



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima (Arequipa), a los 6 días del mes de marzo de 2013, el Pleno del Tribunal Constitucional, con la asistencia de los magistrados Urviola Hani, Vergara Gotelli, Mesía Ramírez, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda, pronuncia la siguiente sentencia, con el voto singular en el que convergen los magistrados Mesía Ramírez y Álvarez Miranda, que se agrega.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Nory Wilfredo Ramos contra la sentencia de la Sala Mixta Descentralizada e Itinerante con sede en Camaná de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, de fojas 297, su fecha 29 de febrero de 2008, que declara infundada la demanda de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de mayo de 2007 los recurrentes interponen demanda de amparo contra Pesquera Natalia S.A.C., con el objeto de que se disponga la suspensión de las actividades que dicha empresa viene realizando en la zona próxima al mar del Valle de Pescadores, en el distrito de Ocoña, provincia de Camaná, departamento de Arequipa, hasta que se presenten todas las exigencias pertinentes sobre impacto ambiental y otros requisitos exigidos por la ley. Alegan que la demandada está vulnerando sus derechos constitucionales al goce de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida y a la propiedad, al pretender construir una planta de tratamiento de harina y aceite de pescado, por cuanto ello supondría un impacto negativo en los recursos hídricos de la zona que impediría a los demandantes el adecuado desarrollo de su actividad agraria.

Pesquera Natalia S.A.C., mediante escrito de fecha 27 de julio de 2007, contestó la demanda, contradiciéndola y negándola en todos sus extremos. No obstante, dicho escrito fue rechazado por el Juzgado Civil de Camaná mediante resolución de fecha 17 de octubre de 2007, por no haber cumplido con subsanar la omisión de la tasa judicial por ofrecimiento de pruebas en el plazo debido.

El Juzgado Civil de Camaná, mediante sentencia de fecha 26 de diciembre de 2007 (folio 153) declaró infundada la demanda, considerando que los demandantes no habían acreditado que la construcción de una planta de tratamiento de aceite y harina de pescado por parte de la empresa emplazada constituyese efectivamente una amenaza a sus derechos constitucionales invocados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

La recurrida confirmó la apelada por los mismos fundamentos.

FUNDAMENTOS

Legitimidad procesal del demandante

1. La demanda fue interpuesta por Nory Wilfredo Navarro Ramos a nombre propio y en "representación" de los Agricultores del Valle de Pescadores, ubicado en el distrito de Ocoña, provincia de Camaná, Región de Arequipa. No obstante, aunque ello no fue afirmado en la demanda, este Tribunal entiende que ésta fue planteada en virtud del tercer párrafo del artículo 46º del Código Procesal Constitucional, esto es, como una demanda presentada por una persona en defensa de un *derecho difuso*. Así, con la demanda se pretende la protección del derecho a un ambiente adecuado y equilibrado (artículo 2º, 22 de la Constitución), por lo que la sentencia genera consecuencias a favor de toda la población de la zona. En tal sentido, contrariamente a lo argumentado por la demandada, a fojas 32 del Cuadernillo del Tribunal Constitucional (CTC), el demandante no requiere ser representante del Comité de Defensa del Agro y del Ambiente del Valle de Pescadores para ostentar legitimidad procesal activa en el presente caso.

Demanda de amparo y obligación argumentativa de las partes

2. La presente demanda fue interpuesta el 25 de mayo de 2007, acompañándose como medios probatorios; una invitación de la Empresa Pesquera Natalia SAC a la ceremonia de colocación de primera piedra de la instalación de la planta de harina y aceite de pescado en el Valle de Pescadores y, una hoja firmada por varios habitantes de la zona, en "Defensa de nuestra Agricultura y la conservación de nuestro medio ambiente." Ello brindó suficientes motivos al *a quo* para admitir a trámite la demanda.
3. Debe advertirse no obstante que si bien el artículo 9º del Código Procesal Constitucional establece que el juez puede realizar las actuaciones probatorias pertinentes, ello no implica suplantar la labor de los abogados de las partes, que tienen la principal obligación de presentar los argumentos constitucionales, medios de prueba, así como citar la normativa idónea y su interpretación apropiada al caso, para sustentar sus pretensiones. En efecto, ello es parte del insumo del juez para determinar la solución del caso. Por el contrario, si es que los argumentos presentados en el caso no son sólidamente sustentados, ello podría denotar un descuido por parte de los abogados pasibles de ser sancionadas por el Juez y por este Tribunal.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

4. En todo caso, en aquellas situaciones en donde los medios probatorios sean sumamente difíciles de obtener, porque están en poder de los demandados u otras entidades, es factible, luego de que se haya desarrollado una labor diligente por parte del demandante, solicitar la inversión de la carga de la prueba.

Acumulación subjetiva

5. El artículo 43 del Código Procesal Constitucional faculta al juez constitucional a que, en caso se determine que la decisión del proceso de amparo afectará a terceros, estos sean emplazados con la sentencia. Con ello se pretende evitar demoras o nulidades que desnaturalicen la finalidad del proceso de amparo.
6. De otro lado, el demandante debe plantear su estrategia procesal sin dejar de tomar en consideración a las personas o entidades que al ser afectadas por el resultado de la demanda de amparo deberían ser notificadas. Por ejemplo, si se cuestiona una concesión, se tendría que demandar no sólo a la entidad pública encargada de otorgarla, sino también al particular beneficiado con tal concesión.
7. En este caso, se aprecia la necesidad de contar con la presencia de las entidades estatales que emitieron una serie de actos administrativos, como la Municipalidad distrital de Ocoña y el Ministerio de la Producción. Sin embargo, dada las especiales características de la presente causa y el plazo transcurrido desde la presentación de la demanda, este Tribunal entiende que rechazar la demanda y ordenar la notificación a las otras partes involucradas contravendría la finalidad del presente proceso constitucional (art. II del Código Procesal Constitucional).

El "amparo ambiental" en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

8. El denominado "*amparo ambiental*" es el proceso constitucional mediante el cual se pretende tutelar el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. Sin pretender crear una nueva categoría procesal, es de advertirse que este Tribunal ha desarrollado una línea jurisprudencial al respecto, tomado en cuenta la singularidad de lo discutido en este tipo de procesos.
9. Por ejemplo, usualmente las demandas de amparo ambiental son concebidas como pretensiones colectivas o difusas, puesto que "(...) la satisfacción del derecho de uno de los integrantes de tal comunidad implica la satisfacción del resto de sujetos de dicha colectividad" (STC 05270-2005-PA/TC, fund. 7). Ello ha significado la necesidad de adaptar la perspectiva clásica del derecho procesal -centrada en la resolución de intereses individuales- a contextos en donde la titularidad de un derecho corresponde a un conjunto indeterminado o colectivo de personas. La



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

legislación nacional ha recogido algunos ejemplos de ello, como es el Código Procesal Civil (art. 82) o Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (art. 143), en donde se establece una legitimación para obrar de amplias dimensiones. El Código Procesal Constitucional, por su parte, también reconoce una legitimidad para obrar amplia (art. 40). Para describir tal situación este Tribunal ha hecho referencia a una *legitimidad colectiva* y a una *legitimidad institucional* y a la problemática que se generaría si es que el sujeto encargado del patrocinio realiza una labor deficiente o negligente (STC 05270-2005-PA/TC, fund. 11-12). Ello desde luego tendría también un impacto importante en la institución de la cosa juzgada, la que deberá ser acomodada a este tipo de conflictos.

10. De igual forma en la STC 02682-2005-PA/TC se determinó que en las demandas de amparo por amenaza o vulneración del derecho al ambiente adecuado y equilibrado y el derecho a la salud (siendo que ambos detentan un “especial valor material”), se exige al juez “(...) el desarrollo pleno e intenso de las potestades de investigación a efectos de esclarecer todos los extremos de la controversia” (considerando 5). Por lo tanto, se concluyó en aquella resolución que, para este tipo de casos, el artículo 9 del CPConst debía ser interpretado a la luz de la Constitución y la finalidad de los procesos constitucionales (art. II del CPConst) requiriéndose “una acentuada actividad probatoria”, sin que pueda decretarse la improcedencia de la demanda por falta de “estación probatoria”.

11. Con estos dos ejemplos se pretende resaltar que el denominado amparo ambiental tiene ciertas características especiales, a partir de las cuales la jurisprudencia del Tribunal ha desarrollado reglas procesales, adaptando el proceso de amparo a la finalidad perseguida. También se ha integrado al análisis de este tipo de casos: “a) el *principio de desarrollo sostenible* o sustentable [que consiste en prevenir un daño al medio ambiente que, en la actualidad, es potencial]; 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” (STC 0048-2004-PI/TC, fundamento 18).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

12. En suma el amparo ambiental se nutre de la doctrina y legislación sobre derechos colectivos y difusos, así como del derecho procesal colectivo y de principios propios del derecho ambiental. En tal sentido, la problemática sobre conflictos ambientales, debe ser analizada bajo una perspectiva que integre todas estas posturas a fin de brindar un resultado que *optimice* los derechos fundamentales en conflicto. Y es que no debe dejar de considerarse que los conflictos ambientales generan una problemática singular, para lo cual se requiere de respuestas, no solo coherentes con la naturaleza del conflicto, sino con la realidad.

Metodología a aplicar en el presente caso: la incidencia de los 'micro-daños'

13. Es común que el análisis en el caso de los procesos de amparo se inicie indicando el acto lesivo y el derecho fundamental supuestamente lesionado. No obstante, debido a la complejidad observada en ciertos casos, determinar el supuesto acto lesivo requiere atender realidades más complejas. Por ejemplo, es posible que ciertos actos aislados no generen daños si es que se analizan de manera aislada. No obstante, si es que se procede a analizarlos de manera *conjunta* se podría determinar indicios razonables para que se activen *controles estatales* a fin de resolver la tensión generada.

En tal sentido podemos estar frente a lo que podría denominarse una serie de '*micro-daños*'. Estos *micro-daños* analizados aisladamente no generarían certidumbre o siquiera los indicios suficientes de que se estaría afectando el contenido constitucionalmente protegido de un derecho fundamental. Los actos separadamente considerados, no provocarían, en apariencia, lesiones jurisdiccionalmente atendibles. Por el contrario, si estos *micro-daños* son analizados en conjunto pueden generar indicios o inclusive certidumbre de una lesión jurisdiccionalmente atendible. Así dependiendo del nivel de seguridad con la que cuente el juez (indicios razonables o certidumbre), las respuestas jurisdiccionales podrán variar.

La presente controversia

14. La presente demanda tiene por objeto que se suspenda la construcción de la planta de aceite y harina de pescado de la Pesquera Natalia S.A.C. (en adelante Pesquera Natalia). Así, el demandante afirma que las actividades de la empresa emplazada representan una amenaza al derecho constitucional de los recurrentes a un ambiente equilibrado y adecuado. Sin embargo, al momento de emitirse la presente sentencia, la planta de harina y aceite de pescado ya se encuentra en funcionamiento. En tal sentido, se debe comprender que la pretensión de la demanda estaría dirigida ahora a que se suspenda el funcionamiento de dicha planta.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

15. En resumidas líneas, la problemática planteada en el presente caso se genera debido a la construcción de una planta procesadora de harina y aceite de pescado sin que se haya considerado la fragilidad del *humedal* contiguo a dicha planta. De igual forma, el demandante argumenta que se generaría un impacto negativo en los recursos hídricos de la zona que impediría a los pobladores, dedicados básicamente a la agricultura, a desarrollar tal actividad con normalidad. Debido a la complejidad del caso, este Tribunal Constitucional, solicitó información con fecha 15 de julio de 2011, obrante a fojas 24 del CTC, tanto a la Municipalidad Distrital de Ocoña y al Ministerio de la Producción. Entidades que cumplieron con enviar la documentación solicitada.
16. El demandante ha indicado principalmente que la empresa no habría cumplido con los requisitos establecidos por la regulación específica respecto del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), ya que en él, no se habría considerado la existencia de un humedal. De igual forma, indican que el EIA no habría sido aprobado en su momento por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), según lo ordena el Decreto Supremo N.º 056-97-PCM, y su modificatoria N.º 061-97-PCM. También alega que la Pesquera Natalia no habría cumplido con los requisitos para la aprobación de la licencia de nueva obra y la licencia de funcionamiento, y que no obstante ello, la Municipalidad Distrital de Ocoña habría aprobado tales licencias.
17. De otro lado es también relevante anotar que si bien el Certificado Ambiental N.º 042-2006-PRODUCE/DIGAAP y la Resolución de Alcaldía sobre Licencia de Construcción de Obra N.º 051-2006-ALC-MDO (que serán analizados más adelante) ya habían sido emitidos al momento de presentarse la demanda, la mayoría de los actos administrativos que han nutrido este expediente son posteriores a la fecha de interposición de la demanda de amparo.
18. El demandante ha basado buena parte de su argumentación en virtud del **Informe N.º 095-2007-GRA/ARMA**, del 15 de noviembre de 2007, emitido por la Gerencia General del Gobierno Regional de Arequipa (fojas 183-187). En dicho documento se concluye que los títulos de propiedad del área donde se asienta la planta serían nulos o estarían en trámite, que la licencia de construcción no contó con la opinión técnica ni tomó en cuenta los parámetros exigidos por ley, que el certificado de parámetros urbanísticos no habría sido firmado por el encargado de la oficina de desarrollo urbano y que el EIA fue aprobado irregularmente al no haber sido revisado por el INRENA.
19. La documentación contenida en el expediente puede ser dividida en dos grupos básicos; de un lado, la documentación sobre la licencia de edificación de obra a favor, y de otro lado, sobre la certificación ambiental otorgada a la empresa demandada. A continuación se analizará tal documentación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

Sobre la aprobación de la licencia de edificación de obra nueva a favor de la empresa Pesquera Natalia S.A.C.

20. Sobre el trámite para aprobar la construcción de la planta se han emitido una serie de documentos que deben ser tomados en consideración, por lo cual se pasará a examinar los que este Tribunal considera más importantes para la resolución de la presente causa:

a) **Resolución de Alcaldía N.º 051-2006-ALC-MDO**, del 22 de diciembre de 2006 (fojas 17): Emitida por la Municipalidad Distrital de Ocoña, aprobó la edificación de la obra a favor de la empresa demandada.

b) **Resolución de Alcaldía N.º 0124-2007-MDO**, de fecha 21 de diciembre de 2007 (fojas 180). Mediante esta se declara nula de oficio la resolución previamente referida. La municipalidad ordenó la suspensión de los trabajos de construcción de la planta fundamentando que se habían omitido requisitos de validez como: la constancia de contar con título de propiedad del terreno en que se vienen efectuando los trabajos de construcción de la planta. Y que la construcción se ubica en un lugar distinto al solicitado a la municipalidad, tal como consta en el Informe N.º 095-2007-GRA/ARMA de la Gerencia General del Gobierno Regional de Arequipa.

c) **Resolución de Alcaldía N.º 129-2007-ALC-MDO**, del 31 de diciembre de 2007 (fojas 161 del CTC). Con esta se declaró la nulidad de la Resolución de Alcaldía N.º 0124-2007-MDO, argumentando dos errores materiales: De un lado, se indica que en la sección Vistos no se hizo mención al número de la resolución contra la cual se solicitó la nulidad. Y de otro lado, advierte que en la parte resolutive se consignó "Empresa Natalia S.A.C." debiendo ser lo correcto "PESQUERA NATALIA S.A.C." Con ello, la Resolución de Alcaldía N.º 051-2006-ALC-MDO adquirió nuevamente vigencia.

d) **Resolución de Alcaldía N.º 001-2008-ALC-MDO**, del 07 de enero de 2008 (fojas 164 del CTC). Mediante ésta se declara la nulidad de oficio de la Resolución de Alcaldía N.º 051-2006-ALC-MDO que aprobó la edificación de la planta de la Empresa Natalia. La municipalidad utilizó cinco fundamentos para declarar la nulidad de la resolución: i) la empresa no cuenta con título de propiedad del terreno en donde se viene construyendo la planta, afirmando además de que se trata de terrenos eriazos, ii) la ubicación real de la planta discrepa de la ubicación signada en el EIA, iii) No se aprecia en la resolución que aprueba la construcción, referencia alguna al dictamen de la Comisión Técnica, de conformidad con la Ley N.º 26878, General de Habilitaciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

Urbanas (es de agregarse que si bien tal norma estaba vigente en tal momento, la norma fue derogada el 25 de setiembre de 2007 por la ley 29090), iv) la inspección técnica realizada por el Área de Ordenamiento Territorial de la Oficina Regional de Planeamiento del Gobierno Regional de Arequipa determinó que la ubicación de la planta y las coordenadas georeferenciales indicadas en el EIA no coinciden, v) al haberse determinado de que el área de construcción de la planta es un terreno eriazo se debió tramitar el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA).

e) **Resolución de Alcaldía N.º 017-2008-MDO**, de fecha 10 de marzo de 2008 (de fojas 170 del CTC). Mediante esta resolución se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto por Pesquera Natalia S.A.C. y se declara la nulidad de oficio y revocar la Resolución de Alcaldía N.º 001-2008-ALC-MDO. Fundamenta tal decisión en virtud a que: i) la nulidad se ha producido fuera del plazo de un año para declarar la nulidad de oficio (art. 202.3 de la Ley N.º 27444), ii) que la empresa cuenta con certificación ambiental N.º 042-2006-PRODUCE/DIGAAP, de fecha 23 de octubre de 2006 que aprueba el EIA, ii) que el terreno sobre el cual está siendo construida la planta es de propiedad de Ginette Esther Lumbroso Batievsky inscrita en registros públicos, no tratándose de un terreno eriazo, iii) que la empresa habría cumplido "con todos los requisitos exigidos por el TUPA al momento de presentar su solicitud de licencia de construcción ante la municipalidad de Ocoña", iv) que la municipalidad no tiene competencia para pronunciarse sobre el EIA siendo la entidad competente la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería del Ministerio de la Producción, y) que por no encontrarse en un terreno eriazo, no es requerido contar con el CIRA.

21. Se advierte claramente de lo expuesto los vaivenes de la Municipalidad Distrital de Ocoña, afirmando, y luego desdiciendo sus afirmaciones previas, para luego volver a contradecirlas. Si bien las partes tienen derecho a cuestionar y solicitar la reconsideración de la municipalidad, es también cierto que la población espera cierta coherencia en la función municipal; coherencia que no se aprecia en el actuar de la municipalidad emitiendo hasta cinco resoluciones sobre el mismo tema. Consecuencia de ello es que se despierten naturales interrogantes y dudas sobre el actuar de la municipalidad, con la consecuente disminución del grado de confianza de la población para con el gobierno local y, de forma más mediata, para con el sistema democrático en general.

22. En efecto quedan ciertas dudas que no pueden ser simplemente obviadas tan solo por afirmar que la empresa habría cumplido "con todos los requisitos exigidos por el TUPA al momento de presentar su solicitud de licencia de construcción ante la municipalidad de Ocoña" cuando previamente había cuestionado ello. Por ejemplo,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

la última de las resoluciones mencionadas contrasta sobremanera con las serias afirmaciones realizadas previamente por la municipalidad respecto a la omisión del dictamen de la Comisión Técnica. Del mismo modo, en la última resolución de la Municipalidad de Ocoña no se hace mención a uno de los argumentos por el que se decretó la nulidad de la licencia de obra, a saber: la discrepancia advertida por el Área de Ordenamiento Territorial de la Oficina Regional de Planeamiento del Gobierno Regional de Arequipa entre la ubicación de la planta y las coordenadas georeferenciales indicadas en el EIA. De igual forma, la nulidad declarada por un error en la denominación de la empresa, sin pronunciarse sobre aspectos más relevantes para sustentar ello, es desde luego algo que no deja de llamar la atención de este Tribunal.

23. Pero a fin de resolver el presente caso cabe preguntarse ¿Hasta qué punto debe ponderarse esta actividad de la municipalidad? ¿Qué peso o valor debe concederse a la observación de los vaivenes de la Municipalidad? Este Tribunal considera que si bien esta situación genera ciertos indicios, no basta por sí sola para determinar una vulneración al derecho fundamental a un ambiente adecuado y equilibrado.

Sobre el certificado ambiental

24. Al igual que lo ocurrido con la actuación de la Municipalidad Distrital de Ocoña, el Ministerio de la Producción también emitió importante información que incumbe al presente caso. Dicha institución emitió el Certificado Ambiental, autorizó el traslado físico de la planta y otorgó licencia para operar una planta de harina y aceite de pescado. A continuación, se pasa a revisar las resoluciones emitidas por dicha entidad que a consideración de este Tribunal Constitucional son relevantes:

a) **Certificado Ambiental N.º 042-2006-PRODUCE/DIGAAP**, 23 de octubre de 2006 (fojas 228) emitido por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción. Mediante esta resolución se otorga certificado ambiental para efectuar traslado físico de una planta de harina de pescado a la zona de Valle de Pescadores, distrito de Ocoña, provincia de Camaná, departamento de Arequipa.

b) **Resolución Directoral N.º 510-2006-PRODUCE/DGEEP**, del 15 de diciembre de 2006 (fojas 230) emitida por la Dirección de Extracción y Procesamiento del Ministerio de Producción. Esta resolución aprueba el cambio de titular de licencia de operación a favor de Pesquera Natalia para que desarrolle actividad de procesamiento de producto hidrobiológicos para la producción de harina de pescado. Asimismo, autoriza el traslado físico de la planta de harina de pescado a la zona del Valle de Pescadores.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

- c) **Oficio N.º 612-2007-PRODUCE/DVP**, del 24 de julio 2007 (fojas 55), del Despacho Viceministerial de Pesquería (documento en el CD adjunto en el expediente). Mediante este oficio se contesta una carta de Wilfredo Navarro Ramos que solicita la paralización de los trabajos preparatorios para la instalación de la planta de aceite y harina de pescado. Esta entidad sostuvo en su momento que el proyecto presentado por Pesquera Natalia “no es de gran magnitud, su actividad no modifica significativamente el estado natural de los recursos naturales renovables de la zona como el agua, el suelo y la fauna [...]”.
- d) **Informe N.º 360-07-INRENA-OGATEIRN-UGAT**, de octubre de 2007 (fojas 191). Emitido por la Oficina de Gestión Ambiental Transectorial, Evaluación e Información de Recursos Naturales. Este documento explica que el EIA no fue evaluado por el INRENA de conformidad con el Decreto Supremo N.º 056-97-PCM, y su modificatoria N.º 061-97-PCM. A decir de dicha oficina, las normas referidas no realizan distingo alguno entre actividades que impacten significativamente o no en el ambiente. Por el contrario, se obliga a que toda actividad que modifique el estado natural de los recursos naturales renovables requiere de una opinión técnica del INRENA. Lo que no ocurrió respecto del EIA para el caso de la planta de Pesquera Natalia.
- e) **Resolución Vice-Ministerial N.º 065-2009-PRODUCE/DVP**, del 02 de marzo de 2009 (de fojas 187 CTC). Mediante ésta se declara que la certificación ambiental N.º 042-2006-PRODUCE/DIGAAP, fue “emitida en agravio de la legalidad administrativa vigente y el interés público”. Tal decisión se fundamentó en virtud de que el EIA presentado “no cumplió con identificar y caracterizar el humedal que se encuentra en un área contigua” al proyecto de Pesquera Natalia, por lo que la autoridad competente no pudo evaluar la alteración que podría producirse en dicho humedal.
- f) **Resolución Ministerial 147-2009-PRODUCE**, de fecha 3 de abril de 2009 (fojas 190 del CTC). Con ella se declara la nulidad de la Resolución Vice-Ministerial N.º 065-2009-PRODUCE/DVP. La resolución se fundamenta en que la resolución vice-ministerial no cuenta con un informe de parte del órgano técnico, que sería la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería del Ministerio de la Producción. Por lo tanto, no habría sido fehacientemente demostrado el agravio al interés público, ya que no hay acciones que permitan acreditar la afectación del humedal ubicado en la periferia de la planta de Pesquera Natalia.
- g) **Oficio N.º 539-2010-PRODUCE/DIGAAP**, de fecha 07 de mayo de 2010 (fojas 85 del CTC). Mediante este oficio se explica que el vicio contenido en el Certificado Ambiental N.º 042-2006-PRODUCE/DIGAAP puede ser



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

subsanado, habiendo cumplido Pesquera Natalia “con alcanzar el Plan de Monitoreo y Mitigación del Humedal, adecuadas y complementarias al Plan de Manejo Ambiental de su EIA del Valle de Pescadores, para su preservación y conservación del mismo [...]”. Acompaña Constancia de Verificación Ambiental N.º 005-2010-PRODUCE/DIGAAP, del 07 de mayo 2010, en donde se observa que, de acuerdo al EIA de la Pesquera Natalia, se ha implementado medidas de mitigación para sus efluentes, emisiones y residuos sólidos.

h) **Resolución Directoral N.º 547-2010-PRODUCE/DGEPP**, de fecha 11 de agosto de 2010 (fojas 89 del CTC) se otorga licencia para operar la fábrica. En esta resolución se hizo mención a la Constancia de Verificación Ambiental N.º 005-2010-PRODUCE/DIGAAP, del 07 de mayo de 2010 (fojas 86 del CTC), expedida por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería, con lo que se habría acreditado la subsanación del vicio contenido en el Certificado Ambiental N.º 042-2006-PRODUCE/DIGAAP. En el artículo 3 de dicha resolución, no obstante, se dispone que la Pesquera Natalia S.A.C. deberá operar su establecimiento industrial pesquero debiendo prevenir y revertir en forma progresiva los impactos ambientales negativos, “para alcanzar los Límites Máximos Permisibles” (LMP) establecidos en el Decreto Supremo N.º 010-2008-PRODUCE, “los que deberán ser verificados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería”.

25. De tal documentación es factible comprobar que al momento de realizarse el EIA no se tomó en cuenta la existencia de los humedales ubicados en el Valle de Pescadores. De igual forma llama la atención que el Ministerio de Producción no haya remitido el EIA al INRENA, como lo establecía el Decreto Supremo N.º 056-97-PCM (y su modificatoria Decreto Supremo N.º 061-97-PCM). En efecto estos decretos supremos establecen que los EIAs de los diferentes sectores productivos, previamente a su aprobación, requieren de la opinión técnica del INRENA (fojas 191). No obstante, en opinión del Ministerio de Producción, el proyecto presentado no implicaba una alteración significativa al estado natural de los recursos naturales, por lo que no era exigible la intervención del INRENA. En consecuencia, cabe preguntarse sobre la idoneidad de tal criterio. De un lado se alega que no es necesario la aprobación del EIA por el INRENA por tener poca relevancia en el medio ambiente y, de otro lado, se denuncia la omisión de una evaluación ambiental de los humedales próximos a la planta. No obstante, finalmente el Ministerio de la Producción decidió validar esta situación, argumentando que no se acreditó la afectación del humedal y que la omisión referida habría sido subsanada con el Plan de Monitoreo y Mitigación del Humedal presentado por Pesquera Natalia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

26. En virtud de esta documentación el demandante afirma en que el EIA fue elaborado sin considerar la existencia de humedales en la zona, indicando además que tal omisión no podría ser materia de subsanación debido a la incidencia de los humedales en la zona. Es por ello que el Viceministro de Pesquería, por medio de la Resolución Viceministerial N.º 065-2009-PRODUCE/DVP, observó que el EIA presentado por Pesquera Alexandra (ahora Pesquera Natalia) “no cumplió con identificar y caracterizar el humedal que se encuentra en un área contigua a su proyecto de inversión, lo que implicó que la autoridad competente no advierta, y por tanto no evalúe, la alteración que se produciría en dicho humedal.” Ante ello la resolución Ministerial que anula esta resolución, fundamenta tal decisión en que la administración no habría acreditado un agravio al interés público, ya que no se ha “realizado acciones de verificación técnica que sustente la afectación al humedal ubicado en la periferia del Establecimiento Industrial Pesquero de propiedad de la empresa Pesquera Natalia S.A.C.”.
27. Desde luego el Ministerio de la Producción emitió resoluciones en las que se afirma que se han implementado mecanismos que aseguran medidas de mitigación para los efluentes, emisiones y residuos sólidos de la planta en cuestión y que se ha subsanado la omisión en el EIA respecto los humedales. De otro lado, la Resolución Directoral N.º 547-2010-PRODUCE/DGEPP otorga a la empresa licencia de funcionamiento para operar una planta de harina de pescado. No obstante, como se aprecia en el artículo 3 de tal resolución, se determina que la empresa demandada está obligada a “ejecutar de manera permanente planes de manejo ambiental y a realizar las acciones necesarias para prevenir y revertir en forma progresiva los impactos ambientales negativos, para alcanzar los Límites Máximos Permisibles establecidos en el Decreto Supremo N.º 010-2008-PRODUCE [...]”.
28. Al igual que lo ocurrido con la documentación de la Municipalidad de Ocoña este Tribunal entiende que esta documentación, por sí sola no brinda la certeza necesaria para deducir la vulneración de un derecho fundamental. No obstante, debe especificarse que el análisis en conjunto de lo actuado por la Municipalidad de Ocoña y el Ministerio de la Producción, despierta incertidumbres, que si bien no alcanzan para probar la vulneración a los derechos fundamentales alegados en la presente demanda, genera que se tomen en cuenta alternativas de solución novedosas debido a los *indicios razonables* derivados del accionar de las autoridades estatales en el presente caso. En efecto, las idas y venidas de la Municipalidad distrital de Ocoña, las objeciones presentadas por el Gobierno Regional de Arequipa, así como las omisiones -luego subsanadas del EIA por parte del Ministerio de la Producción-, generan importantes dudas que sin sobrepasar el umbral necesario para poder declarar fundada la demanda en los términos



propuestos por el demandante, merecen ser atendidas. La opción que este Tribunal estima pertinente para el presente caso es la implementación de *medidas de cautela*.

Activación de controles extraordinarios: Principio precautorio y *medidas de cautela*

29. Habiendo analizado los documentos acompañados en la demanda se aprecia la complejidad del presente proceso de amparo. Por lo tanto, si bien los medios probatorios adjuntados a lo largo del desarrollo del presente proceso no han generado certeza suficiente para que este Tribunal pueda determinar la vulneración del derecho a un ambiente sano y equilibrado, sí ha generado indicios suficientes para activar mecanismos mínimos de protección. Estos mecanismo, materializados en *medidas de cautela*, deben configurarse como medidas supletorias a fin de brindar seguridad a la población frente los indicios generados en el presente caso y que podrían tener impactos en los pobladores del Valle de Pescadores.

30. Esta decisión encuentra respaldo jurídico en virtud al principio precautorio. Tal como lo ha desarrollado este Tribunal (STC 0048-2004-AI, fundamento 18) el principio precautorio implica la adopción de “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.” Por su parte, la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (modificado por la Ley N.º 29050), establece en su artículo 5, literal k) que:

“cuando haya indicios razonables de peligro de daño grave o irreversible al ambiente o, a través de este, a la salud, la ausencia de certeza científica no debe utilizarse como razón para no adoptar o postergar la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro. Estas medidas y sus costos son razonables considerando los posibles escenarios que plantee el análisis científico disponible. Las medidas deben adecuarse a los cambios en el conocimiento científico que se vayan produciendo con posterioridad a su adopción. La autoridad que invoca el principio precautorio es responsable de las consecuencias de su aplicación”.

31. Inspirado en la lógica del principio precautorio, y adaptándolo a este caso, debe indicarse que, como ya se ha advertido, existen indicios razonables de peligro de daño ambiental con efectos irreversibles al ambiente y por ende a los pobladores de la zona. En primer lugar, el peligro de que los humedales puedan verse afectados. En segundo lugar, se podría ver afectada no solo la salud de la población de la zona, sino también los recursos naturales, cuya escasez dificultaría o inclusive imposibilitaría el desarrollo de otras actividades económicas, realizadas normalmente antes del funcionamiento de la planta de harina de pescado. En dicho



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

contexto, este Tribunal debe pasar a determinar “la ejecución de medidas eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro”.

Contenido de las *medidas de cautela*

32. Tal como se estipuló en la STC 03510-2003-AA (fundamento 4 c), “No siempre la prohibición absoluta de determinada actividad es la única vía para alcanzar determinado grado de protección, pues, dependiendo del caso, el mismo puede ser alcanzado mediante la reducción de la exposición al riesgo, con el establecimiento de mayores controles y la imposición de ciertas limitaciones”. En efecto, el principio precautorio, sobre la base del cual se inspira la presente sentencia, brinda diferentes opciones de actuación o diversas formas de concretización.

33. En este caso, las *medidas de cautela* tienen dos objetivos: i) la de fiscalizar la actuación de la administración a fin de que la población de la jurisdicción tenga certeza de que la administración actuó dentro del marco legal correspondiente, y ii) la fiscalización para la prevención de la afectación del ecosistema y de la salud de la población aledaña.

34. Así, respecto al punto i) se deben analizar los procedimientos y decisiones asumidas por la administración a fin de determinar si es que han sido adoptadas acorde con la normativa ambiental y urbanística pertinente. Si es que se determina lo contrario tendrán que iniciarse las acciones pertinentes en contra de quienes fueran responsables. Acerca del punto ii) se tendrá que verificar lo que está ocurriendo en la zona del Valle de Pescadores a fin de determinar los verdaderos efectos del funcionamiento de la planta de harina y aceite de pescado sobre el medio ambiente y si es que se está cumpliendo con la normativa ambiental pertinente, específicamente respecto de los LMP y el impacto de la actividad industrial sobre los humedales. Dependiendo de los resultados de tal acción, podrán plantearse las consecuencias que el órgano administrativo especializado considere pertinentes, persiguiendo siempre el bienestar de la población. En este caso, las *medidas de cautela* que se van a desarrollar, tienen por objeto resolver las dudas sobre la adecuada protección que las autoridades estatales que autorizaron el funcionamiento de la planta de harina y aceite de pescado, hayan brindado a los derechos fundamentales invocados, además de establecer —de ser el caso— los correctivos a que hubiere lugar para tutelar adecuadamente el derecho al medio ambiente y salud de la población del Valle de Pescadores.

Entidad encargada y procedimiento de las *medidas de cautela*

35. Puesto que ha sido el Ministerio de Producción el encargado de emitir los permisos para que Pesquera Natalia pueda ejercer actividad productiva en la zona del Valle



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

de Pescadores, este Colegiado considera que no sería la entidad idónea para realizar la labor de supervisión. La principal labor de tal Ministerio es incentivar el comercio, y como se aprecia en este caso, tal ministerio considera que no existe una modificación significativa del área circundante, a la planta de harina y aceite de pescado y que la omisión en el EIA ha sido subsanada.

36. Por consiguiente y advirtiendo que existe un organismo especializado en la fiscalización ambiental como lo es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), este Tribunal considera que es esta oficina la encargada de llevar a cabo el trabajo de fiscalización ambiental. En efecto, de acuerdo a la Ley N.º 29325, *Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental*, el OEFA es un organismo adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental. En tal sentido, el Tribunal entiende que para este caso en concreto, el OEFA es la entidad que debe ejecutar las determinaciones requeridas en el punto ii) del fundamento 34 de esta sentencia.
37. En tal sentido este Tribunal ordena al OEFA llevar a cabo un *procedimiento de fiscalización* sobre la actividad desarrollada por la planta de harina y aceite de pescado de la Pesquera Natalia, ubicada en el Valle de Pescadores, distrito de Ocoña, provincia de Camaná, región de Arequipa. Dicho trabajo se centrará en analizar el EIA presentado para sustentar el proyecto de la planta de harina y aceite de pescado, así como analizar los efectos que puedan estar generándose en el ecosistema de dicha área a consecuencia del funcionamiento de la referida planta. Tal análisis tendrá que ser elaborado dentro del plazo de seis meses desde que se le notifique la presente sentencia. La presente orden la efectúa el Tribunal Constitucional en virtud del artículo 139º, inciso 18 de la Constitución que establece la obligación del Poder Ejecutivo “de prestar la colaboración que en los procesos le sea requerida”.
38. El informe elaborado por el OEFA debe ser puesto en conocimiento de las autoridades y entidades involucradas en la presente controversia constitucional, esto es, del Ministerio de la Producción, la Municipalidad Distrital de Ocoña y la empresa Pesquera Natalia, además de la parte demandante. Lo decidido por el OEFA, con relación a las medidas a adoptarse para preservar adecuadamente el medio ambiente de la localidad del Valle de Pescadores, deberá ser remitido a la Defensoría del Pueblo a efectos de que efectúe el seguimiento correspondiente, de acuerdo a su función de órgano contralor de la Administración Pública y de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.
39. De otro lado este Tribunal dispone que la Contraloría General de la República realice las investigaciones pertinentes e idóneas con el objetivo de determinar si es



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

que existió una indebida, ilegal o ineficiente utilización de recursos y bienes del Estado, o la existencia de infracciones a la ley en el procedimiento llevado a cabo por la Municipalidad Distrital de Ocoña y el Ministerio de la Producción en el presente caso.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda de amparo; en consecuencia se **ORDENA**, de acuerdo a lo expresado en los fundamentos 33 a 39 de la presente sentencia, la realización de las medidas de cautela, para lo cual se resuelve:
 - a) **NOTIFICAR** al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) a fin de que proceda de conformidad con lo establecido en el fundamento 37 de la presente sentencia.
 - b) **NOTIFICAR** a la Defensoría del Pueblo a efectos de que lleve a cabo el seguimiento del proceso de fiscalización realizado por la OEFA, de acuerdo a lo expuesto en los fundamentos 37 y 38.
 - c) **DISPONER** que la Contraloría de la República inicie el procedimiento de investigación de acuerdo a lo establecido en el fundamento 39 de la presente sentencia.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en el extremo que solicita la clausura de la planta de harina y aceite de pescado de la emplezada.

Publíquese y notifíquese.

SS.

URVIOLA HANI
VERGARA GOTELLI
BEAUMONT CALLEROS
CALLE HAYEN
ETO CRUZ.

Lo que certifico:



OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS MESÍA RAMÍREZ Y ÁLVAREZ MIRANDA

Manifestamos a través de este voto, nuestro parecer discrepante con la sentencia, sustentándonos en las consideraciones siguientes:

Delimitación del petitorio

1. La presente demanda tiene por objeto que se ordene la inmediata suspensión de las actividades de la entidad pesquera emplazada respecto a la construcción de una planta de tratamiento de harina y aceite de pescado en la zona próxima al mar del Valle de los Pescadores, en el distrito de Ocoña, provincia de Camaná, departamento de Arequipa, por cuanto dicha planta afectaría el derecho constitucional de los demandantes al goce de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, así como su derecho constitucional a la propiedad.

Derecho al medio ambiente

2. El derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona se encuentra consagrado en el artículo 2º.22 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, en la STC 0048-2004-PI/TC, ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el contenido esencial de dicho derecho, habiendo señalado que está conformado por los siguientes elementos: a) el derecho a gozar de ese medio ambiente; y b) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.
3. La primera de tales manifestaciones, es decir, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, 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 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.
4. Por otra parte, la segunda de tales manifestaciones, es decir, el derecho a que el medio ambiente se preserve, entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos, siendo su responsabilidad el mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A nuestro juicio, la obligación alcanza también a los particulares, teniendo en cuenta la eficacia horizontal de los derechos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

fundamentales, y con mayor razón a aquellas personas cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

5. Asimismo, en la citada sentencia, el Tribunal Constitucional se encargó de precisar que el vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida se materializa en función de los siguientes principios:
 - a. Principio de desarrollo sostenible o sustentable, que supone que las obligaciones impuestas, tanto a particulares como al propio Estado, no sólo 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 (STC 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.
6. A su vez, debe precisarse que el principio de prevención representa una exigencia para las autoridades competentes de poner especial diligencia en la fiscalización y control que deben ejercer sobre aquellos particulares que realizan actividades económicas que tengan incidencia en el medio ambiente, a fin de resguardar los bienes ambientales de todas aquellos peligros que puedan suponer un riesgo para su existencia.
7. También es menester comprender que este principio representa para los particulares que ejercen una actividad económica con incidencia sobre el medio ambiente la obligación, ante el supuesto de que se le atribuya a tal actividad impactos ambientales negativos, de acreditar fehacientemente el cumplimiento de los requisitos legales establecidos y la adopción de las medidas de prevención pertinentes que aseguren que el desenvolvimiento de su actividad no implica un riesgo para la existencia de los bienes constitucionales ambientales.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y

OTROS

Análisis de la controversia

8. En el presente caso la controversia radica en determinar si es que las actividades de la empresa emplazada, la construcción de una planta de tratamiento de harina y aceite de pescado en la zona aledaña al mar en el Valle de los Pescadores, representa una amenaza o vulneración al derecho constitucional de los recurrentes, quienes son trabajadores agrícolas que viven en tal lugar, al goce de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona, así como a su derecho constitucional a la propiedad.
9. Al respecto, consideramos que las resoluciones administrativas citadas en el fundamento 20 de la sentencia, demuestran las irregularidades que se dieron en el trámite para aprobar la construcción de la planta de la demandante. Primero, la municipalidad le otorga a la demandante licencia de construcción; segundo, la municipalidad declaró la nulidad de la resolución que concede la licencia citada; tercero, la municipalidad declara la nulidad de la resolución que declaró la nulidad de la resolución que concedió la mencionada licencia; cuarto, por segunda vez, la municipalidad declara la nulidad de la nulidad de la resolución que concede la licencia citada; y quinto, la municipalidad declara la nulidad de esta última resolución.

Esta serie de resoluciones administrativas citadas en el fundamento 20 de la sentencia, demuestran que la municipalidad emplazada ha actuado irregularmente. Además, en el fundamento 20.c de la sentencia, se destaca los argumentos esgrimidos por la municipalidad emplazada para declarar la nulidad de la resolución que declaró la nulidad de la resolución que concedió la licencia de construcción, los que no se encuadran en ninguna de las causales de nulidad del acto administrativo previstas en el artículo 10º de la Ley N.º 27444.

Por lo tanto, en autos se encuentra demostrado que la nulidad de la resolución que concedió la licencia citada es una decisión legítima y regular, es decir, que el resto de resoluciones que luego se emitieron son arbitrarias y, por ende, carecen de eficacia.

10. De otra parte, con relación al Certificado Ambiental N.º 042-2006-PRODUCE/DIGAAP, de fecha 23 de octubre de 2006 (folio 20), expedido por el Ministerio de Producción, cabe destacar que el Estudio de Impacto Ambiental que lo sustenta, además de presentar serias deficiencias técnicas, no fue aprobado previamente por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), conforme lo establece el Decreto Supremo N.º 056-97-PCM, modificado por el Decreto Supremo N.º 061-97-PCM. En buena cuenta, es un certificado ambiental ilegal y, por ende, ineficaz.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 04216-2008-PA/TC

AREQUIPA

NORY WILFREDO NAVARRO RAMOS Y
OTROS

11. Estando a que se ha constatado el otorgamiento irregular de títulos habilitantes para la realización de una actividad económica con incidencia en el medio ambiente, estimamos oportuno enfatizar que el deber especial de protección de los derechos fundamentales también vincula a los funcionarios públicos (artículos 39º y 45º de la Constitución) encargados de la expedición de permisos, licencias, títulos, entre otros; quienes deben actuar diligentemente en el desempeño de sus funciones, a fin de cumplir a cabalidad con el principio de prevención y de garantizar la preservación del medio ambiente, dentro lo que la Constitución y las leyes respectivas garantizan. De lo contrario, toda actividad negligente en ese sentido debe ser considerada como pasible de responsabilidad administrativa, por cuanto constituye un incumplimiento del deber funcional que implica tales cargos.

Por estas razones, nuestro voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de amparo.
2. Ordenar la demolición de la planta de tratamiento de harina y aceite de pescado de Pesquera Natalia S.A.C. ubicada en el Valle de los Pescadores, distrito de Ocoña, provincia de Camaná, departamento de Arequipa.
3. Disponer la remisión de los actuados al Ministerio Público para que proceda conforme a sus atribuciones.

Sres.

MESÍA RAMÍREZ
ÁLVAREZ MIRANDA

Lo que certifico:

OSCAR DIAZ MUÑOZ
SECRETARIO RELATOR
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL