



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXPEDIENTE 0003-2012-PI/TC  
LIMA  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

**PLENO JURISDICCIONAL**  
Expediente 0003-2012-PI/TC

# **SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Del 30 de marzo de 2016

**Caso Cuenca del Huayabamba**

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA C. GOBIERNO REGIONAL DE  
SAN MARTÍN

## **Asunto**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el presidente de la República contra la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, que declara de interés regional y necesidad pública la protección de la cuenca del Huayabamba como zona restringida para la actividad minera y petrolera, así como para la ocupación de asentamientos humanos.

Magistrados firmantes:

SS.

MIRANDA CANALES  
LEDESMA NARVÁEZ  
URVIOLA HANI  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Eloy Espinosa Saldaña Barrera



*[Handwritten signature]*

- I. ANTECEDENTES..... 3
  - A. PETITORIO CONSTITUCIONAL..... 3
  - B. DEBATE CONSTITUCIONAL..... 3
    - B.1. Demanda..... 3
    - B.2. Contestación de la demanda ..... 4
- II. FUNDAMENTOS ..... 4
  - 1. EXAMEN FORMAL DE LA ORDENANZA REGIONAL 032-2010-GRSM/CR ..... 4
    - 1.1. Examen del pedido de sustracción de la materia ..... 7
    - 1.2. Examen competencial en un proceso de inconstitucionalidad..... 7
  - 2. ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE FONDO DE LA ORDENANZA REGIONAL 032-2010-GRSM/CR..... 9
    - 2.1. La distribución de competencias en materia minera y de hidrocarburos..... 10
      - 2.1.1. La realización de “actividades antrópicas”..... 11
      - 2.1.2. La fiscalización de la pequeña minería y la minería artesanal e informal..... 12
    - 2.2. La protección, conservación y recuperación de la cuenca del Huayabamba..... 13
      - 2.2.1. Declaratoria de interés Regional y necesidad pública ..... 13
      - 2.2.2. La definición de la Zonificación Ecológica Económica..... 14
      - 2.2.3. Actividades que le competen al Gobierno Regional de San Martín..... 15
- III. FALLO ..... 16

*[Handwritten signature]*

**SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

En Lima, a los 30 días del mes de marzo de 2016, el Tribunal Constitucional, en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Miranda Canales, presidente; Ledesma Narváez, vicepresidenta; Urviola Hani; Blume Fortini; Ramos Núñez; Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia.

**I. ANTECEDENTES****A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

Con fecha 19 de enero de 2012, el Presidente de la República, representado por el Ministro de Energía y Minas, quien actúa a través del procurador público especializado en materia constitucional, interpone demanda de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, emitida por el Gobierno Regional de San Martín, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 27 de diciembre de 2010, que declara de interés regional y necesidad pública la protección de la cuenca del Huayabamba como zona restringida para la actividad minera y petrolera, así como para la ocupación de asentamientos humanos.

Para sustentar su pretensión, alegan la violación de los siguientes principios establecidos en la Constitución:

- Estado unitario y descentralizado (artículo 43)
- Preservación de la unidad del Estado en el proceso descentralizador (artículo 189)

En defensa de la constitucionalidad de la ordenanza objetada, con fecha 12 de junio de 2012, el Gobierno Regional de San Martín, el cual actúa a través del procurador público regional, ha contestado la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, y solicita que se la declare infundada.

**B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

El accionante y el demandado postulan sobre la constitucionalidad de las disposiciones objetadas una serie de razones que, resumidamente, se presentan a continuación.

**B.1. DEMANDA**

La demanda se sustenta en los siguientes argumentos:

- (i) La expedición de la Ordenanza 032-2010-GRSM/CR afecta la competencia del Gobierno o Poder Ejecutivo referida a la regulación de actividades de minería e



hidrocarburos, pues desconoce las políticas nacionales establecidas por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y sus dependencias.

- (ii) Las disposiciones de la cuestionada ordenanza interfieren con las competencias del gobierno nacional para otorgar concesiones y derechos de exploración, extracción, transporte, entre otros; y afectan indebidamente los intereses de los particulares que ostentan derechos para desarrollar actividades económicas en la cuenca del río Huayabamba, que guardan relación con la minería y los hidrocarburos.

## B.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El procurador público del Gobierno Regional de San Martín contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada, sustentándose en los siguientes argumentos:

- (i) La Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR tiene como finalidad dotar al gobierno regional de diversos mecanismos e instrumentos legales orientados a garantizar un ordenamiento de diversas actividades en la región, de forma tal que se permita un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, incluyendo la conservación de la diversidad biológica a través de la protección y recuperación de los ecosistemas, las especies y su patrimonio genético. Ello ocurriría en mérito a que en el proceso de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) se ha determinado que dicha área requiere de acciones de parte de las autoridades para la conservación y recuperación de áreas que no tuvieron un uso adecuado.
- (ii) Se justifica la intervención del Estado para restringir ciertas actividades que podrían perjudicar el medio ambiente, y la ordenanza regional en cuestión es reflejo de lo determinado en el proceso de Zonificación Ecológica Económica, el cual establece zonas de protección y conservación, de tratamiento especial, de recuperación, entre otras.
- (iii) La ordenanza regional impugnada, asimismo, busca dar efectividad a los principios de prevención y sostenibilidad que, debidamente manifestados, habrían de configurar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, lo cual importa tanto la posibilidad que tienen los particulares de su disfrute como la obligación de las autoridades públicas de preservarlo.

## II. FUNDAMENTOS

### 1. EXAMEN FORMAL DE LA ORDENANZA REGIONAL 032-2010-GRSM/CR

1. Previo a decidir el fondo de la controversia planteada, el Tribunal Constitucional debe señalar que, con posterioridad a la presentación de la demanda (19 de enero de 2012), el Consejo Regional de San Martín aprobó la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, de fecha 10 de julio del 2012, que dispone modificar los



artículos 1, 2 y 5 de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, y adicionarle un artículo 6, el cual fija como prioridad la fiscalización de las actividades de pequeña minería, minería artesanal y minería informal en el ámbito de la cuenca del Huayabamba, así como su incorporación en el Plan de Formalización minera a través de la entidad regional correspondiente.

2. El texto de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR señalaba originalmente lo siguiente:

**Artículo Primero.-** DECLARAR de Interés Regional y Necesidad Pública la protección de la Cuenca del Huayabamba como Zona Restringida para la actividad minera y petrolera, así como para la ocupación de asentamientos humanos, en zonas que corresponden, de acuerdo a la Zonificación Ecológica Económica, de conservación y protección ecológica, así como el establecimiento de los usos, la conservación de los servicios ecosistémicos y las restricciones necesarias, ubicada dentro del departamento de San Martín, Provincias de Huallaga y Mariscal Cáceres, ubicado dentro de las coordenadas UTM 193923mE y 9294014mN; 311283mE y 9107894mN. Tiene una superficie de 1 195 159 ha y un perímetro de 837 kilómetros lineales.

**Artículo Segundo.-** El Gobierno Regional de San Martín, a través de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, en coordinación y cooperación con los Ministerios correspondientes, los Gobiernos Locales y la Sociedad Civil realizará actividades de recuperación, conservación y protección de los bosques, de la producción permanente de agua natural, la biodiversidad y del Patrimonio Cultural de la Nación, asimismo no se permitirá la construcción de infraestructura ni el otorgamiento de cualquier derecho, como actividades mineras, de hidrocarburos, asentamientos humanos, derechos de propiedad u otros que limiten su uso público y disminuyan el valor de los servicios ecosistémicos que presta el ámbito de la Cuenca del Huayabamba.

**Artículo Tercero.-** El incumplimiento de lo establecido en la presente norma constituye infracción y conlleva a la imposición de las sanciones correspondientes que determine el Gobierno Regional de San Martín.

**Artículo Cuarto.-** El Gobierno Regional de San Martín, a través de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente es responsable de garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente Ordenanza, para lo cual podrá solicitar el apoyo de otros actores competentes como la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, la Procuraduría Pública Regional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Ambiente, otras instituciones y de la sociedad civil.

**Artículo Quinto.-** DISPONER que la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de San Martín realice los trámites respectivos para la publicación de la presente Ordenanza Regional, en el diario de mayor circulación de la Región San Martín y en el Diario Oficial El Peruano, previa promulgación del Presidente Regional del Gobierno Regional de San Martín.



3. Tras la modificatoria indicada, el texto de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR ha quedado redactado en los siguientes términos:

**Artículo Primero.-** DECLARAR de Interés Regional y Necesidad Pública, la Protección, Conservación y Recuperación de la cuenca del Huayabamba. El ámbito de aplicación de la presente ordenanza recae sobre la cuenca del Huayabamba, que abarca un área superficial de 1'196,628.46 hectáreas y un perímetro de 664.40 kilómetros lineales, y se ubica dentro de las jurisdicciones de Huallaga y Mariscal Cáceres - Departamento de San Martín.

**Artículo Segundo.-** DECLARAR como zona restringida para actividades antrópicas, como asentamiento de Nuevo Grupos Poblacionales, construcción de infraestructura no planificada con enfoque sistémico y territorial u otras que sean incompatibles de acuerdo a los resultados de la Zonificación Ecológica Económica San Martín.

**Artículo Tercero.-** El incumplimiento de lo establecido en la presente norma constituye infracción y conlleva a la imposición de las sanciones correspondientes que determine el Gobierno Regional de San Martín.

**Artículo Cuarto.-** El Gobierno Regional de San Martín, a través de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente es responsable de garantizar el cumplimiento de lo establecido en la presente Ordenanza, para lo cual podrá solicitar el apoyo de otros actores competentes como la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, la Procuraduría Pública Regional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Ambiente, otras instituciones y de la sociedad civil.

**Artículo Quinto.-** El Gobierno Regional de San Martín a través de sus diferentes Órganos de Línea, en coordinación con los Ministerios correspondientes, los Gobiernos Locales y Sociedad Civil, realizará actividades de Protección, Conservación, Recuperación y Puesta en Valor de la zona, respetando los Usos y Recomendaciones de la Zonificación Ecológica Económica en el ámbito de la cuenca.

**Artículo Sexto.-** Disponer la prioridad de fiscalización de las actividades de Pequeña Minería, Minería Artesanal e Informal en el ámbito de la cuenca, así como su incorporación en el Plan de Formalización minera a través de la entidad regional correspondiente.

4. Con posterioridad a la audiencia pública, mediante escrito de fecha 14 de agosto de 2012, el Gobierno Regional de San Martín solicitó a este Tribunal que se declare improcedente la demanda por sustracción de la materia, indicando que la cuestionada Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR fue modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR.
5. Corrido el traslado de tal planteo, mediante escrito de fecha 25 de setiembre de 2012, el procurador público especializado en materia constitucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos solicitó a este Tribunal que se continúe con el proceso, alegando que las modificaciones efectuadas varían la redacción de los



artículos impugnados, pero no su contenido, y que, en consecuencia, las objeciones de constitucionalidad se mantienen con el nuevo texto.

#### 1.1. Examen del pedido de sustracción de la materia

6. Como se aprecia, la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, expedida con posterioridad a la presentación de la demanda de autos, no deroga en su totalidad la impugnada Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, sino que la modifica de forma parcial, específicamente en sus artículos primero, segundo y quinto, además de agregar un sexto. Por ello, cabe preguntarse si con la alegada modificación legislativa se ha producido la sustracción de la materia cuestionada o si esta se mantiene y, por tanto, justifica un pronunciamiento de fondo sobre el particular.

7. Este Tribunal estima que existen fundadas razones que justifican un pronunciamiento de fondo sobre la impugnada Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR. En ese sentido, se pueden anotar dos motivos para justificar la posición tomada:

- La Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, impugnada en la demanda, se mantiene vigente, aunque con nueva redacción en algunos extremos.
- Dado que la disputa sobre la constitucionalidad de la aludida ordenanza se circunscribía a verificar si el emplazado Gobierno Regional de San Martín había invadido competencias del Poder Ejecutivo en materia de minería e hidrocarburos, a criterio de este Tribunal, dicho cuestionamiento no se ha despejado con la expedición de las modificaciones introducidas por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, pese a excluir la cita expresa de prohibiciones específicas.

8. Por lo tanto, debe verificarse si de la impugnada Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, con las reformas introducidas por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, se derivan normas conformes con la competencia del mencionado gobierno regional en los ámbitos de minería e hidrocarburos, en cuyo caso debería desestimarse la demanda o si, por el contrario, afecta la competencia del Poder Ejecutivo sobre la materia y corresponde declarar su inconstitucionalidad.

#### 1.2. Examen competencial en un proceso de inconstitucionalidad

9. Tal como ha sido establecido en la jurisprudencia de este Tribunal, si bien desde una perspectiva estrictamente formal, la demanda en este proceso apela a los presupuestos del proceso de inconstitucionalidad, toda vez que se trata de enjuiciar la supuesta inconstitucionalidad de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, no se puede omitir el hecho de que, desde la perspectiva material, se trata de un conflicto de competencias de naturaleza positiva, por cuanto tanto el



demandante como el demandado reclaman ser los titulares de las atribuciones que aquí se encuentran en disputa.

10. Resulta, por tanto, pertinente traer a colación lo prescrito por el artículo 110 del Código Procesal Constitucional, en el sentido que “[s]i el conflicto versare sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad”. Siendo ello así, es pertinente, para la resolución de la presente demanda de inconstitucionalidad, la aplicación del test de la competencia.

11. Este Tribunal Constitucional tiene resuelto que el Estado peruano es unitario y descentralizado (artículo 43 de la Constitución), esto es, uno en el cual la descentralización, al alcanzar una manifestación político-normativa, fundada en el principio constitucional de la autonomía (artículos 191 y 194 de la Constitución), acepta la coexistencia de subsistemas normativos (nacional, regional y local).

12. Es así como los gobiernos regionales y locales tienen autonomía administrativa, económica y política, aunque esta garantía institucional no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado, porque si bien este da vida a subordinamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general.

13. Y es que mientras el gobierno nacional debe cumplir el principio de lealtad regional y, por consiguiente, cooperar y colaborar con los regionales, los gobiernos regionales deben observar el principio de lealtad nacional, en la medida en que no pueden afectar, a través de sus actos normativos, fin estatal alguno, por lo que no pueden dictar normas que se encuentren en contradicción con los intereses nacionales que se derivan de la Constitución.

14. De otro lado, las competencias regionales solo serán aquellas que explícitamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo constitucional, de modo que lo que no esté expresamente señalado en ellas será de competencia exclusiva del gobierno nacional (artículo 192, inciso 10, de la Constitución, entendido como principio de taxatividad y cláusula de residualidad).

15. En la base de lo expresado está el principio de competencia, el cual tiene su propia estructura. En este sentido, encontramos el principio de distribución de competencias, dado que las ordenanzas regionales son normas que no están jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales, para explicar su relación con estas no hay que acudir al principio de jerarquía, sino al principio de competencia, pues nos encontramos ante normas que cuentan con un ámbito competencial distinto.

16. Siendo esta la situación a resolver, se debe acudir al bloque de constitucionalidad de las ordenanzas regionales. Este se integra, en primer lugar, por las leyes orgánicas (de Bases de Descentralización y de Gobiernos Regionales, en tanto



parámetro 'natural'); y en segundo término, por las otras que por su competencia regule la materia analizada.

17. El principio del efecto útil y poderes implícitos, al flexibilizar el principio de taxatividad, implica que la predeterminación difusa en torno a los alcances de una competencia no termine por entorpecer un proceso que, en principio, se ha previsto como progresivo y ordenado conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias (artículo 188 de la Constitución).
18. Por ello, es factible que los gobiernos regionales también puedan realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente que, sin embargo, son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado.
19. Por último, el principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos se sustenta en que el proceso descentralizador no es un acto acabado o definitivo, sino que se realiza por etapas por ser un proceso dinámico (artículo 188 de la Constitución).
20. En suma, según el artículo 13 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, las competencias que se distribuyen entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y municipales pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas. Asimismo, el artículo 11.1 de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, prescribe: "[...] la normatividad expedida por los distintos niveles de gobierno, se sujeta al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de la República".
21. Puesto que se debe decidir la constitucionalidad de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, debe determinarse cuál es el régimen competencial de actividades como la minería y el aprovechamiento de los hidrocarburos, tanto respecto del gobierno nacional como del gobierno regional.

## 2. ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE FONDO DE LA ORDENANZA REGIONAL 032-2010-GRSM/CR

22. En la presente sentencia se analizará la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, que declara de interés regional y necesidad pública la protección de la cuenca del Huayabamba como zona restringida para la actividad minera y petrolera, así como para la ocupación de asentamientos humanos.



## 2.1 La distribución de competencias en materia minera y de hidrocarburos

23. Para examinar si es o no constitucional la prohibición de las actividades mineras y de hidrocarburos que ahora se cuestiona, es necesario que este Tribunal precise cuál es el régimen competencial de tales actividades tanto respecto del gobierno nacional como del gobierno regional.

24. El artículo 192, inciso 7, de la Constitución establece que los gobiernos regionales son competentes para "(...) promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley". A su vez, el artículo 36.c de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (LBD), a la par que el artículo 10, inciso 2, literal c, de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), considera como una competencia compartida entre el Estado y los órganos de gobierno de segundo nivel la "[...] promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente".

25. Asimismo, el artículo 59, literal a, de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, precisa que es una función de estos "[f]ormular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales". El artículo 59, literal c, agrega que los gobiernos regionales tienen competencia para "[f]omentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley".

26. Si bien la Constitución establece que los gobiernos regionales son competentes para regular materias relativas al ámbito de minería e hidrocarburos, las normas interpuestas, como la LBD y la LOGR, establecen que tales competencias sean compartidas. Y es que aun cuando los gobiernos regionales ostentan competencia para regular determinadas actividades mineras y de hidrocarburos (artículo 192, inciso 7, de la Constitución), esos gobiernos deben actuar en armonía con las políticas de alcance nacional y conforme a ley, pues las competencias para regular normativamente el sector minero y de hidrocarburos a nivel nacional corresponden, fundamentalmente, al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Energía y Minas.



2.1.1. La realización de “actividades antrópicas”

El artículo 2 de la cuestionada Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, dice:

*DECLARAR como zona restringida para actividades antrópicas como asentamiento de Nuevos Grupos Poblacionales, construcción de infraestructura no planificada con enfoque sistémico y territorial u otras que sean incompatibles de acuerdo a los resultados de la Zonificación Ecológica Económica San Martín.*

28. Conforme ha sido reiterado en varias ocasiones, los gobiernos regionales no pueden emitir ordenanzas cuyo contenido no se refiera, con claridad, a las competencias que le han sido asignadas en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad. Por ello, únicamente serán de competencia regional aquellas actividades que le hayan sido otorgadas en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad.
29. Teniendo en cuenta lo expresado en el considerando precedente, corresponde determinar la constitucionalidad de la expresión “actividades antrópicas” establecida en el artículo 2 de la cuestionada Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR.
30. Según el Glosario de Términos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, una actividad antrópica puede ser entendida como sigue: “[...] conjunto de acciones que el hombre realiza en un espacio determinado de la biósfera (conjunto de los medios donde se desarrollan los seres vivos), con el fin de garantizar su bienestar económico”. Al mismo tiempo, sobre la relación entre la conservación de ecosistemas y las actividades antrópicas, el artículo 98 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, establece: “La conservación de los ecosistemas se orienta a conservar los ciclos y procesos ecológicos, a prevenir procesos de su fragmentación por actividades antrópicas y a dictar medidas de recuperación y rehabilitación, dando prioridad a ecosistemas especiales o frágiles”.
31. Si se evalúa la restricción de las “actividades antrópicas”, en el marco de la expresión “otras que sean incompatibles de acuerdo a los resultados de la Zonificación Ecológica Económica San Martín”, se concluirá que la ordenanza otorga un amplísimo margen de acción al gobierno regional demandado para determinar, *motu proprio*, qué actividades pueden ser realizadas en dicha zona y cuáles no.
32. Una regulación de esta naturaleza, como resulta obvio, podría conducir a una interferencia ilegítima en las competencias del Poder Ejecutivo permitiendo, en la



práctica, restringir la actividad minera y petrolera en la cuenca del Huayabamba con total prescindencia de las políticas nacionales sobre la materia. Por tanto, el artículo 2 de la ordenanza regional sometida a control, tal como está redactado, resulta inconstitucional.

33. En tales circunstancias, corresponde declarar su inconstitucionalidad, dejando a salvo la potestad de la emplazada para que, si lo considera pertinente, regule las distintas actividades que los particulares puedan realizar en la zona, de acuerdo a las competencias que expresamente se le han encomendado (Sentencia 00008-2010-AI/TC, 00009-2010-AI/TC y 00001-2012-AI/TC, entre otras).

### 2.1.2 La fiscalización de la pequeña minería y la minería artesanal e informal

34. El artículo 6 de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, introducido por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, dispone la prioridad de la “[...] fiscalización de las actividades de Pequeña Minería, Minería Artesanal e Informal en el ámbito de la cuenca, así como su incorporación en el Plan de Formalización minera a través de la entidad regional correspondiente”.

35. Al respecto, y como parte del bloque normativo competencial mencionado en otro fundamento de la presente sentencia, vinculado con competencias delegadas a los Gobiernos Regionales, debe tomarse en cuenta la Resolución Ministerial 009-2008-MEM-DM D, de fecha 11 de enero de 2008. Mediante dicha resolución, se aprobó transferir al Gobierno Regional de San Martín, entre otras atribuciones, la competencia para las siguientes actividades: [s]upervisar la exploración y explotación de los recursos mineros, de la pequeña minería y minería artesanal, verificando el cumplimiento de todas las obligaciones con el Estado: Tributarias (SUNAT), Ambientales (MEM), Salud y Seguridad Ocupacional (MEM), Laborales (Ministerio de Trabajo) y Sociales y aplicando las sanciones de Ley en caso de incumplimientos conforme a competencias”. Así como la competencia para: [...] Investigar y resolver los casos de extracción ilícita de mineral en agravio del Estado en zonas donde se realice explotación minera sin contar con título de concesión o auto de amparo. Incluye la facultad de autorizar a Procuraduría del Gobierno Regional para las acciones legales correspondientes [...].

36. El Gobierno Nacional, de acuerdo a sus atribuciones, ha sido enfático en definir como una política de Estado de ejecución prioritaria la erradicación de la minería ilegal y la formalización de la minería informal y artesanal, tal como fuese precisado en el fundamento 4 de la Sentencia 0316-2011-PA/TC, sobre la base de lo señalado en el Decreto de Urgencia 12-2010 y en el Decreto Legislativo 1100.



37. El desarrollo económico y, particularmente, las actividades extractivas deben ir acompañados de una estrategia previsora del impacto ambiental que la labor empresarial pudiera generar. La Constitución autoriza el aprovechamiento económico de los recursos naturales, pero dicha actividad debe realizarse en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural.
38. Los organismos públicos deben demostrar su compromiso con la fiscalización del correcto desarrollo de las actividades económicas, muy particularmente si se trata del aprovechamiento de recursos naturales.
39. En el caso de autos, teniendo en cuenta que en el artículo 6 impugnado la actividad priorizada es la fiscalización y que el ámbito al que se aplica es el de la pequeña minería, la minería artesanal y la minería informal, dicha disposición resulta conforme a la materia delegada al Gobierno Regional de San Martín, y no se evidencia que intervenga en modo alguno en el ámbito competencial del Poder Ejecutivo, por lo que debe declararse su compatibilidad con la Norma Fundamental.

## 2.2. La protección, conservación y recuperación de la cuenca del Huayabamba

40. Sin perjuicio de lo señalado en los párrafos precedentes, es menester que este Tribunal se pronuncie en relación al interés que muestra el Gobierno Regional de San Martín en la salvaguarda de la cuenca del Río Huayabamba.

### 2.2.1. Declaratoria de interés Regional y necesidad pública

41. El artículo 1 de la impugnada Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, establece:

DECLARAR de Interés Regional y Necesidad Pública, la Protección, Conservación y Recuperación de la cuenca del Huayabamba. El ámbito de aplicación de la presente ordenanza recae sobre la cuenca del Huayabamba, que abarca un área superficial de 1'196,628.46 hectáreas y un perímetro de 664.40 kilómetros lineales, y se ubica dentro de las jurisdicciones de las Provincias de Huallaga y Mariscal Cáceres - Departamento San Martín.

42. Mediante la modificatoria introducida por la Ordenanza 010-2012-GRSM/CR, se ha eliminado el extremo que declara la cuenca de Huayabamba: [...] Zona Restringida para la actividad minera y petrolera, así como para la ocupación de asentamientos humanos, en zonas que corresponden, de acuerdo a la Zonificación Ecológica Económica, de conservación y protección ecológica, así como el



establecimiento de los usos, la conservación de los servicios ecosistémicos y las restricciones necesarias.

43. La nueva redacción se limita, entonces, a declarar de interés regional y necesidad pública la protección, conservación y recuperación de la cuenca del Huayabamba, ubicada dentro de las provincias de Huallaga y Mariscal Cáceres de la región San Martín, competencia que, en general, el Tribunal Constitucional considera conforme al marco normativo competencial para el caso del gobierno regional demandado, siempre y cuando dicha declaración de interés regional y necesidad pública no sea interpretada en el sentido de arrogarse competencias que le corresponden al gobierno nacional.

44. Por tanto, la demanda debe ser desestimada respecto del artículo 1 de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR (modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR), toda vez que no se evidencian razones que justifiquen su declaratoria de inconstitucionalidad, siempre y cuando dicho artículo sea interpretado en el sentido mencionado en el fundamento anterior.

### 2.2.2. La definición de la Zonificación Ecológica Económica

45. El Gobierno Regional de San Martín mediante la Ordenanza Regional 012-2006-GRSM-CR, de fecha 20 de julio de 2006, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 20 de agosto de 2006, aprobó la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) en el ámbito de la Región San Martín, la misma que consta de catorce informes temáticos finales con sus respectivos mapas y una propuesta de la ZEE-SM. A este tema vuelve a hacer referencia el artículo 2 de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR.

46. El artículo 11 de la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, prevé lo siguiente:

La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

47. A su vez, el Decreto Supremo 087-2004-PCM, de fecha 16 de diciembre de 2004, Reglamento de ZEE, establece en su artículo 1:



*La Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, es un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.*

El artículo 22 del citado reglamento establece: [...] los estudios de Zonificación Ecológica y Económica-ZEE, serán aprobados por la autoridad competente en el nivel correspondiente, según lo planteado en la etapa inicial: nacional, regional y local [...] b) Regional, la ZEE es aprobada por Ordenanza del Gobierno Regional respectivo [...].

48. Al respecto, se puede observar que en la ordenanza materia de impugnación se sostiene en una de las Consideraciones que sirven de base para su dictado:

[...] mediante Convenio N° 008-2004-GRSM/PGR y su adenda respectiva, suscrita entre el Gobierno Regional de San Martín y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, se elaboró el Estudio de Zonificación Ecológica Económica de la Región San Martín, el mismo que contiene los resultados y las recomendaciones para el uso y ocupación ordenada y sostenible del territorio, que es parte integrante de la presente ordenanza.

49. Por ello, puede concluirse que el emplazado Gobierno Regional de San Martín actúa conforme a la Constitución y al respectivo marco normativo competencial cuando, de un lado, regula la ZEE en el ámbito de la región San Martín con la finalidad de regular el uso y ocupación ordenada y sostenible de su territorio, pero también, de otro lado, cuando ejerce dicha función en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales nacionales, respetando las competencias establecidas expresamente a favor del Poder Ejecutivo en la Ley 26821 y en el Decreto Supremo 087-2004-PCM.

### 2.2.3. Actividades que le competen al Gobierno Regional de San Martín

50. Conforme a lo expuesto en relación con el artículo 5 de la cuestionada Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, se puede observar que esta dispone lo siguiente:

*El Gobierno Regional de San Martín a través de sus diferentes Órganos de Línea, en coordinación con los Ministerios correspondientes, los Gobiernos Locales y Sociedad Civil, realizará actividades de Protección, Conservación, Recuperación y Puesta en Valor de la zona, respetando los Usos y Recomendaciones de la Zonificación Ecológica Económica en el ámbito de la cuenca.*



51. En cuanto a la mencionada disposición legal, este Tribunal estima que resulta constitucionalmente legítimo que el Gobierno Regional de San Martín adopte como política pública la protección, conservación, recuperación y puesta en valor del medio ambiente dentro de su competencia territorial. Sin embargo, tal fin debe encauzarse y efectivizarse a través de los mecanismos constitucionales y legales establecidos, conforme a los bloques normativos competenciales ya mencionados, y en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales sobre la materia. En suma, el artículo 5 impugnado resultará conforme a la Constitución en la medida en que sea interpretado en consonancia con lo expresado en los fundamentos precedentes.
52. De otro lado, con relación a los artículos 3 y 4 de la ordenanza cuestionada, este Tribunal considera que la fiscalización del cumplimiento de lo establecido en la ordenanza, la solicitud de apoyo para tal fin a otros órganos del Estado y la aplicación de sanciones en caso de infracción a lo dispuesto en ella constituyen un ejercicio legítimo de las competencias del Gobierno Regional de San Martín. Por lo tanto, corresponde desestimar la demanda en estos extremos.

### III. FALLO

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 inconstitucionalidad de autos y, en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** el artículo 2 de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificado por Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR.
2. Declarar **INFUNDADA** la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra los artículos 1 y 5 de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR:
  - a. Debiéndose **INTERPRETAR** el artículo 1 de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, en el sentido de que la declaración de interés regional y necesidad pública de la protección, conservación y recuperación de la cuenca del Huayabamba no suponen una atribución o adjudicación de las competencias que le corresponden al gobierno nacional en materia de minería e hidrocarburos.



b. **INTERPRETAR** el artículo 5 de la Ordenanza Regional 032-2010-GRSM/CR, modificada por la Ordenanza Regional 010-2012-GRSM/CR, en el sentido de que, cuando el Gobierno Regional de San Martín adopte como política pública la protección, conservación, recuperación y puesta en valor del medio ambiente dentro de su jurisdicción, tal fin debe encauzarse y efectivizarse a través de los mecanismos constitucionales y legales establecidos, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales sobre la materia.

3. Declarar **INFUNDADA** la demanda en los demás extremos.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES  
LEDESMA NARVÁEZ  
URVIOLA HANI  
BLUME FORTINI  
RAMOS NÚÑEZ  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

30 NOV 2016

JANET OTÁROLA SANTILLANA  
Secretaría Ejecutiva  
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL