TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
PLENO
FOJAS

EXP. N.° 01848-2011-PA/TC
CAJAMARCA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PULÁN - SANTA CRUZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 19 días del mes de octubre de 2011, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Mesía Ramírez, Presidente; Álvarez Miranda, Vicepresidente; Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Urviola Hani, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Celso Santa Cruz Izquierdo en su calidad de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pulán - Santa Cruz, contra la resolución expedida por la Sala Mixta Descentralizada Permanente e Itinerante de Santa Cruz- Chota de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca, de fojas 705, su fecha 4 de mayo de 2010, que declaró infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 2 de octubre de 2009 don Celso Santa Cruz Izquierdo en su calidad de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pulán - Santa Cruz, interpone demanda de amparo contra la empresa Minera La Zanja S.R.L a fin de que se desista del inicio de actividades de explotación minera toda vez que a su juicio el proyecto minero está ubicado en una zona de alta vulnerabilidad por ser cabecera de cuenca hidrográfica, acuífero natural donde nacen varias corrientes de agua, existiendo un inminente peligro de contaminación que supondrá la violación del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. Sostiene que el proyecto minero La Zanja comprende los yacimientos "San Pedro Sur" y "Pampa Verde", en los que se pretende explotar oro y plata; que el proyecto se encuentra en una zona de ecosistema frágil porque está en la naciente de las aguas que forman la cabecera de la cuenca hidrográfica que irriga el Valle "Chancay-Lambayeque"; que la población de Pulán está en absoluto desacuerdo con el proyecto minero por cuanto la actividad que despliega es contaminante de aguas; que la minería utiliza el recurso, lo agota y luego lo deja inservible, y que la municipalidad distrital ha emitido la Ordenanza Municipal N.° 003-2004-MDP a través de la cual se establece el Área de Conservación Municipal de Pulán sobre una superficie de 5,504 hectáreas ubicadas en el distrito del mismo nombre, Provincia de Santa Cruz, Departamento de Cajamarca.

La empresa emplazada contesta la demanda alegando que solicitó y obtuvo de parte del Ministerio de Energía y Minas una serie de concesiones mineras, y que se han

aprobado la evaluación ambiental para la exploración del proyecto, el Estudio de Impacto Ambiental solicitado y otorgado todos los permisos para el inicio de las operaciones.

El Juzgado Mixto de Santa Cruz, con fecha 22 de enero de 2010, declaró infundada la demanda, por considerar que los Gobiernos Regionales, Locales, y los órganos del Estado deben sujetar su accionar al cumplimiento estricto de la Constitución y las leyes de la República, de manera que la Ordenanza Municipal N.° 003-2004-MDP, que declaró como Área Natural Protegida la zona donde la compañía minera demandada deberá iniciar explotación, no resulta vigente para el caso de autos, máxime si el artículo 7° de la Ley N.° 26834, de Áreas Naturales Protegidas, prescribe que la creación de tales áreas se realiza mediante Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros. Estima, además, que el Ministerio de Salud ha determinado que es perfectamente posible la coexistencia de la actividad minera conjuntamente con la ganadera y agrícola.

La Sala Mixta Descentralizada Permanente e Itinerante de Santa Cruz- Chota de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca confirmó la apelada por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

§1. Precisión del petitorio de la demanda

1. Mediante la demanda de amparo de autos la comuna recurrente, invocando la violación del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, persigue que se ordene a la empresa minera La Zanja S.R.L. que se desista del inicio de actividades de explotación minera, debido a que el proyecto minero a su cargo se ubica en una zona de alta vulnerabilidad por ser cabecera de cuenca hidrográfica, acuífero natural dónde nacen varios ríos, existiendo un inminente peligro de contaminación.

§2. Marco constitucional y legal en relación con la controversia de autos

2. El artículo 66° de la Constitución Política del Perú dispone que 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. Mientras que el artículo 67° establece que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se

compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional –entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente– debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia.

3. Esta responsabilidad estatal guarda relación con lo dispuesto en el artículo 2º, inciso 22), de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona "a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida". En concordancia, el artículo I del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente prevé que "[t]oda persona tiene el derecho irrenunciable a gozar de un ambiente equilibrado, saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y asimismo, a la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente (...). Le corresponde –al Estado– prevenir y controlar la contaminación ambiental".

4. Asimismo, el numeral 68° de la Norma Fundamental prescribe que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Ello quiere decir, que tal obligación implica que los actos que puedan representar un nivel de riesgo para las áreas naturales protegidas requieran, para efectos de su aprobación, una participación conjunta de los distintos organismos estatales que tienen por función la conservación y protección de dichas áreas, de modo tal que, mediante labores preventivas, dicho riesgo quede reducido al mínimo.

5. En el plano legal la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la Nación, estableciendo sus 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 sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural.

6. En ese sentido el artículo 9° del Decreto Supremo N.° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, dispone que la concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos.

§3.La vinculación de los poderes públicos y privados a los derechos fundamentales

7. Los derechos fundamentales que la Constitución del Estado reconoce son derechos subjetivos pero también constituyen manifestación de un orden material y objetivo de valores constitucionales en los cuales se sustenta todo el ordenamiento jurídico. Esta última dimensión objetiva de los derechos fundamentales se traduce, por un lado, en exigir que las leyes y sus actos de aplicación se realicen conforme a los derechos fundamentales (efecto de irradiación de los derechos en todos los sectores del ordenamiento jurídico) y, por otro, en imponer, sobre todos los organismos públicos, un deber de tutelar dichos derechos.

8. Desde luego que esta vinculación de los derechos fundamentales en la que se encuentran los organismos públicos, no significa que tales derechos solo se puedan oponer a ellos, en tanto que las personas naturales o jurídicas de derecho privado se encuentren ajenas a su respeto. El Tribunal Constitucional ha manifestado en múltiples ocasiones que, en nuestro sistema constitucional, los derechos fundamentales vinculan tanto al Estado como a los particulares.

9. Un Estado social y democrático de Derecho no solo debe garantizar la existencia de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano y su dignidad le son reconocidos (artículo 1° de la Constitución), sino también debe protegerla de los ataques al medio ambiente y a su salud en el que esa existencia se desenvuelve, a fin de permitir que su vida se desarrolle en condiciones ambientales aceptables, pues, como se afirma en el artículo 13° de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el "derecho a un medio ambiente seguro, sano, [es] condición necesaria para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo".

10. El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado comporta un deber *negativo* y *positivo* frente al Estado. Su dimensión *negativa* se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecte al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la salud humana. En su dimensión *positiva* le impone deberes y obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, los cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Claro está que no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención ante afectaciones a ese ambiente equilibrado.

11. El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, tiene especial relevancia la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin.

Y es que si bien el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir que el Estado adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, el Tribunal Constitucional estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan.

§4. El derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado en el caso concreto

12. En la STC 0048-2004-PI/TC se ha señalado que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido en el artículo 2°, inciso 22) de la Constitución, está determinado por los siguientes elementos: (1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y (2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

13. En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, éste comporta la 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 de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

14. En relación con el segundo elemento, cabe señalar que el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, 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.

15. El Tribunal Constitucional estima, con vista a los argumentos del Alcalde de la comuna recurrente, que no hay en autos elementos suficientes que acrediten que el proyecto minero materia de la demanda pueda suponer una amenaza o una afectación concreta del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Por el contrario, como ahora se advertirá, la empresa emplazada ha seguido todos los trámites y procedimientos necesarios para el desarrollo del mismo, lo que ha conllevado a que obtenga, de parte de los

EXP. N.° 01848-2011-PA/TC
CAJAMARCA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PULÁN - SANTA CRUZ

órganos competentes:

a) La Resolución Directoral N.° 245-2001-EM-DGAA, del 31 de julio de 2001, que aprueba la evaluación ambiental del Proyecto de Exploración La Zanja presentado por Cía. de Minas Buenaventura S.A.A. (fojas 324).

b) La Resolución Directoral N.° 090-2009-MEM-AAM, del 24 de abril de 2009, que aprueba el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Minero La Zanja. (fojas 326).

c) La Resolución Directoral N.° 2206-2009/DIGESA/SA, del 8 de mayo de 2009, mediante la cual la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud otorgó a favor de la demandada la autorización sanitaria del sistema de tratamiento y disposición sanitaria de aguas residuales industriales para vertimiento cero provenientes del Proyecto Minero La Zanja. (fojas 493).

d) La Resolución Directoral N.° 178-2009-MEM/DGM, en cuya virtud la Dirección General de Minería aprobó el plan de minado del Proyecto Minero La Zanja y, al mismo tiempo, autorizó el inicio de las actividades de explotación a cielo abierto. (fojas 503).

16. A mayor abundamiento, también consta en autos,

a) A fojas 655 a 661 los resultados de las tomas y/o muestras de agua relacionados con el Proyecto La Zanja, que determinarían que los niveles de cianuro, arsénico, cobre, mercurio, entre otros, se encuentran muy por debajo de los valores límites establecidos por la Resolución Jefatural N.° 0291-2009-ANA, que en copia corre a fojas 637 a 640, y que establece las disposiciones referidas al otorgamiento de autorizaciones de vertimientos y de recursos de aguas residuales tratadas.

b) A fojas 662 a 666 copia notarialmente legalizada de la Resolución N.° 01-2010-MP-2°FPPD-C, del 5 de marzo de 2010, emitida por la Segunda Fiscalía de Prevención del Delito, que resuelve archivar definitivamente la investigación preliminar solicitada por el recurrente en el presente proceso de amparo, don Celso Santa Cruz Izquierdo, en su calidad de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pulán - Santa Cruz, a fin de prevenir delitos ambientales en la modalidad de contaminación ambiental, contra la emplazada empresa Minera La Zanja S.R.L. y los que resulten responsables (sic).

c) De dicho documento reviste particular importancia la conclusión a la que arriba el Fiscal de la Segunda Fiscalía de Prevención del Delito, al advertir que "(…) no existe contaminación ambiental de las aguas del río El Cedro, tal es así que el Informe N.° 00316-2010/2010/DEPA-APRH/DIGESA, de fecha 26 de enero de 2010, emitido por la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental (DESA) concluye que las concentraciones de cianuro, arsénico, cadmio, cobre, cromo, mercurio, plomo y zinc, en las estaciones RC-1 y RC-2 localizados en el río Cedro cumplen con la Resolución Jefatural N.° 0291-2009-ANA para la clase III. Asimismo, las concentraciones de hierro y manganeso cumplen con los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua Categoría 3 'Riego de Vegetales y bebidas de animales establecido para riego de vegetales de tallo alto y bajo'".

d) A fojas 491 y 492 copia notarialmente legalizada del Acta de Audiencia Pública, Subsector Minería N.° 016-2008/MEM-AAM, del 3 de julio de 2008, de cuya lectura se evidencia que se reunieron representantes de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, de la Dirección Regional de Energía y Minas de Cajamarca, de la empresa minera La Zanja S.R.L., personal técnico e ingenieros, los Alcaldes Provinciales y Distritales de las localidades vinculadas al proyecto materia de autos, el Gobernador de Cajamarca, un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Gobernador de la Provincia de San Miguel, una Fiscal de Cajamarca, el Gobernador de Pulán y el ex alcalde de la Provincia de Santa Cruz, a efectos de presentar y sustentar el Estudio de Impacto Ambiental y absolver las preguntas de los concurrentes.

e) Por lo demás conviene precisar que dicha reunión se llevó a cabo en cumplimiento de lo dispuesto por la entonces vigente Resolución Ministerial N.° 596-2002-EM-DM, del 21 de diciembre de 2002, que aprobó el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas.

17. En consecuencia al no haberse acreditado la denunciada afectación del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, la demanda debe ser desestimada.

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

EXP. N.° 01848-2011-PA/TC
CAJAMARCA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PULÁN - SANTA CRUZ

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLIRGOS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ
URVIOLA HANI

Lo que certifico:

VICTOR ANDRES ALZAMORA CARDENAS
SECRETARIO RELATOR