto del estado constitucional (cfr. Sentencia 01126-2011-HC/TC, fundamento 22).

43. Asimismo, este Tribunal considera indispensable tomar en cuenta lo establecido por la Corte IDH en la sentencia del *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, párrafo 146, respecto a la relación entre los pueblos y sus territorios.

146. Al aplicar estos estándares a los conflictos que se presentan entre la propiedad privada y los reclamos de reivindicación de propiedad ancestral de los miembros de comunidades indígenas, los Estados deben valorar caso por caso las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho por sobre el otro. Así, por ejemplo, los Estados deben tener en cuenta que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, para su propio desarrollo y para llevar a cabo sus planes de vida. La propiedad sobre la tierra garantiza que los miembros de las comunidades indígenas conserven su patrimonio cultural.

44. En virtud de la naturaleza particular ya reconocida a la propiedad comunal, esta comprende la facultad de controlar las intrusiones no permitidas en sus tierras, tal y como se ha precisado en el fundamento 25 de la Sentencia 01126-2011-PHC/TC:

De otro lado, el artículo 18° del Convenio 169 establece que: “La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.” En efecto, la Constitución establece una garantía expresa sobre la propiedad de la tierra en forma comunal o cualquier otra forma asociativa [artículo 88]. Y además prescribe en el artículo 89° que las comunidades campesinas y nativas deciden sobre el uso y la libre disposición de sus tierras, desprendiéndose de ello la facultad para decidir quiénes ingresan a sus territorios. Así, tales herramientas legales permiten ejercer su derecho a la propiedad de su territorio. En tal sentido, resulta claro que las comunidades nativas y campesinas tiene el legítimo derecho de, en virtud del derecho a la propiedad, controlar intrusiones a su propiedad. Cabe precisar, no obstante, que tal derecho de propiedad, como cualquier otro derecho en el marco del Estado Democrático y Social de Derecho, se encuentra limitado por otros bienes constitucionales, como lo son los establecidos en los artículos 66°, 67°, 70° y 72°, entre otros.

45. Por último, corresponde destacar que el concepto integral de territorio de los



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 18

pueblos indígenas abarca no solo las áreas tituladas a favor de una comunidad, sino también aquellas que fuera de estas integran el ámbito tradicional de sus actividades culturales, religiosas y económicas (cfr. *Caso Comunidad Campesina de Asacasi*, Sentencia 03326-2017-PA/TC, fundamento 77).

### 3.2. Derecho fundamental a la consulta previa

46. Desde temprana jurisprudencia, este Tribunal tiene resuelto que el Convenio 169 es un tratado sobre derechos humanos y que, por tanto, sus disposiciones resultan de cumplimiento obligatorio para el Estado peruano y constituye una pauta interpretativa de los derechos reconocidos por la Constitución (cfr. Sentencia 03343-2007-PA/TC, Sentencia 0022-2009-PI/TC, Sentencia 03326-2017-PA/TC, entre otras).
47. Asimismo, en la Sentencia 03343-2007-PA/TC se reconoció la fuerza normativa del Convenio 169 de la OIT y se recordó que, de acuerdo con el Nuevo Código Procesal Constitucional:

El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte (artículo VIII del Título Preliminar).
48. Queda claro, entonces, el carácter vinculante que poseen las obligaciones emanadas del Convenio 169 de la OIT, destacando entre ellas, en lo que al presente caso importa, la naturaleza fundamental que posee el derecho a la consulta previa. En esa dirección se ha pronunciado expresamente este Colegiado en la precitada Sentencia 03326-2017-PA/TC, en su fundamento 34.
49. Precisamente, el artículo 6.1.(a) del Convenio 169 de la OIT impone el deber de consultar:
  - (i) A los pueblos interesados.
  - (ii) Mediante procedimientos apropiados.
  - (iii) En la fase de previsión de medidas tanto legislativas como administrativas.
  - (iv) Cuando esas medidas sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas o tribales.
50. De acuerdo con el Convenio 169 citado, la consulta no solo debe ser previa,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 19

sino que, además, se debe recurrir a ella “cada vez que se prevean medidas” susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas u originarios. De lo expuesto se deriva que la consulta debe formularse como parte del proceso de deliberación de la norma o de adopción de la política pública.

51. Asimismo, en la Sentencia 00022-2009-PI/TC, fundamento 37, se ha delimitado el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa, y se ha precisado que este importa:
  - (i) El acceso a la consulta.
  - (ii) El respeto de las características esenciales del proceso de consulta.
  - (iii) La garantía del cumplimiento de los acuerdos arribados en la consulta.
52. Sin embargo, este Tribunal ha precisado que no forma parte del contenido de este derecho el veto a la medida legislativa o administrativa, de manera que no consiste en una potestad antojadiza que impida la aplicación de medidas administrativas o legislativas (cfr. Sentencia 03326-2017-PA/TC, fundamento 50).
53. En relación con ello, es oportuno subrayar la relación existente entre la consulta previa y el derecho de participación, ya que se trata de derechos conexos e integradores que convergen en el presente caso.
54. Así, mientras que el derecho a la consulta previa garantiza que la opinión de los pueblos indígenas sea considerada 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 (cfr. Sentencia 03326-2017-PA/TC, fundamento 34). Por esto, 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).
55. El referido derecho, entonces, se constituye como necesario para la efectivización de la libre determinación de los pueblos indígenas. Así, el derecho de participación de los pueblos indígenas garantiza que estos puedan participar activamente en los asuntos que les competen. Al respecto, Snoeck<sup>4</sup> destaca que el derecho a la participación de los pueblos indígenas se aplica en la elaboración, aplicación y evaluación de políticas, programas y planes o medidas que les conciernen.

---

<sup>4</sup> Snoeck, S. (2013). “Derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen”. Ver: [https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/125\\_Informe\\_participacion\\_PPII.pdf](https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/125_Informe_participacion_PPII.pdf) (p.5).



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 20

56. Se trata, además, de un deber constitucional que surge del derecho a la participación en la vida política, social y económica del país, reconocido en el artículo 2, inciso 17, de la Constitución, pero con el énfasis especial que ameritan las comunidades nativas. De este modo, se las distingue en atención a su cosmovisión del resto del colectivo nacional. Estos son factores que, en el derecho comparado, son tomados en cuenta a la hora de ejecutar las políticas públicas.
57. Dentro de ese marco jurídico fundamental, el artículo II del Título Preliminar de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre desarrolla sus principios generales. Así, en el numeral 3 prevé el principio de consulta previa libre e informada:

La aplicación de la presente ley respeta el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa libre e informada con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de la medida propuesta de acuerdo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, otras normas vigentes, la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y las sentencias vinculantes del Tribunal Constitucional sobre la materia.

### §4. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 31973

#### 4.1. Sobre la alegada inconstitucionalidad del artículo 2

58. La ley cuestionada introduce una modificatoria de los artículos 29 y 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y establece que será el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego la entidad encargada de determinar los bosques de categorías I y II, y de aprobar la zonificación forestal.
59. Al respecto, este Tribunal advierte que la Constitución no contiene mandato que delegue las funciones referidas a algún ministerio en específico. Sin perjuicio de ello, el artículo 66 de la norma fundamental prevé una reserva de ley orgánica para la fijación de las condiciones de utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales.
60. Tampoco la Ley 26821, “Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales”, delega facultades de forma específica a algún ministerio para la aprobación de la zonificación forestal o la determinación de las categorías de los bosques.
61. De lo expuesto se deriva que ni la Constitución, ni la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, han delegado al Ministerio del Ambiente o al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego la función de aprobar la zonificación forestal o de determinar los bosques de categoría I y II.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 21

62. Por el contrario, el artículo 6 de la Ley 26821 estipula que el Estado cuenta con la competencia para “legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales” sobre los recursos naturales. De igual forma, el artículo 13 del mismo cuerpo normativo otorga al legislador la facultad de determinar los sectores involucrados en el aprovechamiento de los recursos naturales:

**Artículo 13.-** Las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de recursos naturales precisarán el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de dichos recursos e incorporarán mecanismos de coordinación con los otros sectores a fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales.

La ley especial determina el Sector competente para el otorgamiento de derechos para el aprovechamiento sostenible, en el caso de recursos naturales con varios usos. Los sectores involucrados en su gestión deberán emitir opinión previa a la decisión final del sector correspondiente.

63. Por lo tanto, la modificatoria introducida por el artículo 2 de la norma objeto de control no contraviene la Constitución, toda vez que se ha emitido en el ejercicio de la discrecionalidad con la que cuenta el legislador para regular el ámbito de lo constitucionalmente posible.
64. Asimismo, es necesario añadir que la modificatoria introducida respecto de la entidad competente para determinar los bosques de categorías I y II, y para aprobar la zonificación forestal, no supone ningún tipo de cambio respecto de los deberes de garantizar la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En consecuencia, este Tribunal no advierte que se haya vulnerado la Constitución en este extremo.

### **4.2. Sobre la alegada inconstitucionalidad de las Disposiciones Complementarias Transitorias**

65. Como ya se ha advertido, la ley cuestionada, a través de la Primera Disposición Complementaria Transitoria, suspende la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes.

#### **PRIMERA. Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes**

Suspéndase la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes. Para la implementación de la presente disposición, el gobierno regional acreditará ante el Serfor los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, según los criterios que se indican a continuación:

- a) Hasta por dos años, contabilizados a partir de la publicación de la presente ley, siempre que el gobierno regional haya instalado el comité técnico.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 22

b) Hasta por un año, adicional al plazo mencionado en el literal a), siempre que se cuente con el expediente técnico de zonificación forestal listo para su socialización.

En cualquiera de los supuestos antes mencionados, el gobierno regional debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, aprobada por el Serfor, para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado.

Lo dispuesto en la presente disposición complementaria transitoria no se aplica para el otorgamiento de concesiones forestales maderables.

66. Visto lo establecido por la norma sometida a control, resulta indispensable subrayar la relevancia de la zonificación forestal dentro del ordenamiento ambiental del territorio, como instrumento para el control jurídico del uso sostenible del patrimonio ecológico.
67. En el marco del deber estatal de determinar la política nacional del ambiente y de promover el uso sostenible de los recursos naturales a que se refiere el artículo 67 de la Constitución, será necesario tener en cuenta las disposiciones aprobadas con dicho fin.
68. Al respecto, se debe tomar en consideración que el artículo 25 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, define los objetivos de la zonificación en los siguientes términos:

### **Artículo 25. Objetivo de la zonificación y del ordenamiento forestal nacional**

Por la zonificación forestal se delimitan obligatoria, técnica y participativamente las tierras forestales. Los resultados de la zonificación forestal definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre y se aplican con carácter obligatorio.

El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades forestales y de títulos habilitantes. Forma parte del ordenamiento territorial.

El reglamento de esta Ley establece la metodología, tiempo, condiciones y aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales para la zonificación y el ordenamiento forestal, asegurando el respeto de los derechos de las poblaciones locales.

69. Por su parte, el artículo 26 del mismo cuerpo normativo, que desarrolla el mandato constitucional de conservación, concibe la zonificación forestal como un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de las tierras que cuenten con tal recurso. Además, se precisa que la determinación de las alternativas de uso de los recursos forestales y de fauna silvestre se dará considerando la conservación de la capacidad productiva futura:



### **Artículo 26. Zonificación y ordenamiento forestal nacional**

La zonificación forestal constituye un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales, que se realiza en el marco del enfoque ecosistémico y siguiendo la normativa sobre la zonificación ecológico-económica, en lo que corresponda, considerando los procesos en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional con los que se cuente y respetando los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales, *conforme a la Constitución Política del Perú y la ley.*  
[...]

La zonificación forestal busca integrar aspectos ecológicos incorporados en la capacidad de uso mayor de la tierra, la clasificación de tipos de bosque (mapa forestal), la cobertura vegetal actual, las condiciones de fragilidad relativa de los ecosistemas, la distribución de la biodiversidad forestal y de fauna silvestre y su estado de conservación, con los aspectos económicos, sociales y culturales vinculados a la ocupación del territorio y los dispositivos legales, incluyendo los distintos escenarios socioambientales y ecológicos referidos a la intensidad de ocupación y actividad humana en los ecosistemas naturales y las diferentes condiciones o estado de naturalidad o de transformación de los paisajes forestales. Igualmente, toma en consideración los diversos usos posibles para estos ecosistemas y sus recursos, así como de diversos tipos de usuarios y distintas intensidades de uso vinculadas a la magnitud de las intervenciones y a su impacto o efecto sobre la provisión permanente de bienes y servicios de los ecosistemas.

La zonificación forestal determina las potencialidades y limitaciones para el uso directo e indirecto de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, incluyendo el mantenimiento de su capacidad para brindar bienes y servicios ecosistémicos, definiendo las alternativas de uso de los recursos forestales y de fauna silvestre [...].

70. Se deriva de dicha norma que la zonificación forestal ocupa un rol central dentro de la Constitución Ecológica, ya que determina las alternativas de uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Para ello, concilia criterios ambientales, culturales, económicos y sociales; asimismo, considera la preservación de los recursos naturales.
71. Valga precisar que, materialmente, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre regula contenido constitucional, pues lo que regula concretiza parte del contenido de nuestra Constitución Ecológica. Al respecto, si bien existe una ley orgánica que desarrolla específicamente lo dispuesto por el artículo de 66 de la Constitución (la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales), también es cierto que, eventualmente una regulación sobre esa misma materia, aunque formalmente no se denomine ley orgánica, puede serlo y formar parte del ámbito garantizado con dicho tipo de reserva (cfr. Sentencia 00007-2002-AI/TC, fundamento 7.2; Sentencia 00023-2008-PI/TC, fundamento 11). En todo caso, debido a que ello no ha sido objeto de discusión en este caso, baste con precisar en esta oportunidad



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 24

que cabe necesario prestar especial atención a los estándares que este tipo de regulación contiene, en salvaguarda de auténticos bienes constitucionales.

72. Esto mismo vale, ciertamente, para lo que concierne al derecho a la consulta previa, al que ya se ha hecho referencia, mencionado en el numeral 3 del artículo II del Título Preliminar de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (y desarrollado en el Convenio 169 de la OIT, entre otras regulaciones): al margen de la discusión en torno a si su contenido tiene carácter de ley orgánica, o no, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución, se trata de regulación que, materialmente regula bienes de rango constitucional, y debe apreciarse con especial atención en este tipo de casos.
73. En esta línea, este Tribunal deberá verificar si, efectivamente, se ha vulnerado el derecho a disfrutar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Como ya se ha destacado, en el presente caso, la Primera Disposición Complementaria Transitoria suspende el requisito de la zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes.
74. Al respecto, es necesario precisar que la zonificación forestal es una herramienta de carácter vinculante diseñada por el ordenamiento ambiental dictado en cumplimiento de la constitución ecológica. Mediante dicha herramienta se determinan las alternativas de uso de los recursos forestales y de fauna silvestre.
75. Para tal fin, la zonificación forestal incorpora consideraciones respecto a la sostenibilidad del aprovechamiento de los recursos naturales y, por consiguiente, su preservación. Esto en cumplimiento del principio de desarrollo sostenible o sustentable que la Constitución Ecológica importa y al que ya se hizo referencia.
76. Queda claro, entonces, que la suspensión del requisito de zonificación forestal permite el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre sin que se tome en cuenta el impacto de dicha actividad en el territorio forestal. Asimismo, posibilita la realización de actividades económicas en desmedro de los recursos naturales.
77. A estos efectos, cabe recordar, además, que este mismo Tribunal Constitucional ha evaluado, con sentido crítico, la eventual relajación de los controles previos que le corresponde hacer a la Administración pública en el ejercicio de su deber de proteger bienes constitucionales tales como al medio ambiente, vida y salud. Efectivamente, este Colegiado expresó, en un caso referido a la ausencia de supervisiones previas en el sector de hidrocarburos, que “el procedimiento de simplificación y el privilegio de los controles posteriores sin las supervisiones previas, tal y como se acredita en autos, no solo ha materializado la lesión al ejercicio efectivo de los derechos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 25

fundamentales a la vida, salud y propiedad conforme se ha detallado en autos, sino que además demuestra el daño o riesgo potencial” (Sentencia 01692-2018-PA/TC).

78. Así las cosas, este Tribunal concluye que la disposición objeto de análisis constituye una amenaza cierta para los recursos forestales y de fauna silvestre, toda vez que admite el aprovechamiento de estos incumpliendo con las obligaciones estatales en lo que concierne a la preservación del ambiente y la promoción del uso sostenible de los recursos naturales. Como consecuencia, corresponde declarar fundada la demanda y, en consecuencia, inconstitucional la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31973.
79. Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria introduce la siguiente prohibición:

**SEGUNDA. Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes**

Durante el periodo de suspensión de la exigencia de la zonificación forestal establecido en la primera disposición complementaria transitoria, no se otorgarán títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas; así como en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.

80. Esta disposición prohíbe el otorgamiento de títulos habilitantes en determinados territorios durante la vigencia de la suspensión de la exigencia de zonificación forestal establecida por la Primera Disposición Complementaria Transitoria. Por lo tanto, la inconstitucionalidad previamente dispuesta debe ser extendida, por conexidad, a la segunda disposición que se acaba de glosar.
81. Sin perjuicio de lo dicho, este Tribunal advierte, además, que el referido texto normativo contiene una prohibición aplicable, de manera expresa, a las áreas en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación por parte de comunidades campesinas y nativas, así como a pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.
82. A propósito de ello, se debe precisar que el ya citado artículo 6.1.a) del Convenio 169 de la OIT establece que la consulta deberá realizarse cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados.
83. En este punto, se debe recalcar que la propia norma sometida a control alude expresamente a la posibilidad de que la medida dispuesta sea susceptible de afectar directamente a las comunidades nativas.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 26

84. Por lo tanto, debido a que la norma objeto de control establece una regulación cuyos destinatarios expresamente indicados forman parte del conjunto de pueblos indígenas, es menester resaltar que para su emisión tuvo que haberse llevado a cabo un proceso de consulta previa.
85. Estando a lo expuesto, y considerando que la reforma de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, llevada a cabo por medio de la norma objeto de control, no fue materia de consulta previa en los términos señalados, corresponde declarar fundada la demanda también por esta razón.

### 4.3. Sobre la alegada inconstitucionalidad de la Única Disposición Complementaria Final

86. Por su parte, la Única Disposición Complementaria Final dispone exenciones para los beneficiarios que cuenten con un predio sin masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria. Este es su tenor:

**ÚNICA. Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes**

Los predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria, son considerados, de manera excepcional, como áreas de exclusión para fines agropecuarios y por tanto están exceptuados de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763. Esta excepción no exime la obligación de reserva mínima establecida en el cuarto párrafo del artículo 38 de la ley referida al treinta por ciento de la masa boscosa en el predio privado, ni de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras.

En caso de que el predio privado no cuente con el área de reserva mínima esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio. El Serfor deberá establecer los mecanismos adecuados para dicho fin.

87. Esta disposición, en lo que a la resolución del presente caso interesa, exceptúa de la realización de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a quienes cuenten con título de propiedad o constancias de posesión, o se encuentren dentro del alcance de la Ley 31145, sobre predios que no contengan masa boscosa y desarrollen actividad agropecuaria.
88. Por lo tanto, este Tribunal deberá determinar si la disposición en referencia contraviene las obligaciones estatales relativas a la preservación del medio



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 27

ambiente y las demás que se establecen en la Constitución Ecológica.

89. Al respecto, se debe precisar que, tal y como se mencionó inicialmente, la norma fundamental obliga al Estado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Asimismo, determina que debe promover el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.
90. En esta virtud, la normativa ambiental incorpora mecanismos que permiten el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. En este sentido, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor se constituye como una herramienta que identifica posibles usos de la tierra de acuerdo con sus características, lo que repercute, naturalmente, en su conservación.
91. En efecto, el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado mediante el Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI, define la referida herramienta como un “Sistema técnico-interpretativo cuyo único objetivo es asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado”.
92. Asimismo, el artículo 16 del referido reglamento prevé, a nivel general, cinco grupos de capacidad de uso mayor:
  - a) Tierras aptas para cultivo en limpio.
  - b) Tierras aptas para cultivos permanentes.
  - c) Tierras aptas para pastos.
  - d) Tierras de aptitud forestal.
  - e) Tierras de protección.
93. De otra parte, corresponde tomar en cuenta que el artículo 4 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, determina que las “tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos” forman parte del patrimonio forestal.
94. Entonces, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor determina cuáles son las actividades para las que la tierra es apta, lo que se da en función a las características que ella tenga y con el objetivo de posibilitar su uso sostenible. Evidentemente, se trata de una herramienta que coadyuva a hacer efectivo el principio de sostenibilidad que la Constitución Ecológica establece.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 28

95. Asimismo, identifica las tierras que cuentan con aptitud forestal y las tierras de capacidad de uso mayor para protección, lo que permite que estas sean consideradas como patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, aun cuando se haya deforestado la totalidad de la masa boscosa.
96. Por ende, este Tribunal considera que la exención de realizar la clasificación permitiría que se lleven a cabo actividades de aprovechamiento o uso del suelo, de distinta intensidad y naturaleza; y que, si bien entra en conflicto con el principio de sostenibilidad, se trata de un tratamiento excepcional y proporcional para predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la ley impugnada o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, siempre *que no contengan masa boscosa y que a la fecha de entrada en vigor de la norma desarrollan actividad agropecuaria*, como áreas de exclusión para fines agropecuarios.
97. En todo caso, este Colegiado enfatiza que este régimen excepcional, al no eximir de la obligación de reserva mínima –prevista en el cuarto párrafo del artículo 38 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre– del treinta por ciento de masa boscosa en el predio privado, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección, procura la finalidad constitucional de articular la actividad económica privada con el desarrollo sostenible y la protección al ambiente. Así, en el marco del Estado social y democrático de derecho, de la economía social de mercado y del desarrollo sostenible, la responsabilidad social constituye una conducta exigible ineluctablemente a la empresa (Sentencia 03343-2007-PA/TC, fundamento 21).
98. Igualmente es relevante subrayar que el régimen de excepción no exime de las responsabilidades administrativas, civiles o penales en que hayan incurrido los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas relacionadas con el tráfico de tierras.
99. Por lo tanto, la presente disposición no es inconstitucional, siempre y cuando el Estado fiscalice el cumplimiento de las obligaciones de reserva mínima, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección, previstas en el cuarto párrafo del artículo 38 de la Ley 29763.

### III. FALLO

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



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 29

**HA RESUELTO**

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, **INCONSTITUCIONALES** las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Segunda de la Ley 31973, “Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal”.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.
3. **EXHORTAR** para que, con relación a las exenciones a que se refiere la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973, la autoridad competente emita las normas para la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones de reserva mínima, prevista en el cuarto párrafo del artículo 38 de la Ley 29763, así como para la imposición de sanciones derivadas de su incumplimiento.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA**  
**MORALES SARAVIA**  
**GUTIÉRREZ TICSE**  
**OCHOA CARDICH**  
**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE OCHOA CARDICH



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 30

### FUNDAMENTO VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, estimé necesario expresar mis consideraciones respecto de los fundamentos de la constitucionalidad de las Disposiciones Complementarias Transitorias bajo análisis:

1. El Colegio de Sociólogos del Perú, el Gobierno Regional de San Martín y el Colegio de Abogados de Lambayeque interpusieron demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 31973, argumentando que vulnera los principios de sostenibilidad y equidad intergeneracional al permitir la reducción de los bosques amazónicos, comprometiendo el acceso de las futuras generaciones a recursos naturales en buen estado de conservación. También advierten que la norma generaría un daño ambiental significativo, afectando especies endémicas y en peligro de extinción. Asimismo, alegan que la norma desconoce la obligación estatal de proteger las áreas naturales, contraviniendo el artículo 68 de la Constitución Política. En este contexto, enfatizan que las acciones del Estado deben estar orientadas a la gestión sostenible de los bosques para enfrentar el cambio climático.
2. Alegan también que la ley debió ser sometida a consulta previa, ya que afecta directamente a los pueblos indígenas. Enfatizan que dicho proceso debe contar con la aprobación de las partes, pues la norma podría generar desplazamientos de la población indígena, lo que confirma su premisa acerca de que el Estado no cuenta con políticas adecuadas para la titulación de tierras indígenas, lo que ha dejado a muchas comunidades sin reconocimiento formal de sus territorios. Por ello, consideran que la ley impugnada vulnera el derecho de propiedad comunal al facilitar la apropiación de territorios indígenas no titulados.
3. Respecto de la ponencia suscrita, concuerdo con el análisis de constitucionalidad empleado para el artículo 2 de la norma cuestionada, en tanto la modificatoria introducida respecto de la entidad competente para determinar los bosques de categorías I y II, y para aprobar la zonificación forestal no supone ningún tipo de cambio respecto de los deberes de garantizar la conservación del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. De igual forma, con el análisis empleado respecto de la Única Disposición Complementaria Final, dado que si bien la exención de realizar la clasificación permitiría que se lleven a cabo actividades de aprovechamiento o uso del suelo, de distinta intensidad y naturaleza entra en conflicto con el principio de sostenibilidad, se trata de un tratamiento excepcional y proporcional para predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente, siempre *que no contengan masa boscosa y que a la fecha de entrada en vigor de la norma desarrollan actividad agropecuaria*, como



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 31

áreas de exclusión para fines agropecuarios.

4. No obstante, considero que el análisis empleado para las normas sobre las cuales se declaró la inconstitucionalidad, más allá de estar de acuerdo con el fallo sobre las mismas, no fue del todo correcto, ya que a mi entender la interpretación de los alcances y aplicabilidad del derecho fundamental a la Consulta Previa respecto de la aprobación Ley 31973 no eran aplicables.

### **Sobre la obligación de realizar la Consulta Previa en los procesos de elaboración y aprobación de medidas legislativas**

5. El Convenio 169 de la OIT señala en su artículo 1 a los pueblos a quienes resulta aplicable, mientras que el artículo 6.1 “a” delimita la obligación gubernamental de la consulta previa:

#### Artículo 6.-

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:  
(a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
6. Como puede apreciarse, el Convenio 169 dirige el deber de realizar la consulta previa a los gobiernos de los Estados. En ese sentido, considero que dicha obligación se encuentra dirigida al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales y locales, y que las “medidas legislativas o administrativas” a que hace referencia este tratado internacional no se refieren a la legislación que emita el Congreso de la República, o que emita el Poder Ejecutivo de forma derivada, conforme lo dispone el artículo 104 de la Constitución Política.
7. Efectivamente, el término “*medidas legislativas*” no es equivalente a “*ley*”, sino que hace referencia a las medidas complementarias a la ley, de carácter más bien reglamentario, que emiten entidades gubernamentales ejecutoras, y que incluyen a instrumentos tales como los decretos supremos o las resoluciones ministeriales, que son normas con efectos abstractos y generales. En ese sentido, el término “*medidas legislativas*” hace referencia a que se trata justamente de normas jurídicas generales y, en ese sentido, “*legislan*” o norman supuestos genéricos. Por su parte, las “*medidas administrativas*” son las medidas concretas o con efectos particulares, como puede ser la celebración de un contrato estatal o el otorgamiento de una concesión.
8. Es necesario notar —dentro de la lógica interpretativa del propio Convenio— que, si las partes firmantes del Convenio 169 de la OIT hubiesen querido aludir a la ley, lo hubieran hecho sin ambigüedades, pues como Estados soberanos no tienen necesidad de recurrir a eufemismos que generen incertidumbre sobre sus acuerdos, sino que estos requieren de la mayor claridad y precisión, tal y como ha ocurrido en otros instrumentos



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 32

internacionales del Sistema Americano de Protección de los Derechos Humanos.

9. Incluso el propio Convenio 169 de la OIT hace referencia expresa a la “ley” —o “leyes” —, en los siguientes artículos (con énfasis agregado en el término “ley”):

**Artículo 11:** La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

**Artículo 17.3:** Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

**Artículo 18:** La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

**Artículo 27:** Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído o ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

**Artículo 35:** La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

10. Por su parte, el término “medidas legislativas” aparece solo dos veces en el Convenio 169 de la OIT, en el antes glosado **artículo 6.1 “a”**, y en el **artículo 33.2 “b”**, en el cual se dispone, en relación con la administración de programas que afecten a los pueblos interesados, por parte de la autoridad gubernamental, que tales programas deberán incluir “*la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados*”.
11. Como puede apreciarse, el propio Convenio 169 de la OIT distingue el uso de los términos “ley” y “medidas legislativas”, donde este último aparece solo dos veces en el citado instrumento con un uso claramente diferenciado, no como sinónimo del término “ley”.
12. Así las cosas, es categórico colegir que cuando en el convenio se requiere hacer referencia a la ley como tal, no se utiliza nunca el término “medidas legislativas”, lo cual es un claro indicativo de que se trata de dos cosas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 33

diferentes.

13. En concordancia con lo expuesto, tenemos que en los trabajos preparatorios <sup>(5)</sup> del Convenio 169 de la OIT no se debatió ni se estableció que el término “medidas legislativas” fuera equivalente a “ley” o “leyes”, tal y como este término ha sido utilizado en otros artículos de este.
14. Prueba de lo señalado es que **ningún país que haya ratificado el Convenio 169 de la OIT ha regulado el procedimiento de consulta previa para leyes aprobadas por su Congreso o Parlamento.**
15. Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico el procedimiento legislativo se encuentra establecido en nuestra Constitución Política de 1993 (artículos 103 a 109) y en el Reglamento del Congreso, norma que según jurisprudencia de este Tribunal tiene la categoría de ley orgánica. Ninguno de estos instrumentos establece la consulta previa como un requisito de validez formal del procedimiento legislativo.
16. Conforme al artículo 57 de nuestro Texto Fundamental vigente, cuando un tratado internacional afecta disposiciones constitucionales debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución Política, antes de ser ratificado por el Presidente de la República. Así, cualquier tratado que modifique el procedimiento
17. El Convenio 169 de la OIT fue aprobado mediante la Resolución Legislativa 26253, de fecha 26 de noviembre de 1993. Por tanto, fue emitida conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de 1979, entonces vigente.
18. Al respecto, cabe destacar que la Constitución Política de 1979 tampoco contemplaba la consulta previa como parte del procedimiento legislativo. Asimismo, su artículo 103 señalaba que *“Cuando un tratado internacional contiene una estipulación que afecta una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificado por el Presidente de la República”*.
19. En ese orden de ideas, cuando el Perú aprobó el Convenio 169 de la OIT no lo hizo utilizando el mecanismo de reforma constitucional entonces vigente, conforme se aprecia del texto de la Resolución Legislativa 26253, pues su aprobación ocurrió conforme a los artículos 102 y 186.3 de la Constitución Política de 1979, y no conforme a su artículo 306, referido a su reforma. Por tanto, el citado convenio no modificó el procedimiento legislativo entonces vigente que no incluía la consulta previa.

---

<sup>5</sup> Ver: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31577.pdf>



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 34

20. **Si el Congreso Constituyente Democrático, que aprobó el Convenio 169 de la OIT, hubiera considerado que éste modificaba la Constitución Política de 1979, habría utilizado el mecanismo contemplado en los artículos 103 y 306 para su aprobación. Sin embargo, no solo no lo hizo, sino que al redactar la Constitución Política de 1993 tampoco incluyó como parte del procedimiento legislativo la consulta previa que acababa de aprobar, justamente porque entendió —correctamente— que la consulta previa no es parte de él, y que el Convenio 169 de la OIT no establece ninguna obligación en ese sentido.**
21. Por otro lado, el legislador ha comprendido cabalmente que el Convenio 169 de la OIT no requiere el establecimiento de la consulta previa como parte del procedimiento legislativo, y que las “medidas legislativas” no son sinónimo de “leyes”. En el sistema de monismo moderado que impera en nuestro ordenamiento jurídico, los tratados requieren para su operativización y eficacia en el derecho interno de la emisión de leyes. Por eso mismo resulta relevante notar que la citada Ley de Consulta Previa, que hace eficaz en nuestro ordenamiento jurídico el Convenio 169 de la OIT, únicamente hace referencia al procedimiento de aprobación de “medidas legislativas”, no de las leyes, pues dicha norma no puede modificar el procedimiento legislativo establecido en la Constitución Política ni en el Reglamento del Congreso.
22. Sin perjuicio de lo expuesto, en el caso en concreto, incluso si la ponencia señala que debió aplicarse este proceso, entendiendo a que el concepto de “medidas legislativas” incluye a la “ley”, debemos atender a lo que el propio artículo 6 del Convenio 169 de la OIT señala:

### Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez **que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;**

(énfasis agregado)

23. Como puede observarse, el Convenio es claro al señalar que la condición que debe cumplirse para que sea exigible la realización de la consulta previa en los procesos de elaboración y aprobación de una medida legislativa o administrativa es que esta sea susceptible de generar una **afectación directa** a los pueblos indígenas.
24. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ya ha determinado las medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas en la STC N° 00022-2009-PI, en la que señaló:

19. El artículo 6 del Convenio obliga a que se proceda a la consulta de los pueblos indígenas cuando, al aplicar las disposiciones del convenio, se



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 35

prevean medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente. Y si bien en el caso de las resoluciones administrativas la tarea de identificar la medida administrativa que puede afectar directamente a un pueblo indígena no resulta tan compleja -debido a la característica de particularidad que por lo general tienen los actos administrativos-, frente a medidas legislativas la tarea resulta sumamente complicada. Puede resultar bastante sencillo determinar que una norma como la Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (Ley N.º 26505), es susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, ya que implica cambios relevantes y directos en la situación jurídica de éstos. **Sin embargo, existen otro tipo de normas cuyo análisis no resulta tan sencillo.**

20. En efecto, **una ley de alcance general que pretende regular la conducta de todos los ciudadanos peruanos, y no particularmente la conducta de los miembros de los pueblos indígenas no implicaría una afectación directa a estos.** Si bien, podría generar una modificación en la situación jurídica de los pueblos indígenas esto sería como consecuencia o efecto indirecto de la norma. Por ejemplo, la emisión de un Código Civil o un Código Procesal Penal si bien puede llegar a afectar a los pueblos indígenas, en principio, debe considerarse que se trata de normas que solo provocarían una afectación indirecta, por consiguiente, estarían eximidas del proceso de consulta a los pueblos indígenas.
21. En este contexto pueden observarse tres tipos de medidas legislativas, aquellas dirigidas exclusivamente a regular aspectos relevantes de los pueblos indígenas, en donde la consulta será obligatoria, por afectarles directamente. Y de otro lado, normas de alcance general, que podrían implicar una afectación indirecta a los pueblos indígenas. El tercer tipo de medida legislativa es aquella en la que determinados temas que involucren una legislación de alcance general, requiera establecer, en algunos puntos referencias específicas a los pueblos indígenas. **En tales casos, si es que con dichas referencias normativas se modifica directamente la situación jurídica de los miembros de los pueblos indígenas, sobre temas relevantes y de una manera sustancial, es claro que tales puntos tendrán que ser materia de una consulta.**
22. En el caso de autos se está cuestionando un decreto legislativo que en principio contiene normas de alcance general, esto es, que no es posible identificar a las personas naturales o jurídicas específicas que deben obedecerlas, o aquellas en cuyo beneficio han sido dictadas. Esta norma genera una obligación jurídica para la generalidad de la sociedad y el Estado sobre temas que a su vez son de alcance general. En tal sentido, luego del análisis respectivo tendrá que determinarse si es que en ellas existe normativa que afecta directamente a los pueblos indígenas.
23. Respecto al artículo 15 del Convenio, es de precisar que tal supuesto se centra específicamente en el caso en que los intereses de los pueblos indígenas puedan perjudicarse en virtud de la exploración o explotación de recursos naturales existentes en sus tierras. Dicho mandato está directamente relacionado a la explotación de recursos naturales ubicados dentro del territorio indígena. Cuando ello ocurra se tendrá que proceder a consultar a las comunidades nativas que puedan perjudicarse con tales



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 36

actividades. Debe comprenderse que no solo serán consultados aquellos pueblos indígenas en cuyo territorio se llevarán a cabo las actividades, sino por ejemplo, también los pueblos indígenas inmediatamente adyacentes a dicho lugar y que sean susceptibles de ser afectados.

25. La ponencia desarrolla la falta de consulta previa en el proceso legislativo específicamente en torno a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria, la misma que señala:

**SEGUNDA. Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes**

Durante el periodo de suspensión de la exigencia de la zonificación forestal establecido en la primera disposición complementaria transitoria, no se otorgarán títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en **áreas que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de comunidades campesinas y nativas; así como en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.**

(énfasis agregado)

26. Lo cierto es que, incluso si consideráramos a las ley dentro del concepto de “medida legislativa”, del análisis de la disposición, se logra advertir que esta no implica una vulneración como tal a la situación jurídica de los miembros de los pueblos indígenas, sobre temas relevantes y de una manera sustancial, en tanto, durante el periodo de suspensión de la zonificación forestal, dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria, se mantiene la protección de para aquellas áreas que se encuentran en trámite para reconocimiento, titulación o ampliación de comunidades campesinas y nativas, así como también extiende tal protección a los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.
27. Por lo que, a fin de alegar una afectación al derecho fundamental a la consulta previa, se debe expresar cómo es que la medida legislativa o administrativa afecta directamente a los grupos titulares de tal derecho, lo que no ha sucedido en el presente caso. Por tanto, el solo hecho de que una medida legislativa o administrativa refiera a estos grupos en su redacción no supone como tal una afectación directa, en tanto la aplicación de la misma norma supone una serie de procesos y procedimientos por parte de las entidades públicas o privadas a ejecutar su cumplimiento.

### **Respecto del examen de constitucionalidad de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31973**

28. Al emitir la disposición materia de control, el legislador suspende la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes de la siguiente manera:

**PRIMERA. Zonificación forestal y otorgamiento de títulos habilitantes**  
**Suspéndase la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 37

**requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes.** Para la implementación de la presente disposición, el gobierno regional acreditará ante el Serfor los avances en la aplicación de la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, según los criterios que se indican a continuación:

- a) Hasta por dos años, contabilizados a partir de la publicación de la presente ley, siempre que el gobierno regional haya instalado el comité técnico.
- b) Hasta por un año, adicional al plazo mencionado en el literal a), siempre que se cuente con el expediente técnico de zonificación forestal listo para su socialización.

En cualquiera de los supuestos antes mencionados, el gobierno regional debe considerar las variables, criterios o fuentes de información que la Guía Metodológica para la Zonificación Forestal, aprobada por el Serfor, para la identificación de una categoría de zonificación forestal, la cual debe ser compatible con el título habilitante solicitado.

Lo dispuesto en la presente disposición complementaria transitoria no se aplica para el otorgamiento de concesiones forestales maderables.

(Énfasis mío)

29. Estando a lo establecido por la norma sometida a control, comparto el criterio de la ponencia en tanto entiende como indispensable el resaltar la relevancia de la zonificación forestal dentro del ordenamiento ambiental del territorio como instrumento de gestión para el uso sostenible del patrimonio ecológico en el marco del deber estatal de determinar la política nacional del ambiente y de promover el uso sostenible de los recursos naturales a que se refiere el artículo 67 de la Constitución Política, siendo así que será necesario tomar en cuenta las disposiciones aprobadas con dicho fin.
30. De lo establecido por el artículo 25 de la Ley 29763, se puede entender que la zonificación viene a ser una herramienta para la determinación de espacios territoriales que de acuerdo a sus particularidades pueden y deben de recibir un tratamiento especial, distinto, o desigual al momento de evaluar criterios de otorgamiento de títulos habilitantes:

**Artículo 25. Objetivo de la zonificación y del ordenamiento forestal nacional**

Por la zonificación forestal se delimitan obligatoria, técnica y participativamente las tierras forestales. **Los resultados de la zonificación forestal definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre y se aplican con carácter obligatorio.**

**El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades forestales y de títulos habilitantes.** Forma parte del ordenamiento territorial.

El reglamento de esta Ley establece la metodología, tiempo, condiciones y aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales para la zonificación y el ordenamiento forestal, asegurando el respeto de los derechos de las poblaciones locales.

(Énfasis mío)

31. Por su parte, el artículo 26 del mismo cuerpo normativo citado que desarrolla el mandato constitucional de conservación, concibe la zonificación forestal como un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de las



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 38

tierras que cuenten con tal recurso. Se deriva de dicha norma que la zonificación forestal ocupa un rol central dentro de la Constitución Política, ya que determina las alternativas de uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Para ello concilia criterios ambientales, culturales, económicos y sociales; asimismo, considera la preservación de los recursos naturales:

### **Artículo 26. Zonificación y ordenamiento forestal nacional**

**La zonificación forestal constituye un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales, que se realiza en el marco del enfoque ecosistémico y siguiendo la normativa sobre la zonificación ecológico-económica, en lo que corresponda,** considerando los procesos en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional con los que se cuente y respetando los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales, *conforme a la Constitución Política del Perú y la ley.*  
[...]

**La zonificación forestal busca integrar aspectos ecológicos incorporados en la capacidad de uso mayor de la tierra, la clasificación de tipos de bosque (mapa forestal), la cobertura vegetal actual, las condiciones de fragilidad relativa de los ecosistemas, la distribución de la biodiversidad forestal y de fauna silvestre y su estado de conservación, con los aspectos económicos, sociales y culturales vinculados a la ocupación del territorio y los dispositivos legales, incluyendo los distintos escenarios socioambientales y ecológicos referidos a la intensidad de ocupación y actividad humana en los ecosistemas naturales y las diferentes condiciones o estado de naturalidad o de transformación de los paisajes forestales.**

Igualmente, toma en consideración los diversos usos posibles para estos ecosistemas y sus recursos, así como de diversos tipos de usuarios y distintas intensidades de uso vinculadas a la magnitud de las intervenciones y a su impacto o efecto sobre la provisión permanente de bienes y servicios de los ecosistemas.

La zonificación forestal determina las potencialidades y limitaciones para el uso directo e indirecto de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, incluyendo el mantenimiento de su capacidad para brindar bienes y servicios ecosistémicos, definiendo las alternativas de uso de los recursos forestales y de fauna silvestre [...].

(Énfasis mío)

32. Como bien desarrolla la ponencia, materialmente, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre regula contenido constitucional, pues concretiza parte del contenido de nuestra Constitución Política. Sin embargo, considero que se deben tomar en cuenta de igual manera los criterios ofrecidos por la Ley 28611, Ley General del Ambiente, en tanto tiene rol de ley de desarrollo constitucional para el presente caso, formando parte del bloque de constitucionalidad aplicable.
33. El título preliminar de la Ley 28611, en concordancia con la Constitución Política, ofrece una serie de principios observables a efectos ampliar el entendimiento acerca de la gestión de los territorios y recursos naturales, más allá de los que se han venido desarrollando como lo son el principio de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 39

sostenibilidad (Artículo V) o el deber de conservación (Artículo I), considero que se debe dar especial atención a los principios de prevención y precaución, a efectos de establecer el contenido que los mismos pretenden ofrecer:

### **Artículo I.- Del derecho y deber fundamental**

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

(...)

### **Artículo V.- Del principio de sostenibilidad**

La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

### **Artículo VI.- Del principio de prevención**

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

### **Artículo VII.- Del principio precautorio**

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

(...)

34. Tanto la prevención como la precaución, que son definidas por la citada ley, tienen como objetivo común el mandato al Estado de evitar, eliminar, y priorizar la conservación y permanencia del status quo del medio ambiente ante actividades o situaciones que conduzcan a una degradación ambiental. Pues ya ha desarrollado este Tribunal Constitucional <sup>(6)</sup> que:

28. (...) El principio precautorio se encuentra estrechamente ligado al principio de prevención. El primero se aplica ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y ante la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. La falta de certeza científica no es óbice para que se adopten acciones tendentes a tutelar el derecho al medio ambiente y a la salud de las personas. El segundo exige la adopción de medidas de protección antes de que se produzca, realmente, el deterioro al medio ambiente.
29. Al respecto, en cada ocasión en la que se vean involucrados en una controversia derechos como los que aquí se reclaman, y que evidentemente requieren de una adecuada delimitación respecto de sus

---

<sup>6</sup> STC 04223-2006-PA/TC, fundamento 28, y 29.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 40

alcances o contenidos, es obligación del juzgador constitucional prestar una atención preferente a su dilucidación, la que muchas veces depende, no solo de apreciar lo que las partes puedan alegar en un sentido u otro, sino de lo que se pueda actuar en favor de un mejor esclarecimiento de los hechos.

35. Conforme al fundamento 22 de la ponencia, si bien considero que la precaución permite el accionar ante la falta de certeza científica en favor de la protección del ambiente por la amenaza de un daño, considero que la presente sentencia sería en sí misma también un ejercicio del principio de prevención en tanto configura una medida de protección antes del deterioro del medio ambiente.
36. Menciono lo anterior en tanto el otorgamiento de títulos habilitantes sin previa zonificación forestal lleva a un peligro inminente al considerar la categorización que establece el artículo 27 de la Ley 29763:

### **Artículo 27. Categorías de zonificación forestal**

La zonificación forestal considera las siguientes categorías:

#### **a. Zonas de producción permanente**

Son las que, por su naturaleza, tienen mayor aptitud para uso forestal.

Están constituidas por bosques de las siguientes categorías:

1. Bosques de categoría I. Son áreas de bosque natural primario o secundario cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, donde es posible la extracción de madera bajo sistemas intensivos o mecanizados, la extracción de productos no maderables y de fauna silvestre y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas.
2. Bosques de categoría II. Son áreas de bosque natural primario o secundario cuyas condiciones bióticas y abióticas permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales y de fauna silvestre, donde es posible la extracción de madera solo bajo sistemas de baja intensidad, la extracción de productos no maderables y de fauna silvestre y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas.
3. Bosques de categoría III. Son áreas de bosque natural primario o secundario, cuyas condiciones bióticas y abióticas le confieren valor especial para la provisión de servicios de los ecosistemas y que permiten el aprovechamiento sostenible de recursos forestales diferentes a la madera sin reducir la cobertura vegetal, así como de la fauna silvestre y de los servicios de los ecosistemas.
4. Bosques plantados. Son áreas de ecosistemas forestales, producto de la forestación o reforestación con fines de producción sostenible de madera y otros productos forestales, así como el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas de acuerdo a sus condiciones bióticas y abióticas.

#### **b. Zonas de protección y conservación ecológica**

Son ecosistemas frágiles que, por su baja resiliencia o capacidad de retorno a sus condiciones originales, resultan inestables ante eventos de naturaleza antropogénica. Constituyen áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad en las que se restringen o limitan los usos extractivos.

Cuando en esta categoría de zonificación forestal haya áreas naturales



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 41

protegidas, la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación se rige por la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y su reglamento; los decretos legislativos 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; 1039, Decreto Legislativo que modifica disposiciones del Decreto Legislativo 1013; y 1079, Decreto Legislativo que establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas, y sus reglamentos y normas complementarias.

#### **c. Zonas de recuperación**

Son áreas que requieren de una estrategia especial para reponer ecosistemas forestales. Están constituidas por las siguientes zonas:

1. Zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de producción forestal maderera. Son tierras que no tienen cobertura de bosques primarios o bosques secundarios maduros mayor o igual al treinta por ciento del área, cuyas condiciones bióticas y abióticas favorecen la instalación de plantaciones forestales con fines de producción de madera y otros productos forestales y de fauna silvestre. Sus plantaciones se incorporan como bosques plantados a la categoría de zonas de producción permanente.
2. Zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de restauración y conservación. Son tierras de aptitud forestal o de protección que no tienen cobertura de bosques primarios o secundarios maduros mayor o igual al treinta por ciento del área, cuyas condiciones bióticas y abióticas favorecen la reforestación con especies nativas destinadas a la restauración ecológica, a la provisión de servicios de los ecosistemas y al aprovechamiento de fauna silvestre y de productos forestales diferentes a la madera que no afecten la cobertura vegetal, según los casos.

#### **d. Zonas de tratamiento especial**

Son las áreas que, por su naturaleza biofísica, socioeconómica, cultural y geopolítica, requieren de una estrategia especial para su asignación de uso. Son categorías de estas zonas:

1. Reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial. Estas reservas se rigen por la Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, su reglamento y normas complementarias. En ellas no se otorga títulos habilitantes.
2. Zonas de producción agroforestal y silvopastoriles. Son ecosistemas transformados, ubicados sobre tierras forestales o de protección que fueron objeto en el pasado de retiro de la cobertura boscosa, en los que se ha instalado y desarrollado sistemas sostenibles de producción permanente, compatibles con la zonificación ecológico-económica. En ellos se combinan vegetación forestal o leñosa y plantas domesticadas con fines de producción forestal, agrícola o pecuaria en forma sostenible, contribuyendo a la provisión de servicios ecosistémicos.

Comprenden el uso silvopastoril en los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tierras bajo dominio del Estado.

3. Bosques residuales o remanentes. Son bosques naturales primarios aislados producto de la fragmentación del hábitat por procesos de ocupación y transformación de paisajes anteriormente forestales. Por sus condiciones de relativo aislamiento y tamaño limitado y por la presión antrópica sobre ellos, sus valores de biodiversidad son generalmente menores a los bosques primarios, a pesar de lo cual contribuyen a la salud ambiental de su entorno y proveen servicios ecosistémicos y bienes, principalmente a la población local.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 42

De acuerdo a sus condiciones bióticas y abióticas, pueden destinarse a funciones de protección, aprovechamiento de productos no maderables y los servicios de los ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre. Se permite la extracción de madera con regulaciones estrictas y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas en las condiciones que establezca el reglamento de la presente Ley.

4. Asociaciones vegetales no boscosas. Son ecosistemas de vegetación silvestre constituida por especies herbáceas y arbustivas principalmente.

De acuerdo a sus condiciones bióticas y abióticas, pueden destinarse a funciones de protección, aprovechamiento de productos no maderables y al aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas en las condiciones que establezca el reglamento.

37. Del citado artículo se concluye que existen categorías que merecen de una consideración distinta en tanto sus condiciones responden a situaciones de emergencias, necesidad, u otra similar que justifica que los criterios para el otorgamiento de los títulos habilitantes deban ser distintos de los que bien podría ser para aquellas zonas de producción permanente.
38. Las zonas de protección y conservación ecológica, junto con las que se encuentran en recuperación, por su dificultad de sostenibilidad, y fragilidad general, merecen de una administración cuidadosa en base a los principios de prevención y precaución antes señalados. Igual sucede con las zonas de tratamiento especial, en las que juega un patrón cultural y socioeconómico que impide una regulación común. Es decir, cada categorización responde a un contexto distinto, que requiere de tratamiento distinto, el cual para realizarse necesita de la zonificación.
39. Se concluye entonces que la prioridad de conservación y trato exigida por las categorías que aborda esta ley requieren obligatoriamente de una zonificación para su plena determinación e individualización, siendo entonces la suspensión una medida que las coloca en grave riesgo, incluso cuando se presenten avances de su aplicación metodológica ante el SERFOR, como establece la norma cuestionada, dado que ello no garantiza que no se otorguen títulos habilitantes para actividades que generen un detrimento irreparable para ciertas áreas.

### **Respecto del examen de constitucionalidad de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31973**

40. El legislador, por medio de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria materia de control introduce la siguiente prohibición:

#### **SEGUNDA. Prohibición de otorgamiento de títulos habilitantes**

**Durante el periodo de suspensión de la exigencia de la zonificación forestal establecido en la primera disposición complementaria transitoria**, no se otorgarán títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre en áreas que se encuentren en trámite de reconocimiento, de titulación o de ampliación de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 43

comunidades campesinas y nativas; así como en áreas que se encuentren en trámite para el establecimiento de reservas territoriales, pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial.  
(énfasis agregado)

41. Esta disposición prohíbe el otorgamiento de títulos habilitantes en determinados territorios durante la vigencia de la suspensión de la exigencia de zonificación forestal establecida por la Primera Disposición Complementaria Transitoria.
42. Al respecto, el artículo 77 del Nuevo Código Procesal Constitucional reconoce la facultad del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de normas conexas, o a las cuales el mandato deba extenderse por consecuencia. Así también se ha establecido en la jurisprudencia la necesidad de la declaratoria de inconstitucionalidad por conexidad <sup>(7)</sup>:  

“(…) lo que se busca con la declaración de inconstitucionalidad de una norma por conexión es limpiar de impurezas el ordenamiento jurídico y asegurar que esta declaración sea efectiva en su totalidad, dejando sin efectos también aquellas otras normas que se le relacionen o vinculen de forma objetiva, clara y precisa”
43. Por lo tanto, se advierte que la Disposición materia de análisis en el presente punto, parte de un supuesto de hecho derivado de la suspensión de la exigencia de la zonificación forestal prevista en la Primera Disposición Complementaria Transitoria, la cual ha sido declarada inconstitucional por los fundamentos expuestos en el punto anterior, por lo que la inconstitucionalidad debe ser extendida por conexidad a la Segunda Disposición que se acaba de glosar.

S.

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

---

<sup>7</sup> STC 00033-2007-PI/TC, Fundamento 13.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 44

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la decisión de mayoría, en el presente caso, discrepo del punto resolutivo 1 de la sentencia, pues considero que la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 también debe declararse inconstitucional. Asimismo, y por lógica consecuencia, también me aparto del punto resolutivo 3 de la sentencia.

En mi opinión, la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 pone en peligro latente el patrimonio forestal de la nación, en la medida que autoriza o convalida la ocupación de los bosques amazónicos para ser dedicados a fines incompatibles con la Constitución, que protege la sostenibilidad del medio ambiente y la diversidad biológica. Esta norma permite que se pueda destinar las tierras forestales a actividades como la agricultura o la ganadería sin previa evaluación técnica de los tipos de uso e intensidades compatibles con la sostenibilidad forestal.

Debemos tener presente que mediante la “clasificación de tierras para uso mayor” se identifica cuales áreas de la Amazonía constituyen patrimonio forestal y qué alternativas de aprovechamiento son compatibles con él sin que cause su destrucción. En efecto, por ser este patrimonio de la nación, no puede ser trasladado a las personas a título individual para que sean usadas sin limitaciones o como si fuese cualquier bien privado, porque el Estado peruano ejerce un *dominio eminente* sobre los bosques amazónicos y, por ende, es solo su gestor y se encarga de preservarlo por ser riqueza de todos los peruanos.

Por ello, la exención de la obligación de realizar la “clasificación de tierras para uso mayor” constituye una seria amenaza contra la sostenibilidad de la Amazonía del país, porque permitirá que se ocupe y se explote parte de ella como si fuera cualquier bien de tráfico comercial, cuando la Constitución Política le ha dado tanto al patrimonio forestal como a la fauna silvestre un estatus especial de patrimonio nacional.

En ese sentido, mis razones para declarar inconstitucional este dispositivo legal son las siguientes:

1. La Única Disposición Complementaria Final dispone exenciones para los beneficiarios que cuenten con un predio sin masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria.

**ÚNICA. Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes**

Los predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 45

Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria, son considerados, de manera excepcional, como áreas de exclusión para fines agropecuarios y por tanto están exceptuados de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763. Esta excepción no exime la obligación de reserva mínima establecida en el cuarto párrafo del artículo 38 de la ley referida al treinta por ciento de la masa boscosa en el predio privado, ni de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras.

En caso de que el predio privado no cuente con el área de reserva mínima esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio. El Serfor deberá establecer los mecanismos adecuados para dicho fin.

2. Esta disposición, en lo que a la resolución del presente caso interesa, exceptúa de la realización de la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor a quienes cuenten con título de propiedad o constancias de posesión, o se encuentren dentro del alcance de la Ley 31145, sobre predios que no contengan masa boscosa y desarrollen actividad agropecuaria.
3. Al respecto, se debe precisar que la Constitución Ecológica obliga al Estado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Asimismo, determina que debe promover el uso sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.
4. En virtud de ello, la normativa ambiental incorpora mecanismos que permiten el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. En este sentido, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor se constituye como una herramienta que identifica posibles usos de la tierra de acuerdo con sus características, lo que repercute, naturalmente, en su conservación.
5. En efecto, el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado mediante el Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI, define la referida herramienta como un “sistema técnico-interpretativo cuyo único objetivo es asignar a cada unidad de tierra su uso y manejo más apropiado”. Aunado a ello, el artículo 16 del referido reglamento establece, a nivel general, cinco grupos de capacidad de uso mayor:
  - Tierras aptas para cultivo en limpio
  - Tierras aptas para cultivos permanentes
  - Tierras aptas para pastos
  - Tierras de aptitud forestal
  - Tierras de protección



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 46

6. De otra parte, corresponde tomar en cuenta que el artículo 4 de la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, determina que las “tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos” forman parte del patrimonio forestal.
7. Entonces, la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor determina cuáles son las actividades para las que la tierra es apta, lo que se da en función a las características que ella tenga y con el objetivo de posibilitar su uso sostenible. Evidentemente, se trata de una herramienta que coadyuva a hacer efectivo el principio de sostenibilidad que la Constitución Ecológica establece.
8. Asimismo, identifica las tierras que cuentan con aptitud forestal y las tierras de capacidad de uso mayor para protección, lo que permite que estas sean consideradas como patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, aun cuando se haya deforestado la totalidad de la masa boscosa.
9. Por ende, **la exención de realizar la clasificación permitiría que se lleven a cabo actividades de aprovechamiento o uso del suelo, de distinta intensidad y naturaleza, sin considerar la aptitud de éste para ello. Claramente, se trata de una práctica perniciosa para la conservación del medio ambiente y contraria al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.**
10. Por lo tanto, la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 debe ser declarada inconstitucional, ya que contraviene las disposiciones estatales respecto a la preservación del medio ambiente y la promoción del uso sostenible de los recursos naturales y del desarrollo sostenible de la Amazonía.

En consecuencia, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Segunda y de la **Única Disposición Complementaria Final** de la Ley 31973, “Ley que modifica la Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal”.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 47

### VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Emito el presente voto, pues, encontrándome de acuerdo con la declaración de inconstitucionalidad de las Disposiciones Complementarias Transitorias Primera y Segunda de la Ley 31973 y las razones expresadas para ello, sin embargo, considero pertinente señalar que, a mi juicio, también resulta inconstitucional la Única Disposición Complementaria Final de la referida ley, en base a las siguientes consideraciones:

1. La Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973 (en adelante, UDCF), establece lo siguiente:

**“Los predios privados** que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión emitidas por la autoridad competente con anterioridad a la vigencia de la presente ley o que se encuentren dentro de los alcances de la Ley 31145, Ley de Saneamiento Físico-Legal y Formalización de Predios Rurales a Cargo de los Gobiernos Regionales, **que no contengan masa boscosa y que desarrollen actividad agropecuaria, son considerados, de manera excepcional, como áreas de exclusión para fines agropecuarios y por tanto están exceptuados de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763.** Esta excepción no exime la obligación de reserva mínima establecida en el cuarto párrafo del artículo 38 de la ley referida al treinta por ciento de la masa boscosa en el predio privado, ni de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras.

En caso de que el predio privado no cuente con el área de reserva mínima esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio. El Serfor deberá establecer los mecanismos adecuados para dicho fin” (énfasis agregado).

2. El aludido artículo 38 de la Ley 28763, dispone lo siguiente:

“Cuando exista cobertura boscosa en tierras de dominio público técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, según el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el Serfor puede autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios, respetando la zonificación ecológico-económica, de nivel medio o superior, aprobada por el gobierno regional o gobierno local correspondiente, y previa opinión vinculante del Ministerio del Ambiente de acuerdo al procedimiento administrativo que aprueben ambas autoridades para tal fin.

Autorizado el cambio de uso actual para realizar el retiro de la cobertura boscosa, se procede según lo establecido en el artículo referido a desbosque en lo que corresponda.

**En los casos de predios privados cuya cobertura vegetal actual contenga masa boscosa, el cambio de uso requiere autorización de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentado en un estudio técnico de microzonificación.**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 48

En todos los casos, en cada predio o unidad productiva se reserva un mínimo del treinta por ciento de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección” (énfasis agregado).

3. De conformidad con los artículos 8 y 9 de la Ley 29763, las tierras de capacidad de uso mayor son, respectivamente, de dos tipos: forestal y de protección. Las tierras de capacidad de uso mayor forestal, son aquellas que, por su valor intrínseco, características ecológicas y edáficas, tienen capacidad para la producción permanente y sostenible de bienes y servicios forestales, o potencial para la forestación o reforestación. Mientras que las tierras de capacidad de uso mayor para protección son aquellas que, por sus condiciones biológicas de fragilidad ecosistémica y edáfica, no son aptas para el aprovechamiento maderable u otros usos que alteren la cobertura vegetal o remuevan el suelo.
4. De lo expuesto, deriva que, en el marco de la Constitución Ecológica, dadas sus características, reconocidas por la normativa pertinente, las tierras de capacidad de uso mayor deben gozar de una protección jurídica reforzada, con el objetivo de preservar “un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de [la] vida”, tal como exige el artículo 2, inciso 22, de la Constitución. Es por ello, que el artículo 37 de la Ley 29763, establece, como regla, la siguiente prohibición:

“En tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios.  
Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados. (...)”.
5. Ciertamente es que, en el marco de la propia normativa de la Ley 29763, la referida regla no se encuentra exenta de excepciones. Sin embargo, se trata de excepciones que no desvirtúan el principio preventivo, medular en el ámbito de la protección del derecho fundamental a un medio ambiente sano y equilibrado, y que se hallan sometidas a un exhaustivo control previo. Así, el propio artículo 37 *in fine*, dispone que la aludida regla, “no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, **en forma excepcional y sujetos a los más rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental**, en áreas zonificadas como de tratamiento especial, en el marco de la presente Ley y su reglamento. (...)” (énfasis agregado).
6. En la misma línea de excepción a la regla, sometida a control estatal *ex ante*, tal como se mencionó, el artículo 38 de la Ley 29763, establece que, si bien en el caso de predios privados que contengan masa boscosa, el cambio de uso



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 49

es posible, este requiere autorización de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentada en un estudio técnico de microzonificación.

7. Empero, como consecuencia de la entrada en vigencia de la citada UDCF, la regla prohibitiva del artículo 37 de la Ley 29763 -en base a la cual las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, no pueden ser destinadas a fines agropecuarios- termina siendo absolutamente desvirtuada al establecerse que los predios privados “que desarrollen actividad agropecuaria, son considerados, de manera excepcional, como áreas de exclusión para fines agropecuarios y por tanto están exceptuados de realizar su clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, así como también están exceptuados del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 29763”.
8. Como se aprecia, la frase “de manera excepcional” de la citada disposición resulta absolutamente inocua, pues lo que concretamente establece el precepto es que, si un predio privado *de facto* se encuentra destinado a actividades agropecuarias, tal condición, por efecto de la disposición, ahora alcanza dicha condición de uso *de iure*, sin ningún control preventivo de por medio. En otras palabras, el referido precepto invierte el principio en virtud del cual la realidad debe adecuarse al ideal del Derecho, para dar lugar a un Derecho que se adecua a una realidad no ideal, con el agravante de que tal adecuación compromete gravemente el derecho fundamental a un medio ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida, al autorizar, sin control previo alguno, la afectación, potencialmente irreversible, de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección.
9. Es cierto que, dado que la UDCP dispone que los predios privados sometidos a este nuevo régimen son aquellos “que no contengan masa boscosa”, entonces, podría pensarse que se trata de aquellos que naturalmente no tienen esta aptitud. Empero, tal premisa queda desvirtuada una vez que se tiene en consideración que la propia UDCF, como quedó dicho, establece que nada de lo dispuesto en ella, exime a los referidos predios de mantener una reserva de “un mínimo del treinta por ciento de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección” (artículo 38 de la Ley 29763), “ni de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de los funcionarios públicos, personas naturales o jurídicas, que hayan incurrido en delitos relacionados con el tráfico de tierras” (UDCF); precisándose *in fine* que “[e]n caso de que el predio privado no cuente con el área de reserva mínima esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio. El Serfor deberá establecer los mecanismos adecuados para dicho fin”.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 50

10. En otras palabras, es evidente que, si los predios a los que alude la UDCF, no contienen masa boscosa, no es porque ocupen tierras que carezcan de una aptitud natural para procrearla, sino porque, poseyéndola, han sido, sin embargo, deforestadas; al punto de que la propia norma exige -sin que se sepa cómo operará el monitoreo de tal exigencia- que en caso de que el predio privado no cuente con el 30% de área de reserva mínima boscosa esta deberá ser compensada de manera progresiva con áreas reforestadas o de conservación dentro o fuera del predio.
11. Dicha conclusión se hace más evidente si se toma en consideración que el criterio técnico medular por el que el Poder Ejecutivo observó la UDCF, fue porque "[e]n relación [con] la cobertura de bosques en el país, (...) de acuerdo al análisis de deforestación de bosques realizado por el Programa Nacional de Conservación de Bosques y Cambio Climático (PNCBCC) se evidencia un incremento de la deforestación durante el año 2020, la cual alcanza las 203.2072 hectáreas (ha) de pérdida de bosques, representando un 37% mayor en comparación con el reporte de 2019".
12. La ponencia, con acierto, ha concluido la inconstitucionalidad de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 31973, que suspende la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito previo para el otorgamiento de títulos habilitantes, por considerar que ello "permite el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre sin que se tome en cuenta el impacto de dicha actividad en el territorio forestal. Asimismo, posibilita la realización de actividades económicas en desmedro de los recursos naturales" (fundamento 83). En esa línea, la ponencia ha recordado "que este mismo Tribunal Constitucional ha evaluado, con sentido crítico, la eventual relajación de los controles previos que le corresponde hacer a la Administración pública en el ejercicio de su deber de proteger bienes constitucionales tales como al medio ambiente, vida y salud. Efectivamente, este colegiado expresó, en un caso referido a la ausencia de supervisiones previas en el sector de hidrocarburos, que 'el procedimiento de simplificación y el privilegio de los controles posteriores sin las supervisiones previas (...) no solo ha materializado la lesión al ejercicio efectivo de los derechos fundamentales a la vida, salud y propiedad (...), sino que además demuestra el daño o riesgo potencial' (Sentencia 01692-2018-PA/TC)" (fundamento 84).
13. Pues bien, a mi juicio, es el mismo principio preventivo, de carácter basililar en asuntos medio ambientales, el que debe llevar a concluir la inconstitucionalidad de la convalidación de las actividades agropecuarias en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, pues además de que ello puede generar un daño irreparable en tierras de este carácter, permitirá, más allá de si logra hacerse efectiva la exigencia de respeto por el 30% de reserva mínima de masa boscosa, que las



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre | 51

aludidas actividades agropecuarias continúen realizándose sin ningún criterio de sostenibilidad ambiental.

Por estas consideraciones, mi voto es por declarar inconstitucional la Única Disposición Complementaria Final de la Ley 31973

S.

**MONTEAGUDO VALDEZ**

