

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe jurídico sobre la sentencia recaída en los Expedientes
0002-2024-PI/TC, 0003-2024-PI/TC y 0005-2024-PI/TC
(Acumulados)

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

Diego Alonso Hoyos Quispe

ASESORA:

Gabriela Asunción Ramírez Parco

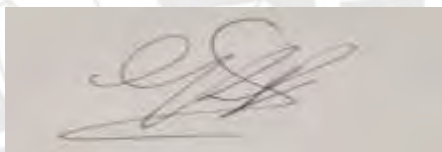
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, RAMÍREZ PARCO, GABRIELA ASUNCIÓN, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "**Informe Jurídico sobre la Sentencia recaída en los Expedientes 0002-2024-PI/TC, 0003-2024-PI/TC y 0005-2024-PI/TC (Acumulados)**", del autor(a) HOYOS QUISPE, DIEGO ALONSO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 14/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 16 de julio del 2025

RAMÍREZ PARCO, GABRIELA ASUNCIÓN	
DNI: 40677600	Firma:
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9247-2341	

RESUMEN

El presente informe examina la constitucionalidad de la Ley 31973. En este sentido, se desarrolla el contenido de la Constitución Ecológica y se hace énfasis en el principio de sostenibilidad a la luz de las disposiciones analizadas. Asimismo, se aborda el marco normativo internacional que dota de mayor contenido y respalda el mencionado principio. En esta línea, a la luz de lo expuesto, se analiza la relevancia constitucional que tiene el instrumento técnico de la zonificación forestal en nuestro ordenamiento.

Tras ello, se inicia con el análisis de la modificatoria que la norma cuestionada introduce. Para ello, se examina cuál es significado de la institucionalidad ambiental y si su afectación puede implicar la vulneración de disposiciones constitucionales. Luego, se estudia el alcance de la medida establecida por la Disposiciones Complementarias Transitorias para así dilucidar si vulneran la Constitución. En este sentido, se analiza la gravedad de la suspensión y lo que ello significa tomando en consideración lo desarrollado anteriormente sobre la relevancia de la zonificación forestal.

Finalmente, se analiza la constitucionalidad de la Única Disposición Complementaria Final. Con este fin, se abordan las implicancias sistémicas que tiene la omisión de la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor.

Palabras clave

Constitución Ecológica, derecho al ambiente, desarrollo sostenible, zonificación e institucionalidad ambiental.

ABSTRACT

The present report examines the constitutionality of Law No. 31973. In this regard, it develops the content of the Ecological Constitution and places emphasis on the principle of sustainability in light of the provisions analyzed. Likewise, it addresses the international regulatory framework that provides greater substance to and supports the aforementioned principle. Along these lines, based on the foregoing, the report analyzes the constitutional relevance of the technical instrument of forest zoning within our legal system.

Subsequently, the analysis turns to the amendment introduced by the contested law. To this end, it examines the meaning of environmental institutionalism and

whether its impairment may entail a violation of constitutional provisions. The scope of the measure established by the Transitory Supplementary Provisions is then studied in order to determine whether it infringes upon the Constitution. In this sense, the severity of the suspension is analyzed, taking into account the previous discussion on the importance of forest zoning.

Finally, the constitutionality of the Sole Final Supplementary Provision is analyzed. For this purpose, the systemic implications of omitting the Land Classification by Major Land Use Capacity are addressed.

Keywords

Ecological Constitution, Right to the environment, sustainable development, forest zoning and environmental institutional framework.

ÍNDICE

I.	PRINCIPALES DATOS DEL CASO	4
II.	INTRODUCCIÓN	5
	a. Justificación de la elección de la resolución	5
	b. Presentación del caso	5
III.	IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES.....	6
	a. Antecedentes.....	6
	b. Hechos relevantes del caso	7
IV.	IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS	9
	a. Problema principal.....	9
	b. Problemas secundarios.....	9
V.	POSICIÓN DEL CANDIDATO	9
	a. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios.....	9
	b. Posición individual sobre el fallo de la resolución.....	10
VI.	ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.....	10
	a. La relevancia constitucional de la zonificación forestal	11
	a.1. El marco normativo constitucional respecto a la protección del medio ambiente: la Constitución Ecológica.....	11
	a.2. Los instrumentos internacionales relativos a la protección del medio ambiente	17
	a.3. La zonificación forestal	19
	b. Análisis de constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 31973	21
	c. Análisis de constitucionalidad de las Disposiciones Complementarias Transitorias	23
	d. Análisis de constitucionalidad de la Única Disposición Complementaria Final ..	26
VII.	CONCLUSIONES.....	27
VIII.	BIBLIOGRAFÍA.....	28

I. PRINCIPALES DATOS DEL CASO

No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso	00002-2024-PI/TC, 00003-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC (acumulados)
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Constitucional Ambiental
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	Sentencia recaída en el caso
Demandante / Denunciante	Colegio de Sociólogos del Perú, Gobierno Regional de San Martín y Colegio de Abogados de Lambayeque
Demandado / Denunciado	Congreso de la República
Instancia administrativa o jurisdiccional	Tribunal Constitucional
Terceros	Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible; Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú; Federación Nativa de Comunidades Catacaibos; Organización de Pueblos Ashaninka del Distrito de Iparia; Federación Nacional de Cafetaleros y Agricultores del Perú; Asociación Peruana de Productores de Palma Aceitera Sostenible; Red Eclesial Panamazónica; Caritas Selva Central; y Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
<i>Amicus curiae</i>	René Kuppe y Monika Ludescher, y la Clínica Jurídica y Responsabilidad Social – Sección Derechos de los Pueblos Indígenas de la Pontificia Universidad Católica del Perú

II. INTRODUCCIÓN

a. Justificación de la elección de la resolución

El Perú es un país rico en diversidad biológica y recursos naturales. Esta riqueza ha permitido que se realice actividad económica de aprovechamiento de estos recursos. Así, la economía peruana, en cuanto a su producción agropecuaria, forestal e industrial, depende en un 22% de su diversidad biológica (Ministerio del Ambiente, 2010, p. 4).

Dicha riqueza no implica únicamente el beneficio económico que se obtiene a través de las actividades de aprovechamiento de los recursos, sino que también implica el deber de conservarlos.

En efecto, desde una perspectiva economicista, debido a que la continuidad en el tiempo de las actividades de aprovechamiento es crucial para la obtención de beneficios de manera constante, resulta necesario proteger los recursos de la depredación.

Por lo tanto, desde el constitucionalismo se ha comprendido la importancia de estos bienes naturales y se ha logrado reconocer una serie de derechos y principios que los tutelan. En este caso, no solo desde una visión centrada en el rédito económico de la explotación de los recursos naturales, sino también por su valor intrínseco y el bienestar humano.

En nuestro país, el artículo 2.22 de la Constitución reconoce el derecho a gozar de un ambiente equilibrado. Asimismo, la norma fundamental contiene disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y las obligaciones estatales al respecto.

En virtud de ello, el presente caso nos exige precisar y, de ser posible, reafirmar cómo las disposiciones aludidas configuran la tutela constitucional del medio ambiente. En este sentido, nos permite examinar la forma en que dichas normas dirigen la labor legislativa y establecen criterios para la formulación del ordenamiento ambiental.

Efectivamente, se trata de una oportunidad para recoger las disposiciones de la Constitución Ecológica, exponer su desarrollo jurisprudencial y aplicarlas en el caso concreto. Así no solo se obtendrá una respuesta sobre la constitucionalidad de la norma cuestionada, sino que también se conseguirá comprender el alcance de las normas aludidas.

b. Presentación del caso

En el presente caso se cuestiona la constitucionalidad 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*.

Este cuerpo normativo modifica los artículos 29 y 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Estas modificatorias, en líneas generales, delegan la aprobación de la zonificación forestal al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en lugar del Ministerio del Ambiente, que era el encargado de dicha tarea.

A su vez, incorpora dos Disposiciones Complementarias Transitorias que suspenden la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisitos para el otorgamiento de títulos habilitantes. En estrecha vinculación con ello, la segunda disposición establece una excepción para dicha medida, pues señala que no se otorgarán los aludidos títulos habilitantes en las 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”.

Finalmente, contiene una única Disposición Complementaria Final que establece una excepción aplicable a determinados predios privados para que no realicen la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor ni cumplan con las disposiciones del artículo 38 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

III. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

a. Antecedentes

Las presentes acciones de inconstitucionalidad se condicen con el amplio rechazo que supuso la emisión de la Ley 31973, cuerpo normativo elaborado con la presunta intención de corregir diversos problemas respecto al ordenamiento forestal, tal y como se señala en el correspondiente Proyecto de Ley 894/2021-CR¹.

En efecto, en el proyecto se precisa que a través de la modificación de los artículos 29 y 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se busca darle coherencia al ordenamiento forestal en lo relativo a la zonificación.

Respecto a las Disposiciones Complementarias Transitorias, se observa que estas obedecen a la problemática del bajo nivel de implementación de la zonificación forestal. Sobre ello, se advierte que a pesar de que la zonificación forestal sea necesaria para el otorgamiento de derechos de aprovechamiento del

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/ODAwNQ==/pdf>

recurso forestal, esta zonificación no ha sido culminada en diversas regiones, por lo que dicho otorgamiento no es posible.

Ante ello, la solución prevista por el legislador fue la de suspender la exigencia de zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes, con excepción de las concesiones forestales maderables, que son las que mayor impacto tienen sobre el recurso forestal, según se indica en el proyecto aludido.

Ahora bien, la Única Disposición Complementaria Final de la norma objeto de análisis fue originalmente propuesta en el Proyecto de Ley 2315/2021-CR y acumulada con el proyecto inicialmente expuesto.

Respecto a dicha disposición, en el proyecto correspondiente se señala que la propuesta normativa se debe a la existencia de actividad agropecuaria previa a la emisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

En suma, la emisión del cuerpo normativo cuestionado se debe a la presunta inconsistencia normativa de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, así como a la obstaculización de las actividades económicas por el bajo nivel de culminación de la zonificación forestal.

Como es evidente, a dichas razones les subyace la intención del legislador de favorecer el desarrollo de actividades económicas, aunque ello implique retrocesos en materia de desarrollo sostenible y protección del medio ambiente.

b. Hechos relevantes del caso

Con fecha 11 de enero de 2024, se publicó 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*, en el diario oficial “*El Peruano*”.

Demandas

Se presentaron 3 demandas de inconstitucionalidad de similar contenido contra la aludida norma, cada una de acuerdo al siguiente listado:

- i. Gobierno Regional de San Martín, el 31 de enero de 2024
- ii. Colegio de Sociólogos del Perú, el 16 de abril de 2024
- iii. Colegio de Abogados de Lambayeque, el 3 de mayo de 2024

Los alegatos se centraron en la presunta vulneración de las disposiciones de la Constitución Ecológica. Además, sostuvieron que se desconoció la obligación estatal de proteger las áreas naturales, lo que implica la vulneración del artículo

68 de la Constitución. Asimismo, sostuvieron que se infringieron los artículos 2.22, 66, 67, 68 y 69 del mismo cuerpo normativo.

Contestaciones de las demandas

Posteriormente, el apoderado del Congreso de la República presentó, con fecha 15 de mayo, la contestación para el Expediente 00003-2024-PI/TC, mientras que el 16 de agosto presentó las contestaciones para los Expedientes 00002-2024-PI/TC y 00005-2024-PI/TC.

La parte demandada sostuvo que el extremo de la ley cuestionada que se refiere a los pueblos indígenas no les afecta pues los excluye de los alcances de la Primera Disposición Complementaria Transitoria. Por ello, señaló que no era necesario realizar un procedimiento de consulta previa.

Sostuvo, además, que la norma controlada no atenta contra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida pues habría sido emitida debido a la inviabilidad de la aplicación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Sentencia del Tribunal Constitucional

El análisis de constitucionalidad de la presente ley fue abordado en el orden de sus artículos. De este modo, se inició con el análisis de la constitucionalidad del artículo 2, que modificaba los artículos 29 y 33 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Al respecto, tras una escueta argumentación, concluyó que no surge de la Constitución y de la ley orgánica de la materia que el Ministerio del Ambiente sea el órgano encargado de aprobar la zonificación forestal, por lo que delegar dicha tarea a otra entidad no contraviene un mandato constitucional.

Luego, al abordarse lo relativo a las Disposiciones Complementarias Transitorias, el Tribunal procede a precisar la importancia de la zonificación forestal para el ordenamiento ambiental, así como para cumplir con lo establecido en la Constitución ecológica.

Entonces, al advertir que la suspensión de la zonificación inaplica este instrumento de relevancia central para la preservación del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, declaró inconstitucional la primera disposición.

En vista de ello, el Tribunal procedió a declarar la inconstitucionalidad de la segunda disposición por conexidad. Tras dicha declaratoria, hizo la precisión de

que esta disposición se refiere a los pueblos indígenas, por lo que tendría que haber sido consultada. Así, declaró también la inconstitucionalidad de la segunda disposición.

Finalmente, al realizar el control de constitucionalidad de la Única Disposición Complementaria Final, el Tribunal recurrió al Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor para conceptualizar esta herramienta. Entonces, sostuvo que, si bien la aludida disposición entra en conflicto con el principio de sostenibilidad, consiste en un “tratamiento excepcional y proporcional para predios privados que cuenten con títulos de propiedad o constancias de posesión [...]” (fundamento 96 de la sentencia).

IV. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

a. Problema principal

¿Las medidas establecidas por la Ley 31973 vulneran el derecho al medio ambiente adecuado y las disposiciones de la Constitución Ecológica?

b. Problemas secundarios

- ¿Cuál es la relevancia constitucional de la zonificación forestal?
- ¿El cambio de entidad encargada de aprobar la zonificación forestal implica una vulneración del derecho al medio ambiente y del artículo 67 de la Constitución?
- ¿La suspensión de la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal constituye una vulneración del derecho al medio ambiente y del principio de desarrollo sostenible?
- ¿La Segunda Disposición Complementaria Transitoria debe ser declarada inconstitucional por conexidad?
- ¿La Única Disposición Complementaria Final vulnera el derecho al medio ambiente y, en particular, al principio de desarrollo sostenible por establecer excepciones para la aplicación de la normativa ambiental?

V. POSICIÓN DEL CANDIDATO

a. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

La zonificación forestal es una herramienta fundamental para el ordenamiento forestal, pues permite establecer las posibilidades de uso de las tierras que conforman el patrimonio forestal, por lo que es un instrumento de suma relevancia para el uso sostenible de los recursos forestales.

Luego, respecto al cambio de entidad encargada de la zonificación ambiental, esta modificación afectaría gravemente la institucionalidad ambiental y el desarrollo de la política nacional del ambiente pues desnaturalizaría la posición del Ministerio del Ambiente como entidad rectora en esta materia.

Respecto a la suspensión de la zonificación forestal, esta sí consistiría en una medida inconstitucional pues al inaplicar dicha herramienta se desconoce la relevancia que tiene para el uso sostenible de los recursos forestales. De este modo, se incumple la obligación estatal de preservar el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible.

Luego, se observa que la Segunda Disposición Complementaria Transitoria es inconstitucional por conexidad, ya que su existencia depende de la vigencia de la Primera Disposición. Asimismo, dado que alude expresamente a los pueblos indígenas, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria sí tendría que haber sido consultada por ser pasible de afectar los derechos de estos grupos.

En el caso de la Única Disposición Complementaria Final, esta también debería haber sido declarada inconstitucional por inaplicar la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, que es una herramienta que permite determinar las posibilidades de uso del suelo de acuerdo a sus características. Asimismo, la inaplicación de esta herramienta posibilita que tierras que sí cuentan con aptitud forestal no puedan formar parte del patrimonio forestal.

b. Posición individual sobre el fallo de la resolución

La modificación de los artículos de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre sí vulnera la Constitución pues desvirtúa el rol de la entidad que el Estado ha designado como rectora de la política nacional del ambiente. En este sentido, implicaría el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución.

Por otro lado, coincido con la declaratoria de inconstitucionalidad de las dos Disposiciones Complementarias Transitorias. No obstante, considero que es necesario abordar lo respectivo a la consulta previa de medidas legislativas, asunto que no ha sido mencionado ampliamente y que tendría que haber llevado a una exhortación.

Finalmente, considero que la Única Disposición Complementaria Final, a diferencia de la sentencia, tendría que haber sido declarada inconstitucional, ya que el daño que esta causaría al patrimonio forestal contraviene la tutela que la Constitución establece.

VI. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

a. La relevancia constitucional de la zonificación forestal

a.1. El marco normativo constitucional respecto a la protección del medio ambiente: la Constitución Ecológica

El presente caso exige que se realice un análisis del marco constitucional relativo a la protección del medio ambiente pues ello nos permitirá examinar, desde la visión de la norma fundamental, las instituciones involucradas. Así, podremos determinar si las normas cuestionadas incurren en algún vicio de inconstitucionalidad.

Por ello, se iniciará este punto exponiendo la noción de la Constitución Ecológica y el significado que tiene el contenido de sus disposiciones en nuestro ordenamiento. Luego, ello será contextualizado bajo los parámetros establecidos en los instrumentos internacionales relevantes en materia ambiental.

Entonces, a modo de introducción, debemos recordar que la preocupación por el cambio climático y la protección del medio ambiente son asuntos que han conseguido mayor presencia en los debates respecto al rumbo que debe tomar nuestra sociedad. Este fenómeno, por ende, ya no es únicamente perceptible al atender a los foros internacionales sobre la materia o en los titulares de los medios de comunicación.

Por el contrario, es visible desde la cotidianeidad, lo que involucra campañas de reciclaje, consumo responsable o la preferencia por utilizar energías renovables. En suma, se trata de asuntos que han logrado tener un espacio en la consciencia colectiva. En este sentido, como señala Morán, el cambio climático es una de las grandes amenazas que ha despertado el Siglo XXI (2012, p. 103).

Como es de esperarse, este fenómeno también ha tenido impacto en el Derecho pues los ordenamientos nacionales han incorporado regulaciones destinadas a preservar el medio ambiente y, de hecho, este paradigma ambiental ha sido manifestado en las constituciones, incluyendo las de nuestra región.

Efectivamente, la mayoría de los países de América Latina han incorporado normas de rango constitucional que reconocen derechos ambientales y, en algunos casos, disposiciones del mismo rango que, como correlato, establecen deberes específicos para los Estados (UNEP, 2017, p. 138).

En el Perú, el reconocimiento constitucional del derecho al ambiente y el establecimiento de las obligaciones estatales respecto a su protección fue inicialmente incorporado en la Constitución de 1979, cuyo artículo 123 establecía lo siguiente:

Artículo 123. Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.

La Constitución de 1993, en cambio, contiene un mayor número de disposiciones sobre materia ambiental. De este modo, no solo reconoce el derecho al ambiente dentro del catálogo de derechos que el artículo 2 enuncia, sino que también incorpora normas relativas a las obligaciones estatales al respecto.

Tales disposiciones conforman el marco normativo constitucional relativo al reconocimiento del derecho al ambiente, la protección de este y la utilización de los recursos naturales. Se advierte, entonces, que la norma fundamental establece un paradigma ambiental que deberá ser implementado, tutelado y desarrollado por el Estado.

En efecto, la Constitución incorpora disposiciones que establecen normas y principios que ponen en manifiesto un compromiso constitucional con la cuestión ambiental. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha dado origen a la noción de Constitución Ecológica.

Para comprender esta noción es pertinente hacer mención de lo precisado por la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia T-411/92, que ha desarrollado consideraciones respecto a esta clase de normas en su Constitución.

En tal resolución, dicha Corte determinó que la Constitución se transforma en un programa al que el legislador debe atender. Dicho de otro modo, el legislador no se encuentra sujeto únicamente a los límites negativos de la norma fundamental, sino que, en realidad, desarrolla el programa que esta contiene.

Bajo tal presupuesto, señaló que el Estado, al estar obligado por las disposiciones constitucionales de materia ambiental, debe desarrollar el programa que estas imponen. En este sentido, reconoció la existencia de una Constitución Ecológica que se encuentra conformada por los artículos constitucionales que regulan la relación del Estado y la persona con el ambiente, y que se debe manifestar en las medidas que implementa el Estado colombiano.

En el Perú, de manera análoga, el Tribunal Constitucional, a través de la Sentencia 3610-2008-PA/TC, ha reconocido también la existencia de una Constitución Ecológica que abarca las disposiciones constitucionales que

norman las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente (fundamento 33).

En el mismo caso, recogiendo lo expuesto por la Corte Constitucional colombiana, el Tribunal ha reconocido la triple dimensión de la Constitución Ecológica. Así, estas dimensiones la comprenden de las siguientes formas:

- Como principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación.
- Como derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales.
- Como conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y los particulares, en su calidad de contribuyentes sociales (Tribunal Constitucional, 2008, fundamento 34).

Por lo tanto, queda claro que la doctrina constitucional de nuestro país ha reconocido la existencia de una Constitución Ecológica, de tres dimensiones, cuyas obligaciones recaen sobre el Estado, sus autoridades y los privados.

En este punto, a la luz de la conceptualización de la Constitución Ecológica y el entendimiento de qué clase de normas contiene, identificamos que comprende las siguientes disposiciones:

- i) **Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:
22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
- ii) **Artículo 66.-** Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.
- iii) **Artículo 67.-** El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.
- iv) **Artículo 68.-** El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.
- v) **Artículo 69.-** El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

De ellas se desprende que, primero, el artículo 2, inciso 22, de la Constitución reconoce el derecho al ambiente y, en segundo orden, que la Constitución Ecológica configura un marco normativo orientado a regular la relación entre el Estado, la actividad humana y la naturaleza.

En efecto, los artículos 66, 67, 68 y 69 anteriormente expuestos atribuyen al Estado la función de determinar la política nacional del ambiente y de promover la preservación de los recursos naturales. Cabe acotar, además, que las referencias a la idea de sostenibilidad son explícitas en estos artículos.

La normativa expuesta también evidencia la constitucionalización del medio ambiente en nuestro ordenamiento, lo que se ha dado mediante el reconocimiento del derecho subjetivo al ambiente, reconocido por el inciso 22 del artículo 2, y el establecimiento de obligaciones y directrices para el Estado (Landa, 2023, p. 67).

Bajo tal esquema, para analizar lo dispuesto por la Constitución Ecológica, será necesario empezar abordando lo estipulado en el artículo 2, inciso 22, de la Constitución.

Como ya ha sido señalado, dicha norma reconoce el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. Por ende, al tratarse de un derecho, cuenta con una dimensión subjetiva y, como correlato, otra objetiva.

En lo que respecta a la primera dimensión aludida, el Tribunal Constitucional la ha desarrollado como:

[L]a facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente (Expediente 00048-2004-PI/TC, fundamento 17).

La dimensión subjetiva del derecho en cuestión, entonces, garantiza que los elementos que componen el entorno en el que se desenvuelve el ser humano se encuentren interrelacionados de manera equilibrada. Asimismo, implica que, ante la eventual intervención humana, dicha interrelación no debe ser alterada.

En lo que respecta a la dimensión subjetiva del derecho al ambiente, esta consiste en el principio que alcanza al Estado y los particulares para que no degraden el ambiente o los recursos naturales.

De hecho, a partir de lo señalado en el referido artículo constitucional, se evidencia que su contenido implica el derecho a gozar, por un lado, de un

ambiente equilibrado para el desarrollo de la vida y, por el otro, de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida (Landa, 2017, p. 143).

Por lo tanto, advertimos que este derecho exige que el ambiente se encuentre en condiciones de equilibrio y adecuación para el desarrollo de la vida. Claramente, de ello surgen las obligaciones que, a modo de dimensión objetiva, este derecho impone.

Efectivamente, tal dimensión supone obligaciones para el Estado y los particulares para actuar conforme a las exigencias necesarias para la protección del medio ambiente. Así, el Estado y, subsidiariamente, los privados se encuentran obligados a preservar el medio ambiente (Landa, 2017, p. 142).

En tal sentido, todo nuestro ordenamiento jurídico se encuentra vinculado por las exigencias del derecho al ambiente y el resto de disposiciones que consagran obligaciones estatales específicas al respecto. De esta forma, queda claro que las medidas que el Estado implemente deben ser compatibles y, de ser el caso, deben concretar las obligaciones que emana la Constitución Ecológica.

En este punto, entonces, notamos que las obligaciones en materia ambiental para el Estado y los particulares alcanzan las actividades que estos desarrollan. De este modo, la actividad económica tampoco se encuentra exenta de estas exigencias.

De hecho, el artículo 66 de la Constitución establece el régimen jurídico de aprovechamiento de los recursos naturales, de manera tal que los declara patrimonio de la nación. Asimismo, sujeta a ley orgánica las condiciones de su utilización.

Por su parte, el artículo 67 resulta de especial relevancia debido a que reconoce explícitamente el deber estatal de promover el uso sostenible de los recursos naturales. Ello, claramente, nos da indicios respecto al rol fundamental de la sostenibilidad en las actividades económicas.

Dicho artículo, además, delega la determinación de la política nacional del ambiente al Estado. Claramente, este mandato debe ser interpretado junto con el resto de disposiciones que dan forma al contenido de la Constitución Ecológica, por lo que, por ejemplo, la política nacional del ambiente no podrá desarrollarse a expensas del enfoque de sostenibilidad.

En la misma línea que la disposición anteriormente reseñada, el artículo 68 establece la obligación estatal de promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. De este modo, reitera parte del

contenido que forma parte del derecho al ambiente, respecto a la obligación de conservar el ambiente,

En lo que respecta al artículo 69, este impone el mandato dirigido al Estado de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía. Así, es patente la alusión que el texto constitucional hace del desarrollo sostenible.

En virtud de lo expuesto, es necesario resaltar que las disposiciones de la Constitución Ecológica se encuentran estrechamente vinculadas y que, en su conjunto, establecen un marco constitucional con directrices y principios claros para el Estado.

Justamente, a partir de dicho marco normativo, podemos identificar diversos principios que el derecho al ambiente establece y que se articulan con el resto de las demás disposiciones de la Constitución Ecológica.

Podemos considerar, entonces, que estos principios ambientales dotan un rumbo claro y, en consecuencia, coherencia al ordenamiento ambiental. Así, dirige la labor del legislador para cumplir con lo dispuesto por la Constitución en materia ambiental (Carhuatocto, 2018, p. 23).

En tal sentido, debemos referirnos a los principios que el Tribunal Constitucional reconoce como rectores para la relación entre la producción económica y el derecho al ambiente:

- a) El principio de desarrollo sostenible o sustentable (...);
- b) El principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales;
- c) El principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia
- d) El principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados;
- e) El principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano;
- f) El 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; y,

- g) El principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables (Expediente 00048-2004-PI/TC, fundamento 18).

En atención al presente caso, entonces, será necesario prestar especial atención al principio de desarrollo sostenible, que se rige para nuestro ordenamiento. Este principio es crucial para entender el modelo de desarrollo que la condición exige, especialmente al observar que el modelo económico actual contempla la explotación de recursos como una contribución a la riqueza (Amaya, 2012, p. 19).

En este sentido, el Tribunal Constitucional nos ofrece una primera aproximación del aludido principio al sostener que implica la conservación del ambiente no solo para el goce inmediato de la ciudadanía, sino también para el de las generaciones futuras (Expediente 1206-2005-PA/TC).

En la misma línea, en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se precisa que el desarrollo sostenible consiste en asegurar que este “satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias” (1987, p. 23).

Por lo tanto, el desarrollo sostenible es un principio que exige que la actividad económica se lleve a cabo sin incurrir en prácticas de depredación o degradación del ambiente, de manera tal que el aprovechamiento de los recursos pueda ser continuado tanto para la población de hoy como para las generaciones futuras.

En este punto es importante acotar que la Constitución no prevé un modelo de intangibilidad del medio ambiente ni prohíbe su aprovechamiento. Por el contrario, el desarrollo sostenible admite la actividad económica y, de hecho, se refiere a ella para dotarla de la garantía de continuidad en armonía con el ambiente.

De tal modo, la sostenibilidad, en lo tocante al ámbito económico, debe entenderse como un enfoque que garantiza la conservación y el aprovechamiento de los recursos (Rubio y Arce, 2024, p. 94).

De hecho, al abordar la sostenibilidad, es imprescindible señalar que este principio requiere de la adopción de una perspectiva basada en tres pilares que deben ser equilibrados: económico, social y ambiental (Wieland, 2017, p. 25).

a.2. Los instrumentos internacionales relativos a la protección del medio ambiente

Para el presente caso, será pertinente abordar las normas de derecho internacional dirigidas a dar forma tanto al derecho al ambiente como al principio de desarrollo sostenible.

Entonces, ubicamos como un primer antecedente a la Conferencia de Estocolmo de 1972, cuyo principio 5 se refiere a la noción de sostenibilidad al señalar que los recursos de la Tierra deben utilizados de manera que se evite su agotamiento futuro.

Por otra parte, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 incorpora disposiciones sobre desarrollo sostenible y, nuevamente, hace alusión a la necesidad de preservar los recursos para que puedan ser disfrutados por las generaciones posteriores, tal y como se señala a continuación:

Principio 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Principio 2

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Siguiendo esta línea argumentativa, es menester referirnos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre de 2015. Este documento marca los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que los Estados se comprometieron a perseguir.

En ese contexto, el Perú se ha comprometido a cumplir con adoptar medidas conducentes a alcanzar las metas establecidas. En este sentido, a propósito del presente caso y al centrarnos en los objetivos directamente relacionados con materia forestal, el Objetivo 12 cobra especial relevancia debido a que busca garantizar el consumo y producción sostenibles de los recursos.

En la misma línea, el Objetivo 15 es otro punto relevante para nuestro caso debido a que exige una gestión sostenible de los bosques y la adopción de medidas destinadas a evitar la pérdida de biodiversidad.

Queda claro, entonces, que los principios expuestos generan un marco en el que las disposiciones constitucionales anteriormente citadas cobran mayor coherencia sistémica, pues se articulan en un marco internacional que versa sobre la adopción de un enfoque de desarrollo sostenible.

Es evidente, además, que el principio de sostenibilidad no solo encuentra asidero en la normativa constitucional inicialmente expuesta, sino que su contenido también se ve influenciado por los compromisos que el Estado peruano ha asumido al respecto.

a.3. La zonificación forestal

La zonificación, en general, es un instrumento de carácter técnico que se produce como parte del ordenamiento territorial que el Estado realiza sobre el territorio. Así, la zonificación permite que organice el uso del suelo de manera tal que distribuya sus posibles usos. Así, por ejemplo, la zonificación urbana establece diversas delimitaciones dentro de las ciudades o áreas metropolitanas para así promover el desarrollo urbano sostenible (Ortiz, 2017, p. 68).

Claramente, al tratarse de un instrumento que ordena el uso del suelo, persigue los principios y objetivos que la Constitución y las normas sectoriales consagran como principios rectores de esta actividad.

En el caso de la zonificación forestal, esta se encarga de establecer las posibilidades de uso del recurso forestal. A nivel normativo, el artículo 26 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre la define como:

[U]n 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 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.

A partir de esta definición, podemos colegir cuáles son los elementos de la Constitución Ecológica que esta herramienta de ordenamiento territorial incorpora. Así, un primer aspecto a resaltar es el carácter técnico y participativo de la zonificación.

De este modo, la zonificación recoge aspectos técnicos o científicos relativos a la capacidad de la tierra o su uso, por lo que, sin lugar a dudas, permite conocer

cuál es la medida en la que se puede aprovechar el recurso forestal en cada caso. Claramente, ello con el objetivo de no depredarlo, lo que lo convierte en un instrumento que materializa la exigencia de uso sostenible de los recursos. De hecho, esto puede ser verificado al contemplar las categorías que el artículo 27 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre contempla.

Por otra parte, al ser de carácter participativo, incorpora aspectos socioambientales y culturales que fortalecen el proceso de delimitación de la zonificación. De este modo, no solo se cumple con prever un uso en función a la sostenibilidad de la actividad económica, sino que también lo armoniza con las demandas sociales respecto al suelo.

Finalmente, el aspecto fundamental de la zonificación es el impacto que tiene en el cumplimiento de la exigencia de desarrollo sostenible que la Constitución consagra. Ello se debe a que, al tratarse de un instrumento que determina potencialidad y limitaciones del uso del recurso forestal y de fauna silvestre, posibilita gestionar los suelos evitando su depredación.

En efecto, la zonificación permite que se establezcan diversas áreas con variada capacidad productiva y posibilidades de uso en función a la capacidad del suelo para proveer los recursos forestales. Para graficar ello, basta con recurrir al ya mencionado artículo 27 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre que contempla las categorías resultantes del proceso de zonificación:

- a. Zonas de producción permanente
- b. Zonas de protección y conservación ecológica
- c. Zonas de recuperación
- d. Zonas de tratamiento especial

Estas clasificaciones, con base en la norma mencionada, se establecen en función a las condiciones del terreno y su capacidad productiva. Por lo tanto, las zonas aptas para un uso intensivo son las que tiene la capacidad suficiente para soportarlo de manera sostenida.

Por lo tanto, no cabe duda de que la zonificación forestal es la herramienta que el legislador ha incorporado en el ordenamiento forestal para adecuar el uso del recurso forestal a un modelo de aprovechamiento sostenible. Por este motivo, constituye una herramienta que materializa el principio de desarrollo sostenible que la Constitución reconoce a través del derecho al ambiente y la exigencia establecida en el artículo 67.

Asimismo, dado el enfoque ecosistémico que la zonificación incorpora, también resulta relevante para el cumplimiento del artículo 68 del mismo cuerpo

normativo, relativo a la protección de la diversidad biológica y las Áreas Naturales Protegidas.

b. Análisis de constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 31973

El presente artículo incorpora dos modificaciones a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Así, modifica los artículos 29 y 33 de dicho cuerpo normativo reemplazo sus textos por los siguientes:

Artículo 29. Bosques de producción permanente

Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del Serfor, sobre bosques de categorías I y II de la zonificación forestal, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas.

El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elabora, directamente o a través de terceros, y aprueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento.

Los bosques de producción permanente son supervisados por el jefe de la correspondiente Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS).

Artículo 33. Aprobación de la zonificación forestal

La zonificación forestal es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, a propuesta del Serfor en base al expediente técnico elaborado por el Gobierno Regional y con opinión previa del Ministerio del Ambiente.

En suma, el cambio realizado en el artículo 29 radica en el traslado de la competencia para determinar los bosques de producción permanente de categorías I y II. De esta forma, la competencia originalmente delegada al Ministerio del Ambiente pasó a corresponder al Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Midagri).

En cuanto al artículo 33 del cuerpo normativo modificado, el cambio en la regulación consiste en el traslado de la competencia para aprobar la zonificación forestal. De acuerdo con la modificatoria introducida, dicha competencia pasa a ser una atribución del Midagri cuando, originalmente, le correspondía al Ministerio del Ambiente.

En cuanto al mismo artículo reseñado, la segunda parte de su texto fue modificado en la medida que la nueva regulación relega al Ministerio del

Ambiente a la única tarea de emitir una opinión previa en el procedimiento de aprobación de la zonificación forestal.

En la sentencia analizada, El Tribunal Constitucional concluye que la presente modificatoria no contraviene la Constitución debido a que este texto normativo no delega expresamente facultades para la aprobación de la zonificación. Por lo tanto, según argumenta, el legislador podría delegar discrecionalmente las facultades en esta materia.

Ante ello, discrepamos debido a que, en realidad, la modificación de las competencias relativas a la zonificación forestal es un caso que sí tiene relevancia constitucional.

Para comprender nuestro postulado, es necesario aludir a la noción de la institucionalidad ambiental. Esta consiste en “la manera en que se organiza un país para proteger el ambiente mediante la distribución de tareas y funciones de carácter ambiental en las diferentes entidades de gobierno” (Wieland, 2017, p. 41). En tal sentido, la distribución de competencias en el ordenamiento ambiental peruano forma parte de nuestra institucionalidad.

Ahora, cabe preguntarnos cuál es el sentido que ello tiene dentro del marco constitucional de protección del medio ambiente. Ante ello, debemos dirigirnos al artículo 67 de la Constitución, que atribuye al Estado la determinación de la política nacional del ambiente.

En vinculación con ello, a nivel legal, nuestro ordenamiento ha delegado esta función al Ministerio del Ambiente. Efectivamente, el Decreto Legislativo 1013, *Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente*, establece que:

Artículo 4.- Ámbito de competencia del Ministerio del Ambiente

4.1 El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

En articulación con este artículo y el rol del aludido ministerio, el Decreto Legislativo 1079, *Decreto Legislativo que establece medidas que garanticen el patrimonio de las áreas naturales protegidas*, determina como “autoridad competente para administrar el patrimonio forestal, flora y fauna silvestre de las áreas naturales protegidas y sus servicios ambientales” al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, que forma parte del Ministerio del Ambiente.

En virtud de ello, será este ministerio el encargado de desarrollar y ejecutar la política nacional del ambiente. Especialmente, debido a que se trata del ente rector al que se ha encargado esta competencia. No obstante, el presente análisis no se limita a la plana delegación que la norma cuestionada realiza, sino al impacto que esta pueda tener en la dinámica de la institucionalidad.

Es importante tomar en cuenta el papel fundamental de la institucionalidad en la protección del medio ambiente, pues abarca las instituciones que, a través de la regulación ambiental, cuentan con competencias en dicha materia y efectúan labores relativas a la fiscalización, autorización, sanción y demás aspectos afines.

Bajo dicha lógica, las instituciones en materia ambiental y el resto de actores estatales, económicos y sociales tienen un papel central en la solución de los problemas medioambientales (Lanegra, 2014, p. 30). Entonces, queda claro que el Ministerio del Ambiente, por el papel que se le ha otorgado a la luz de la Constitución y por cómo se ha formulado el ordenamiento ambiental, es una entidad de importancia gravitacional para la protección del ambiente.

Siguiendo nuestra argumentación, al haberse retirado la competencia respecto a la zonificación forestal que este Ministerio tenía, no solo se ha desconocido su función como ente rector en materia ambiental y de protección de los recursos naturales y la biodiversidad. También se ha afectado la coherencia institucional en la gestión de los recursos forestales y, además, se corre el riesgo de que se implemente un enfoque productivo antes que de sostenibilidad desde el Midagri.

Por lo tanto, dado que ello debilita el ordenamiento y el sistema que protegen los recursos naturales y el medio ambiente, este cambio de competencias sí afecta las disposiciones constitucionales relativas a la política nacional del ambiente y la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. En consecuencia, debería haber sido declarado inconstitucional.

c. Análisis de constitucionalidad de las Disposiciones Complementarias Transitorias

La norma cuestionada contiene dos Disposiciones Complementarias Transitorias que se refieren a la aplicación de un régimen temporal de suspensión de la exigencia de presentar la zonificación forestal para el otorgamiento de títulos habilitantes.

Entonces, la primera disposición cuestionada consiste en lo siguiente:

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.
- 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.

En la sentencia materia de análisis del presente informe, se señaló que esta disposición incurre en un vicio de inconstitucionalidad material debido a que contraviene las obligaciones estatales de preservación del medio ambiente y la promoción del uso sostenible de los recursos naturales.

En este punto, debemos mantener la misma postura que la adoptada por el colegiado debido a que, efectivamente, la suspensión de la zonificación forestal, a la luz de la relevancia expuesta líneas atrás, desarticula completamente el ordenamiento forestal.

Ello se debe a que es la herramienta central que nuestro ordenamiento forestal prevé para el ordenamiento territorial y la determinación de las capacidades de uso del suelo con un enfoque sostenible. Por ello, la suspensión de la zonificación conduce únicamente a la explotación de los recursos forestales sin criterio de sostenibilidad alguno.

De tal modo, las actividades de aprovechamiento se desarrollarían a expensas de la capacidad de estos recursos para proveer los servicios necesarios. Por lo tanto, la disposición aludida implica el desconocimiento de las obligaciones estatales respecto a la conservación de la biodiversidad y del principio de sostenibilidad.

Ahora bien, respecto a la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del cuerpo normativo impugnado, advertimos que se trata de una norma cuya eficacia depende de la Primera Disposición, tal y como se desprende de su redacción:

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.

El órgano de control de la Constitución declaró inconstitucional esta disposición por conexidad debido a que se limita a inaplicar la suspensión anteriormente declarada inconstitucional.

No obstante, el Tribunal reconoce que esta norma debió ser consultada debido a que contiene una referencia directa a los pueblos indígenas. Al respecto, debemos precisar que, si bien es cierto que la presente norma tuvo que ser consultada por su contenido, se advierte también que esta controversia cristaliza un problema en la implementación de lo normado por el Convenio 169 de la OIT.

Dicha problemática se debe a que el artículo 6 del mencionado instrumento internacional dispone lo siguiente:

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;

De ello se desprende que la consulta previa debe ser realizada cuando se emitan medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas. En este sentido, la exigencia de consultar responde a normas tanto de carácter legal como administrativo.

Por lo tanto, no podemos negar que la consulta previa es aplicable para las medidas emitidas por el Congreso de la República, por lo que era necesario que en la presente sentencia se exhorte al dicho poder del Estado para que implemente en su Reglamento un procedimiento para la consulta.

Este pronunciamiento, además, sería compatible y reforzaría la posición adoptada por el Tribunal en el Expediente 0007-2022-PI/TC, ya que en este realizó la mencionada exhortación.

d. Análisis de constitucionalidad de la Única Disposición Complementaria Final

La presente disposición establece un régimen excepcional que otorga derechos respecto a predios sobre los que se realice actividad agropecuaria y no cuenten con masa boscosa. Como consecuencia, los beneficiarios podrán omitir realizar la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM).

En efecto, la disposición cuestionada establece lo siguiente:

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.

El Tribunal Constitucional, respecto a la presente disposición, sostuvo que no resulta inconstitucional debido a que “se trata de un tratamiento excepcional y proporcional” a pesar de que entre en conflicto con el principio de sostenibilidad.

Sobre ello, consideramos que el análisis realizado por el Tribunal no determina realmente si se trata de una medida proporcional debido a que no realizó alguna fundamentación para ello. En todo caso, nos corresponde examinar las implicancias de esta disposición para dilucidar si acarrea un vicio de inconstitucionalidad.

Para ello, debemos tomar en consideración que este régimen cuestionado tiene como efecto central la exención de realizar la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CTCUM). Al respecto, debemos precisar que esta es

una herramienta que, de acuerdo al artículo 3.5 del Decreto Supremo 005-2022-MIDAGRI, asigna cada tierra su uso más apropiado tras un análisis técnico.

Como resultado, las tierras pueden ser clasificadas de distintas maneras, lo que perfilará la capacidad de uso que tendrá. Entre estas clasificaciones posibles se encuentran las de aptitud forestal y las tierras de protección.

Ello significa que será la CTCUM la herramienta que permitirá reconocer si un predio constituye patrimonio forestal debido a su aptitud, pero esta posibilidad se encuentra negada por la disposición objeto de controversia. Asimismo, no permitiría identificar áreas que deban ser declaradas como Áreas Naturales Protegidas por sus características edáficas.

Por ende, permitiría que se realice actividad agropecuaria incluso sobre predios que no tienen la capacidad para ello o que, inclusive, deberían estar sometidos a la regulación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Por lo tanto, este punto nos lleva a concluir que, en realidad, la norma impugnada contraviene el principio de sostenibilidad y la obligación estatal de promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Naturales Protegidas.

VII. CONCLUSIONES

- La Constitución Ecológica está conformada por un conjunto de disposiciones constitucionales que dan forma al paradigma ambiental que la norma fundamental plantea para el Estado. En este sentido, le impone una serie de principios y obligaciones que no puede dejar de atender.
- La Constitución reconoce el derecho al ambiente, dotado de una dimensión subjetiva y, a su vez, establece una serie de obligaciones estatales conducentes a cumplir con un paradigma de desarrollo sostenible.
- El principio de sostenibilidad tiene fundamento constitucional y rige para la actividad estatal, así como guía la formulación de medidas en general. Asimismo, cuenta con respaldo en los compromisos internacionales que el Estado peruano ha asumido.
- La zonificación forestal consiste en un instrumento de relevancia central para el ordenamiento ambiental y, en específico, forestal. Además, cuenta con sustento constitucional debido a que es una manifestación del principio de sostenibilidad.
- La institucionalidad ambiental es un elemento de especial importancia dentro del ordenamiento ambiental debido a que coadyuva a la concretización de los

objetivos que la Constitución impone respecto a la protección al medio ambiente. Por lo tanto, desatender o desarticularla implicará la contravención de lo dispuesto por la Constitución Ecológica.

- El cambio de entidad encargada de la aprobación de la zonificación forestal constituye una infracción a la Constitución debido a que afecta negativamente la institucionalidad ambiental, lo que tiene como consecuencia el daño a la efectiva protección del medio ambiente.
- Las Disposiciones Complementarias Transitorias, al implementar conjuntamente un régimen específico y su aplicación, son inconstitucionales debido a que desmantelan el ordenamiento forestal al despojarlo de su instrumento central y decisorio, lo que implica la contravención del principio de sostenibilidad.
- La Única Disposición Complementaria Final resulta inconstitucional a la luz de las exigencias del principio de desarrollo sostenible, pues, de manera similar a la suspensión ya declarada inconstitucional, inaplica la CTCUM, que es una herramienta que permite conocer la capacidad del suelo para realizar el aprovechamiento sostenible de este.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

1. Amaya Navas, O. D. (2012). *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*. Universidad Externado de Colombia.
2. Carhuatocto Sandoval, H. (2018). *Los principios ambientales en un estado constitucional democrático: desarrollo económico y salvaguardas socio-ambientales*. Jurista Editores.
3. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro común* (Informe Brundtland). Naciones Unidas.
4. Landa Arroyo, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
5. Landa Arroyo, C. (2023). *Derecho constitucional ambiental*. Palestra Editores.
6. Lanegra, I. (2014). Institucionalidad ambiental peruana. En G. Damonte & G. Vila (Eds.), *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 29–46). Pontificia Universidad Católica del Perú.

7. Morán, S. (2012). El largo camino de la protección medioambiental y la lucha contra el cambio climático. *Revista Española de Derecho Internacional*, 64(1), 103-131.
8. Ortiz Sánchez, I. (2018). *Introducción al derecho urbanístico*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
9. Rubio Correa, M. A., & Arce Ortiz, E. G. (2024). *Principios establecidos por el Tribunal Constitucional en su doctrina jurisprudencial*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
10. United Nations Environment Programme (2017). *New Frontiers in Environmental Constitutionalism* (Publicación). Law Division, UN Environment Programme.
<https://www.unep.org/resources/publication/new-frontiers-environmental-constitutionalism>
11. Wieland Fernandini, P. (2017). *Introducción al derecho ambiental*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.





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

Norma impugnada	Parámetro de control
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 Tierra¹.

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 futuras².
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).

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

² 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 ecológico³.
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,

³ 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, Snoeck⁴ 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.

⁴ 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 (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 ⁽⁵⁾ 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.

⁵ 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 ⁽⁶⁾ 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

⁶ 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 ⁽⁷⁾:

“(…) 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

⁷ 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

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

