



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 006-2000-AI/TC
 GUIOMAR SEIJAS DÁVILA Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los once días del mes de abril de dos mil dos, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores Magistrados Aguirre Roca, Presidente; Rey Terry, Vicepresidente; Nugent, Díaz Valverde, Acosta Sánchez y Revoredo Marsano, pronuncia la siguiente sentencia, por mayoría, con el fundamento singular, adjunto, del Magistrado Aguirre Roca.

ASUNTO

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Guiomar Seijas Dávila y sesenta y seis Congresistas de la República, contra la Ley N.º 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el Decreto de Urgencia N.º 085-2000.

ANTECEDENTES

La demanda pide la declaración de inconstitucionalidad de dos de las Disposiciones Complementaria y Transitoria de la Ley N.º 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, esto es, de la Sétima y de la Octava, y también pide que se declare inconstitucional el Decreto de Urgencia N.º 085-2000.

Se sostiene que las normas impugnadas son inconstitucionales en lo referido a la modificación y resolución de los contratos de extracción forestal vigentes a su publicación, habida cuenta de que, según el artículo 62.º de la Constitución, los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Se agrega que tales disposiciones pretenden justificar excepciones no previstas en la Constitución y que, además vulneran el derecho de propiedad, y el de la libertad de trabajo.

Admitida la demanda y corrido el traslado correspondiente, tanto al Congreso de la República como al Poder Ejecutivo, sólo contesta el Procurador Público a cargo de la defensa judicial del Consejo de Ministros, quien manifiesta, textualmente, que "toda ley forestal y de Fauna Silvestre, conforme al Artículo 1.º de la ley vigente, tiene por objeto regular el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación, de acuerdo con la Constitución Política, el Código del Medio Ambiente, la Ley Orgánica de Recursos Naturales, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y Convenios Internacionales. Agrega que tal ley tiene que regular la protección de los recursos forestales, y que prueba de ello es que su Título V está dedicado a tal objetivo, no habiendo sido impugnado por ningún ciudadano ni por ninguno de los Congresistas demandantes y precisa que su Artículo 24.º, inciso 24.2) declara que “El Ministerio de Agricultura, previo informe Técnico del INRENA, puede declarar vedas por plazo determinado, por especies o ámbitos geográficos definidos, a la extracción de especies nativas de flora y fauna silvestre, cuyo aprovechamiento no sea sostenible o se encuentren amenazadas de extinción”, añadiendo que llama, por consiguiente, la atención que los demandantes no hayan extendido la presente acción a dicho dispositivo, puesto que, lo que se alega es que la imposición de una veda implica violar los derechos a la libertad de trabajo, igualdad ante la ley y libertad de contratación, lo cual no es cierto, puesto que la comentada ley lo autoriza. Por otra parte, la veda establecida en las disposiciones complementarias y transitorias tiene su *ratio legis* en la necesidad de preservar dichos recursos forestales y de fauna silvestre en la zona que se especifica, por cuanto, de no hacerlo, -afirma- se colisionaría con otros derechos constitucionales que están recogidos en el derecho ambiental o ecológico. Señala, por último, que respecto del Decreto de Urgencia N.º 085-2000, se habría producido la sustracción de la materia, dado que dicha norma tenía un plazo de vigencia que ya venció.

Habiéndose realizado la vista de la causa, el presente proceso se encuentra en estado de expedir sentencia.

FUNDAMENTOS

- 1.- En cuanto a la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 27308, que impone la veda en la extracción de caoba y cedro por un plazo y en lugares determinados, debe determinarse si tal veda puede imponerse -sin vulnerar la Constitución-, a las relaciones jurídicas pactadas entre particulares con anterioridad a la vigencia de la citada Ley N° 27308.
- 2.- El principio constitucional de la libertad de contratar plasmado en el artículo 62º de la Constitución parecería indicar que la Ley N° 27308 sólo se aplica a los contratos celebrados durante su vigencia, y no a los que fueron celebrados con anterioridad. Sin embargo, este principio admite excepciones, entre otras, cuando se trata de contratos que derivan de concesiones otorgadas por el Estado respecto a bienes cuya conservación y desarrollo son de interés público.

Handwritten mark at the bottom left of the page.

Vertical handwritten notes on the left margin.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Conforme al artículo 66° de la Constitución, los recursos naturales y renovables, son patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento; según el artículo 67° del mismo texto constitucional, es el Estado el que determina la política nacional del ambiente y el que promueve el uso sostenible de los recursos naturales. El Estado, además, está constitucionalmente obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, a tenor del artículo 68°. En verdad, no sólo el Estado sino que cada uno de los peruanos tienen el deber de proteger los intereses nacionales, tal como lo señala el artículo 38° de la Constitución.

En consecuencia, si bien el Congreso de la República, conforme al artículo 62° de la Constitución, no debe modificar a través de leyes posteriores los términos de un contrato entre particulares cuyo objeto pertenece al ámbito de la propiedad privada, debe interpretarse, en cambio, que el Congreso puede y debe tener injerencia cuando el objeto del contrato son recursos naturales de propiedad de la Nación y sobre los cuales el Estado tiene las obligaciones constitucionales de protegerlos y conservarlos, evitando su depredación en resguardo del interés general.

- 3.- La cuestión se reduce, entonces, a determinar si la veda impuesta por las disposiciones impugnadas responde o no a razones de interés público, pues si la prohibición beneficia a todos los ciudadanos y la extracción de dichas maderas a todos perjudica, ha de preferirse el interés de éstos al de los pocos ciudadanos directamente afectados con la prohibición o veda. Al respecto, ha de notarse que la acción de inconstitucionalidad interpuesta no impugna la razonabilidad de la medida de veda misma, ni sus motivaciones, sino más bien su impacto en contratos previamente celebrados.

Las razones o consideraciones que llevaron al Congreso a establecer la prohibición de extraer caoba y cedro en los lugares señalados en la norma, por el plazo de 10 años, consisten en impedir la desaparición de tales recursos naturales y preservar su productividad, a fin que puedan beneficiar no sólo a las actuales generaciones de ciudadanos, sino también a las venideras. Proteger, controlar y conservar los recursos madereros no sólo es derecho sino, como se ha señalado, obligaciones del Estado, por mandato de la Constitución.

- 4.- La iniciativa privada, la libertad de empresa, la libertad de contratar en las que se apoyan los demandantes tienen la limitación de las citadas obligaciones constitucionales del Estado cuando se refieren a bienes de propiedad del Estado otorgados por éste en concesión o usufructo a uno de los contratantes. Los recursos naturales como las especies madereras –y también el mar, los ríos y el subsuelo– conforman la riqueza de la Nación, de tal modo que el Estado no puede transferirlos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

en propiedad, sino que los cede en concesión para su aprovechamiento, bajo condiciones y requisitos encaminados a conservarlos, de acuerdo a las circunstancias de cada caso y de cada época.

- 5.- Sin embargo, estas circunstancias de hecho, coetáneas al otorgamiento de las concesiones por el Estado a particulares sobre recursos naturales de la Nación, pueden variar en el tiempo, de modo tal que lo concedido razonable y convenientemente entonces, puede no serlo ahora.

Así ha ocurrido con la extracción del cedro y la caoba en nuestra amazonía, ya que nuevas y distintas circunstancias han obligado al Congreso a actualizar las normas sobre su extracción a la realidad y circunstancias del tiempo presente, para prevenir y evitar una rápida y peligrosa depredación que, de continuar, extinguiría en el futuro el valioso recurso natural maderero para todos los ciudadanos.

- 6.- Es pues, en protección del interés general, tanto social como económico, y en protección al derecho al trabajo, a la libre empresa y a la iniciativa privada de las generaciones futuras, que la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N.º 23708 prohíbe temporalmente la extracción de las especies madereras citadas, con la expectativa que -cumplido el plazo de veda- la Nación recupere el equilibrio ambiental de los bosques madereros y puedan los ciudadanos seguir usufructuándolos.

- 7.- Además, debe considerarse que los contratos sobre especies madereras son, por lo general, de tracto sucesivo, de modo que comprometen contractualmente los recursos del Estado por plazos muy largos en beneficio del concesionario, sin tomar en cuenta la eventual disminución o agotamiento del recurso en el tiempo.

- 8.- En relación al derecho de propiedad del concesionario que ha celebrado contratos de compra venta de madera con terceros ha de considerarse que tales contratos son, por lo general, de carácter obligacional y no de carácter real pues el concesionario no transfiere la propiedad de la madera al comprador cuando se firma el contrato, sino que la transfiere por partes y en etapas sucesivas, conforme se van entregando lotes parciales de la cantidad global pactada. La veda impuesta, en consecuencia, no incide sobre derechos adquiridos de propiedad por parte del comprador, ni sobre derecho a un precio ya recibido por parte del concesionario-vendedor, pues la ejecución de las prestaciones de las etapas contractuales futuras aún no se ha realizado. En todo caso, deben quedar a salvo los derechos adquiridos de los particulares cuyos contratos vienen siendo cumplidos o ejecutados parcial o totalmente, cuyos titulares tienen expedita la acción de amparo.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 9.- Por todo lo anterior, este Tribunal considera –como lo ha hecho en casos análogos– que “la intangibilidad de los contratos de concesión protegida por el artículo 62° de la Constitución, el mismo que se interpreta en concordancia con los preceptos generales que la ley de la materia dispone, esto es, en el Título Preliminar V del Código Civil concordado con los artículos 1403° y 1404° del mismo cuerpo legal, no puede estar por encima, ni ser ajena al cambio en las circunstancias que posibilita que estos pierdan validez, convirtiéndose la obligación en ilícita o prohibida, cuando su realización afectare el interés general, el cual, para el caso, se ve expresado en los fundamentos de las normas que se impugnan, las mismas que cumplen con el principio de razonabilidad y proporcionalidad.
- 10.- En relación a la Octava Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 27308, también impugnada, que prohíbe la exportación de madera aserrada de caoba y cedro proveniente de los bosques no comprendidos en la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria, el Tribunal Constitucional interpreta que la prohibición no se sustenta en la preservación y desarrollo del recurso natural maderero de la Nación, pues al prohibirse la exportación de madera **ya talada**, el fundamento para impedir su exportación no puede ser la conservación del recurso, sino mas bien, como se indica en artículos no impugnados de la Ley N° 27398, propiciar el valor agregado en los bienes de exportación. Desde este punto de vista, no se justifica la intromisión de la ley en los contratos previamente celebrados para su venta.
- 11.- El Tribunal tampoco encuentra razonabilidad en el trato distinto que la Octava Disposición Complementaria y Transitoria dá a las empresas que tengan contratos forestales mayores a mil hectáreas respecto a las que tengan contratos forestales menores a dicha cantidad de hectáreas, permitiendo que aquéllas accedan al permiso de exportar respectivo por un plazo de 5 meses y medio, y prohibiendo la exportación para las empresas de mediano o pequeño hectareaje. Considera el Tribunal, en respeto al Principio de Igualdad, que igual plazo debe concederse a las empresas discriminadas por esta Disposición Complementaria y Transitoria.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución del Estado y su Ley Orgánica;

FALLA

Declarando **INFUNDADA**, en parte, la demanda, esto es, respecto a la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N° 27308; dejando a salvo el derecho de quienes se consideren afectados de modo particular por dicha Disposición para acudir a la vía judicial correspondiente; y **FUNDADA**, en parte, y, en consecuencia, inconstitucional la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Octava Disposición Complementaria y Transitoria de la misma; e inconstitucional, por discriminatorio, el segundo párrafo de esta última Disposición Complementaria y Transitoria, y ordena se conceda, a las empresas no comprendidas en este segundo párrafo, igual plazo para acceder al permiso de exportación que el concedido a las empresas comprendidas en el. Dispone la notificación a las partes y su publicación en el diario oficial *El Peruano*.

SS

- AGUIRRE ROCA
- REY TERRY
- NUGENT
- DIAZ VALVERDE
- ACOSTA SANCHEZ
- REVOREDO MARSANO

Al. Aguirre Roca

Ricardo Terry

[Handwritten mark]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 006-00-AI/TC

FUNDAMENTO SINGULAR DEL VOTO DEL MAGISTRADO AGUIRRE ROCA

1. Para declarar inconstitucional la Séptima Disposición Complementaria y Transitoria de la Ley N.º 27308, sería necesario demostrar que el Estado carece de facultades para imponer vedas, o que, en todo caso –de tenerlas–, la declarada por tal disposición no respeta los criterios técnicos legales respectivos. Ahora bien, la parte demandante no sólo no pretende desconocer el derecho del Estado de establecer vedas, sino que tampoco ha pretendido demostrar que, en el caso de la norma impugnada, no se hayan respetado los criterios técnicos correspondientes. Tal es la única razón por la cual estimo infundada, en este punto, la demanda de autos. Y, consecuentemente, respaldo –aunque por motivos diferentes– el fallo que suscribo.
2. Respecto de la Octava Disposición Complementaria y Transitoria de la misma Ley, considero que el complejo problema técnico respectivo no ha sido debidamente elucidado en autos, pues ninguna de las partes ha ofrecido los elementos de juicio indispensables para formar opinión, existiendo, por tanto, una falta de información que sugiere reservar el juicio. Sin embargo, como una opinión discrepante de la de mis colegas –habida cuenta de la absurda regla establecida en una parte del artículo sexto de la Ley N.º 26435, Orgánica de nuestro Tribunal Constitucional, en cuya virtud si no se dan seis (6) votos conformes, la ley impugnada resulta constitucionalizada–, produciría, en el caso, el efecto inadmisibles, ilógico e inconstitucional, de hacer prevalecer el voto de un magistrado sobre el de los cinco (5) restantes, no puede haber inconveniente en estimar –y así lo hago– que la opinión equivocada es la mía, y no la de mis pares. Y este es el fundamento final en este caso, del respaldo que brindo al voto mayoritario, aunque sin compartir sus fundamentos, con excepción de los relativos a la segunda parte –la discriminatoria– del examinado dispositivo, los que sí hago míos.

SR. *M. Aguirre Roca*
 AGUIRRE ROCA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
 SECRETARIO RELATOR