



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXPS. ACUMULADOS N.^{OS} 769-2002-AA/TC
Y OTRO
CAJAMARCA
SOCIEDAD MINERA DE RESPONSABILIDAD LIMITADA
CHAUPILOMA DOS DE CAJAMARCA Y OTRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de enero de 2003, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, con asistencia de los señores magistrados Rey Terry, Revoredo Marsano y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recursos extraordinarios interpuestos por Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Chaupiloma Dos de Cajamarca y Minera Yanacocha S.R.L., contra las sentencias de la Sala Mixta Descentralizada de Santa Cruz de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, de fojas 441 y 446, su fecha 31 de enero de 2002, (en ambos casos), respectivamente, que declararon improcedentes las acciones de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de mayo de 2001, las recurrentes interponen acción de amparo contra la Municipalidad Provincial de Hualgayoc-Bambamarca, solicitando la inaplicabilidad de la Ordenanza Municipal N.º 001-2001-MPH-Bca., del 27 de febrero de 2001, así como el cese inmediato de los actos con los que se pretende aplicar y hacer efectiva la citada Ordenanza.

Sostienen que son empresas dedicadas a la exploración y explotación de recursos minerales, siendo titulares de concesiones mineras en la provincia de Hualgayoc, departamento de Cajamarca. Su actividad, ejercida de acuerdo con los derechos y obligaciones previstas en el artículo 9º del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N.º 014-92-EM, las faculta a explorar y explotar recursos minerales provenientes de yacimientos ubicados en la microcuenca del río Llaucano y sus áreas circundantes; y que, la Municipalidad demandada, excediendo sus competencias, ha expedido recientemente la Ordenanza cuestionada, publicada en el diario *Panorama Cajamarquino* con fecha 5 de marzo de 2001, mediante la cual ha declarado como "Zona Reservada y Protegida por la Municipalidad Provincial" la microcuenca del río Llaucano en el ámbito territorial de la provincia de Hualgayoc, así como sus áreas circundantes (artículo 4º); igualmente que la violación de dicho dispositivo se sancionará de acuerdo a las normas del Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Decreto Legislativo N.º 613 y demás disposiciones legales, y ha encargado a la Alcaldía y a la Dirección Municipal el cumplimiento de dicha norma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

(artículo 6°). Aducen que tal disposición resulta inconstitucional, entre otras razones porque desnaturaliza el régimen jurídico de las áreas naturales protegidas, reconocido por el artículo 68° de la Constitución, las que, por otra parte y conforme al artículo 3° de la Ley N.° 26834 (Ley de Áreas Naturales), sólo pueden ser “De Administración Nacional”, “De Administración Regional o también denominadas Áreas de Conservación Regional” y “De Conservación Privada”, existiendo adicionalmente y conforme al artículo 13° de la misma norma, las llamadas “Zonas Reservadas”; y que, a tenor del artículo 7° de la ley en mención, las autoridades competentes para la creación de las citadas áreas o zonas, son el Poder Ejecutivo, específicamente el Presidente de la República en los dos primeros casos, y el Ministro de Agricultura en los dos últimos, lo que supone, por consiguiente, que la Municipalidad carece de dicha facultad, por más nombre que le quiera otorgar. Agregan que la norma que cuestionan tiene naturaleza autoaplicativa y que vulnera sus derechos como beneficiarias de concesiones mineras, su derecho de propiedad en relación con los minerales que explotan, y su derecho a la libertad de trabajo. Minera Yanacocha añade que se trata de una norma expedida en función de las personas y no de la naturaleza de las cosas, conforme se aprecia de sus propios fundamentos.

El Alcalde del Concejo Provincial de Hualgayoc-Bambamarca, contesta las demandas negándolas y contradiciéndolas, sosteniendo que si bien las recurrentes tienen derechos de exploración y explotación de recursos minerales provenientes de yacimientos ubicados en la microcuenca del río Llaucano y sus áreas circundantes, dichos derechos, de conformidad con los artículos 70° de la Constitución y 923° del Código Civil, deben ejercerse en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley. La demandada, alega, ha expedido la ordenanza cuestionada en aplicación de los artículos 2° y 3° de Ley Orgánica de Municipalidades –N.° 23853–, específicamente de su artículo 65°, inciso 3), que le otorga la facultad de velar por la conservación de la flora y fauna locales, y de promover, ante las entidades respectivas, las acciones necesarias para el desarrollo, aprovechamiento racional y recuperación de los recursos naturales ubicados en el territorio de su jurisdicción. Por lo tanto, no ha vulnerado derechos constitucionales, pues la Ordenanza cuestionada no pretende evitar la exploración y explotación minera, sino impedir que con dicha actividad se contaminen las aguas del río Llaucano y el espacio vital de su microcuenca, situación que se produciría en caso las recurrentes contravengan la legislación minera, el Código Penal, el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Ley General de Salud y demás disposiciones legales. Agrega que si no se contamina la microcuenca del río en mención, la Ordenanza no tendría aplicación, por lo que en lo esencial se trata de una norma preventiva orientada a evitar el desastre ecológico y hasta el genocidio, del que nadie estaría libre si se produce un derrame de sustancias tóxicas, como cianuro, mercurio y otros que utilizan las mineras, teniendo en cuenta como antecedente directo lo ocurrido con la población de Choropampa.

A solicitud de las demandantes, se apersonan a cada uno de los procesos, el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Agricultura y el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Energía y Minas. El primero de ellos señala que conforme al artículo 68° de la Constitución Política, el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Estado se encuentra obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, mandato concordante con el artículo 37° del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, debiéndose definir la presente controversia tomando en cuenta las normas de competencia del recurrente. El segundo afirma que su sector no tiene nada que lo involucre con el petitorio de la demanda, aunque precisa que es el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales, la entidad competente para la revisión y aprobación de la evaluación ambiental que faculta al titular minero realizar labores de exploración, por lo que la Municipalidad demandada se encuentra impedida de realizar cualquier acto que afecte o limite el derecho que detentan las recurrentes.

El Juzgado Mixto de Hualgayoc-Bambamarca declara improcedentes las demandas interpuestas, con fechas 31 de octubre y 12 de noviembre de 2001, respectivamente. En ambos casos las resoluciones se sustentan, fundamentalmente, en que las municipalidades tienen por mandato constitucional la obligación de conservar la diversidad biológica y las áreas naturales, a fin de garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, por lo que no se debe interpretar la Ley N.º 26834 con carácter de exclusividad. Asimismo, en que el derecho de propiedad no es ilimitado, sino que debe ejercitarse en armonía con el bien común, encontrándose por encima del mismo el derecho a la vida y las relaciones del hombre con el medio en el que se desarrolla y que condicionan su existencia. Y en que la libertad de trabajo debe ejercerse en armonía con el bien común, sin afectar la moral, la salud ni la seguridad pública.

Las recurridas confirman las apeladas, fundamentalmente por estimar que la Ordenanza cuestionada no tiene naturaleza autoaplicativa, por lo que no viola derechos constitucionales de manera inmediata, ni existe amenaza contra los mismos, encontrándose su aplicación supeditada a actos administrativos que demuestren que las recurrentes, en el ejercicio de sus derechos, han vulnerado sus disposiciones, situación en la cual recién podrá ser eficaz la acción de garantía.

FUNDAMENTOS

1. El objeto de los procesos constitucionales interpuestos es que se inaplique, a cada una de las empresas recurrentes, la Ordenanza Municipal N.º 001-2001-MPH-Bca., expedida con fecha 27 de febrero de 2001 por la Municipalidad Provincial de Hualgayoc-Bambamarca, así como se disponga el cese inmediato de los actos con los que se pretende aplicar y hacer efectiva la citada Ordenanza.
2. De manera previa a la dilucidación de la controversia y tomando en consideración el sentido argumental de las resoluciones recurridas, este Colegiado considera necesario precisar que, en el caso de autos, resulta evidente el cuestionamiento a los alcances de una norma de naturaleza autoaplicativa, motivo por el que, por principio, no cabe invocar una presunta causal de improcedencia sustentada en el inciso 2), párrafo segundo, del artículo 200° de la Constitución Política del Perú. Esta consideración, por lo demás, se sustenta en que la Ordenanza cuestionada,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

particularmente en sus artículos cuarto y sexto, establece un régimen de obligaciones y prerrogativas que no necesita por si mismo de ningún acto concreto de aplicación, sino que inobjetablemente opera, de forma automática, desde el instante mismo en que se acepta el establecimiento de una zona reservada y protegida a cuyos condiciones se sujetan las recurrentes. Por consiguiente y al ser ésta la situación jurídica de la demandada frente a las demandantes, no opera la prohibición de procedencia del amparo contra normas, sino su habilitación, a fin de determinar si, en efecto, existe o no vulneración de los derechos invocados, criterio que por lo demás resulta compatible con jurisprudencia precedente emitida por este Colegiado.

3. Las recurrentes sostienen que la Ordenanza Municipal N.º 001-2001-MPH-Bca, expedida por la Municipalidad Provincial de Hualgayoc-Bambamarca, declara Zona Reservada y Protegida por la Municipalidad Provincial la microcuenca del río Llaucano y sus áreas circundantes, amenazando con ello sus derechos de propiedad y de libertad de trabajo. Objetan, sobre todo, la legalidad de dicha norma, por una presunta incompetencia de la demandada para emitirla, y refutan, también, su carácter inconstitucional.
4. Las áreas naturales protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional que se encuentran reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado. Dicha condición surge por su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados con el interés cultural, paisajístico y científico, amén de su contribución al desarrollo sostenible del país. La declaración de área natural protegida implica su constitución como patrimonio de la nación y que sea objeto de dominio público, lo que genera que la propiedad no puede ser transferida a particulares. En ese orden de ideas, la declaración de área natural tiene por propósitos:
 - a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país; mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representen la diversidad única y distintiva del país; evitar la extinción de especies de flora y fauna, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas, así como impedir la pérdida de la diversidad genética; mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable sostenible; manejar los recursos de la fauna, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas.
 - b) Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permita desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales; e igualmente en lo relativo a las condiciones funcionales de las cuencas



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

hidrográficas, de modo que se asegure la captación, flujo y calidad de las aguas, y se controle la erosión y sedimentación; proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científicas; proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del ambiente, oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como para un desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país; mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior; restaurar ecosistemas deteriorados.

- c) Proteger, cuidar o mejorar sitios de reproducción o de refugio, rutas de migración, fuentes de agua o de alimento en épocas críticas, sitios frágiles, monumentos y sitios históricos en coordinación con las autoridades competentes; conservar formaciones geológicas y geomorfológicas, y asegurar la continuidad de los servicios ambientales que prestan.

Las áreas naturales protegidas y que pudieran eventualmente ser afectadas por las labores de explotación minera, a las cuales se refiere el artículo 22° de la Ley N.° 26834, constituyen en conjunto el denominado Sistema Nacional de las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), a cuya gestión se encuentran integrados el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, entre otros.

Dicho Sistema se complementa con las Áreas de Conservación Regional, las Áreas de Conservación Privadas y las Áreas de Conservación Municipal.

En ese contexto, es pertinente admitir que el artículo 78° del Decreto Supremo N.° 038-2001-AG expresamente establece que los Gobiernos Locales pueden determinar, sobre la base de sus planes de ordenamiento territorial y en el exclusivo ámbito de su competencia y jurisdicción, las áreas destinadas a complementar las acciones de conservación de la diversidad biológica, de recreación y educación a la población de su jurisdicción, siempre que no estén comprendidas en los ámbitos de las Áreas Naturales Protegidas, pudiendo iniciar un procedimiento que debe culminar con la inscripción del Área de Conservación Municipal en el registro de la materia, a cargo del Instituto de Recursos Naturales (INRENA). Cabe precisar que dicha inscripción sólo puede ser denegada en caso de que exista reserva del Estado o no se cuente con el consentimiento de los titulares de derechos exclusivos o excluyentes.

5. A mayor abundamiento, el artículo 191° de la Constitución establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local, y como tales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Por su parte, el inciso 3) del artículo 65° de la Ley N.° 23853, Orgánica de Municipalidades (vigente en el momento de planteados los hechos), contempla, como una de las funciones de dichas entidades, velar por la conservación de la flora y fauna locales y promover ante las autoridades respectivas las acciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

necesarias para el desarrollo, aprovechamiento racional y recuperación de los recursos naturales ubicados en el territorio de su jurisdicción.

6. El Tribunal Constitucional considera que si bien es cierto que las municipalidades carecen de facultades para crear una Zona Reservada Protegida Provincial, también lo es que sí pueden establecer la creación de Áreas de Conservación Municipal, a tenor del artículo 78° y siguientes del Decreto Supremo N.° 038-2001-AG, siempre que tal decisión sea complementada con las acciones administrativas respectivas ante el Instituto de Recursos Naturales (INRENA).
7. El artículo 66° de la Constitución establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Además, dispone que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares, y que la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.
8. El artículo 1° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, N.° 26821, establece las condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los artículos 66° y 67° de la Constitución. Asimismo, el artículo 19° dispone que los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que se establecen en las leyes especiales para cada recurso natural.
9. El artículo 9° de Ley General de Minería, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N.° 014-92 EM, señala que la concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, y que dicha titularidad no le confiere la calidad de propietario del suelo en el cual se encuentran ubicados los yacimientos. La propiedad, según definición del artículo 923° del Código Civil, es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien, y debe ejercerse en armonía con el interés social.
10. En consecuencia, no se advierte que en la Ordenanza Municipal N.° 001-2001-MPH-Bca. exista algún tipo de suspensión o limitación de los derechos de las recurrentes como concesionarias de los yacimientos mineros en los que vienen realizando sus actividades exploratorias, lo cual, además, no podría ocurrir, en virtud no sólo de lo dispuesto en el artículo 103° de la Constitución, que consagra que ninguna ley tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo, sino también de acuerdo con lo estipulado en el artículo 54°, segundo párrafo, del Decreto Legislativo N.° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, y en el artículo 47° del Decreto Legislativo N.° 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, que señalan que el establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11. Tampoco se aprecia vulneración del derecho a la libertad de trabajo, por cuanto, como se ha expuesto en el fundamento precedente, la demandada en ningún momento ha realizado algún acto que pudiera suponer la suspensión de las licencias o autorizaciones con que cuentan las demandantes en su calidad de concesionarias de los derechos mineros de los que son titulares, o que se esté amenazando la continuidad de sus actividades mineras. En consecuencia, este Tribunal declara que las empresas recurrentes tienen expedito su derecho a realizar las labores de prospección y exploración sobre las concesiones otorgadas en su favor, aunque teniendo en cuenta que el derecho a la libertad de trabajo se ejerce con sujeción a la ley. Y, ante la eventualidad de que, posteriormente, la actividad minera de explotación pudiera provocar daños intolerables en el ambiente y, lo más importante, afectar la vida y salud física de las poblaciones aledañas a la cuenca del río Llaucano, se debe realizar, previamente a la explotación, un completo estudio de impacto ambiental, cuya ejecución esté a cargo de empresas o instituciones debidamente certificadas, que ofrezcan absoluta imparcialidad y cuenten con las autorizaciones gubernamentales que la ley exige.

La autoridad estatal encargada de solicitar y aprobar los estudios de impacto ambiental vinculados a las labores de explotación, deberá exigir no sólo el cumplimiento de las pautas generales previstas en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, sino que, además, consignará otras a seguir que sean necesarias para la defensa de los derechos fundamentales y demás bienes que la Constitución reconoce y defiende, para lo cual solicitará la opinión de las municipalidades correspondientes.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

FALLA

REVOCANDO las recurridas que, confirmando las apeladas, declararon improcedentes las demandas; y, reformándolas, las declara **INFUNDADAS**, integrándose al presente fallo el Fundamento N.º 11 *supra*. Dispone la notificación a las partes, su publicación conforme a ley y la devolución de los actuados.

SS.

REY TERRY
REVOREDO MARSANO
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR