



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC
LIMA
INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 2 de marzo de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera han emitido, por unanimidad, el siguiente auto que resuelve **ACUMULAR** la solicitud de nulidad de la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM a la pretensión principal, y declarar **IMPROCEDENTE** las solicitudes de acumulación del artículo 1.2 de la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM y la Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM.

Asimismo, el magistrado Espinosa-Saldaña Barrera formuló un fundamento de voto.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza el auto y el voto antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 2 de marzo de 2021

VISTA

Las solicitudes de acumulación de fecha 5 de junio de 2019 y 30 de diciembre de 2019, presentadas por el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLAS-PERÚ); y,

ATENDIENDO A

1. De conformidad con el artículo 83 del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria conforme a lo dispuesto por el artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, en un proceso puede haber más de una pretensión, la cual se configura como una acumulación objetiva. El artículo 84 del mismo texto indica que hay conexidad cuando se presentan elementos comunes entre distintas pretensiones o, por lo menos, elementos afines en ellas. Y, el artículo 85 del mismo código señala requisitos para la acumulación de pretensiones en el proceso.
2. En el presente caso, el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible Perú (IDLADS Perú), solicita que se deje sin efecto la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM —Reglamento que aprueba los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, la oportunidad en la que será realizada y la Dirección a cargo—.
3. Mediante las solicitudes de acumulación de fecha 5 de junio de 2019 y 30 de diciembre de 2019, la parte demandante solicita que se acumulen 3 pretensiones a la demanda: a) la inaplicación de la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM, b) se deje sin efecto el artículo 1.2 de la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM y c) se deje sin efecto la Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM.
4. A continuación, analizaremos si, en aplicación de las normas procesales referidas *supra*, corresponden las acumulaciones solicitadas:
 - a) *Sobre la inaplicación de la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM*
5. La Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM establece lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

“Artículo 1º.- Aprobar los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, la oportunidad en la que será realizada y la Dirección a cargo, los mismos que se detallan a continuación:

HIDROCARBUROS

Procedimiento Administrativo	Oportunidad del proceso de consulta	Dirección a cargo
Concesión de transporte de hidrocarburos por ductos.	Antes de otorgar la concesión.	Dirección General de Hidrocarburos
Concesión de distribución de gas natural por red de ductos	Antes de otorgar la concesión.	Dirección General de Hidrocarburos
Modificación de la Concesión (sólo si se trata de ampliación).	Antes de otorgar la modificación.	Dirección General de Hidrocarburos
Autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal.	Antes de otorgar la autorización.	Dirección General de Hidrocarburos
Modificación o transferencia de autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal (sólo si se trata de ampliación de terreno para la operación del ducto).	Antes de otorgar la modificación de la autorización.	Dirección General de Hidrocarburos
Decreto Supremo que aprueba la suscripción de Contratos de Exploración y Explotación de lotes petroleros y gasfiteros.	Antes de emitir el Decreto Supremo	PERUPETRO S.A.
Informe Técnico Favorable para la instalación de Plantas de Refinación y Procesamiento de Hidrocarburos y Estaciones de Servicio.	Previo a la emisión de la autorización.	Dirección General de Hidrocarburos

ELECTRICIDAD

Procedimiento Administrativo	Oportunidad del proceso de consulta	Dirección a cargo
Otorgamiento de concesión definitiva de generación, transmisión y distribución.	Antes de otorgar concesión	Dirección General de Electricidad
Otorgamiento de Concesión Rural.	Antes de otorgar concesión	Dirección General de Electricidad
Modificación de concesión definitiva de generación y	Antes de otorgar concesión	Dirección General de Electricidad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

transmisión (sólo si implica ocupación de nuevas áreas)		
Otorgamiento de Autorización de generación termoeléctrica.	Antes de la autorización	Dirección General de Electricidad
Otorgamiento de Autorización para exploración de recursos geotérmicos	Antes de la autorización	Dirección General de Electricidad
Otorgamiento de Concesión para explotación de recursos geotérmicos	Antes de otorgar la concesión	Dirección General de Electricidad

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Primera.- La Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas deberá brindar el apoyo requerido a los órganos de línea en el procedimiento de consulta previa.”

6. Por su parte, la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM establece lo siguiente:

“**Artículo Único.**- Aprobar los procedimientos administrativos en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, la oportunidad en la que será realizada y la Dirección a cargo, los mismos que se detallan a continuación:

HIDROCARBUROS

Procedimiento Administrativo	Oportunidad del proceso de consulta	Dirección a cargo
Concesión de transporte de hidrocarburos por ductos.	Antes de otorgar la concesión.	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Concesión de distribución de gas natural por red de ductos	Antes de otorgar la concesión.	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Modificación de la Concesión (sólo si se trata de ampliación).	Antes de otorgar la modificación.	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal.	Antes de otorgar la autorización.	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Modificación o transferencia de autorización de instalación y operación de ducto para uso propio y principal (sólo si se trata de ampliación de terreno para la operación del ducto).	Antes de otorgar la modificación de la autorización.	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Decreto Supremo que aprueba la suscripción de Contratos de Exploración y Explotación de lotes petroleros y gasfiteros.	Antes de emitir el Decreto Supremo	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

Informe Técnico Favorable para la instalación de Plantas de Refinación y Procesamiento de Hidrocarburos y Estaciones de Servicio.	Previo a la emisión de la autorización.	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
---	---	--

ELECTRICIDAD

Procedimiento Administrativo	Oportunidad del proceso de consulta	Dirección a cargo
Otorgamiento de concesión definitiva de generación, transmisión y distribución.	Antes de otorgar concesión	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Otorgamiento de Concesión Rural.	Antes de otorgar concesión	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Modificación de concesión definitiva de generación y transmisión (sólo si implica ocupación de nuevas áreas)	Antes de otorgar concesión	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Otorgamiento de Autorización de generación termoeléctrica.	Antes de la autorización	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Otorgamiento de Autorización para exploración de recursos geotérmicos	Antes de la autorización	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos
Otorgamiento de Concesión para explotación de recursos geotérmicos	Antes de otorgar la concesión	Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera.- La Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas deberá brindar el apoyo requerido a los órganos de línea en el procedimiento de consulta previa.

Segunda.- La Dirección General de Hidrocarburos y la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas, y PERUPETRO S.A., deberán apoyar a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos en el procedimiento de consulta previa.

Tercera.- Los procesos de consulta previa que hayan sido iniciados por la Dirección General de Hidrocarburos y la Dirección General de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas, y por PERUPETRO S.A. antes de la entrada en vigencia de la presente Resolución Ministerial, serán asumidos por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos.”

7. De las normas expuestas, se observa que la única diferencia entre la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM y la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM, está en la unidad orgánica del sector a cargo de los procesos de consulta previa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

8. En efecto, la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM regula los procedimientos administrativos en los que se realiza la consulta previa, la oportunidad en la que será realizada y la Dirección a cargo, en materia de hidrocarburos y electricidad. Por su parte, la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM vuelve a regular, con un contenido idéntico a la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM, los procedimientos administrativos en los que se realiza la consulta previa y la oportunidad en la que será realizada, en materia de hidrocarburos y electricidad. La única diferencia en la redacción de la nueva resolución ministerial se encuentra en los órganos a cargo, pues mientras que antes (en la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM) eran la Dirección General de Hidrocarburos, PERUPETRO S.A. y la Dirección General de Electricidad, ahora (en la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM) es la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos.
9. En consecuencia, la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM guarda conexidad con la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM. Por lo que corresponde estimar la acumulación de la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM a la pretensión principal.
 - b) *Sobre la solicitud de dejar sin efecto el artículo 1.2 de la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM*
10. La Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM modifica y actualiza el TUPA del Ministerio de Energía y Minas. El artículo 1.2 de dicha resolución ministerial indica que:

“1.2. Asimismo, modifíquese la Nota del TUPA de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, en los procedimientos administrativos CM01 - Caso A: Otorgamiento de Concesión de Beneficio; y, AM01 - Caso A: Inicio de las Actividades de Exploración y Caso B: Inicio/Reinicio de las actividades de desarrollo, preparación y explotación (incluye plan de minado y botaderos), conforme sigue a continuación: “Nota: En caso corresponda, el Estado, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, realizará la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos puedan verse afectados de forma directa, antes de la autorización de la construcción (en el otorgamiento de Concesión de Beneficio) o de la autorización de inicio de las actividades de exploración en concesiones mineras metálicas y no metálicas o de la autorización para el inicio de las actividades explotación (antes de la aprobación del Plan de Minado). La Dirección General de Minería y la Oficina de Gestión Social deben apoyar a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros en el procedimiento de consulta previa.”
11. Como se puede observar, el artículo 1.2 de la Resolución Ministerial 362-2015-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

MEM/DM modifica el TUPA del Ministerio de Energía y Minas –aprobado por el Decreto Supremo 038-2014-EM–, y regula la dirección a cargo y el momento en el que se realizará la consulta previa en materia del otorgamiento de la Concesión de Beneficio, así como de la autorización de inicio de las actividades de exploración y explotación en Concesiones Mineras Metálicas y No Metálicas, y de la autorización para el inicio de las actividades de explotación, relacionado con el Plan de Minado.

12. De lo expuesto, se observa que el artículo 1.2 de la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM no se refiere a las actividades en hidrocarburos y electricidad, como sí lo hace la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM. Por tanto, corresponde desestimar la acumulación del artículo 1.2 de la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM, en la medida que su *petitum* no guarda conexión con la pretensión principal del proceso de autos.

c) *Sobre la solicitud de que se deje sin efecto la Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM*

13. La Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM establece lo siguiente:

“Artículo 1.- Procedimientos Administrativos del subsector minero sujetos a Consulta Previa
Los casos de los procedimientos del subsector minero en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, son:

Procedimiento Administrativo del subsector Minero	
Denominación del Procedimiento administrativo según TUPA	CASO
Otorgamiento y modificación de concesión de beneficio	CASO A: Modificación de concesión de beneficio.
	CASO B: Modificación de Concesión de Beneficio. B.1. Para ampliación de Capacidad Instalada o Instalación y/o Construcción de componentes, que impliquen nuevas áreas (incluye depósitos de relaves y/o plataformas (PAD) de Lixiviación).
Autorización para inicio/reinicio de las actividades de exploración, desarrollo, preparación, explotación (incluye plan de minado y botaderos) en concesiones mineras metálicas, no metálicas, y modificatorias	CASO A: Inicio de las actividades de exploración.
	CASO B: Autorización de las actividades de explotación (incluye aprobación el plan de minado y botaderos).
Otorgamiento y modificación de la concesión de transporte minero y de la concesión de labor general	CASO A.1: Otorgamiento de concesión de transporte minero
	CASO A2: Modificación de la concesión de transporte



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

	minero A.2.1 Para la modificación con ampliación de área.
--	--

Artículo 2.- Órgano a cargo de realizar el proceso de Consulta Previa

El órgano a cargo de realizar el proceso de consulta previa a que se refiere el artículo 1 de la presente Resolución Ministerial, es la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas.

Artículo 3.- Oportunidad de la Consulta Previa

El proceso de consulta previa puede ser iniciado luego de la admisión a trámite del instrumento de gestión ambiental necesario para los procedimientos identificados en el artículo 1 de la presente norma, y, según corresponda, hasta antes de la emisión de:

La autorización de construcción para el otorgamiento o modificación e la concesión de beneficio;
La autorización para inicio/reinicio de las actividades de desarrollo, preparación, explotación (incluye plan de minado y botaderos) en concesiones mineras metálicas y no metálicas; y,
El otorgamiento o modificación de la concesión de transporte minero.

Artículo 4.- Único proceso de consulta previa

Se realizará un solo proceso de consulta previa, en caso el otorgamiento de la concesión de beneficio, la autorización de actividades de explotación (incluye plan de minado y botaderos) y la concesión de transporte minero, formen parte de un solo proyecto.

Artículo 5.- Modificación del TUPA

Eliminar la Nota 2 del TUPA de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, en los procedimientos administrativos CM01 Caso A: Otorgamiento de concesión de beneficio; CM02 Caso A: Concesión de transporte minero, A.1. Otorgamiento de concesión de transporte minero y AM01 Caso B: Autorización de las actividades de explotación (incluye aprobación del Plan de Minado y botaderos).”

14. De lo anterior, se advierte que la Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM regula los procedimientos administrativos, la dirección a cargo, el momento en el que se realizará la consulta previa y la cantidad en caso converjan en un proyecto, en actividades relacionadas con el otorgamiento de la Concesión de Beneficio; la autorización de inicio de las actividades de exploración y explotación en Concesiones Mineras Metálicas y No Metálicas; y la Concesión de Transporte Minero.
15. Por tanto, la Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM no se refiere en particular a las actividades de hidrocarburos y electricidad, que regula la Resolución Ministerial 350-2012-MEM/DM. Razón por la cual, corresponde desestimar la acumulación del artículo Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM porque su *petitum* no guarda conexión con la pretensión principal.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

la Constitución Política del Perú,

RESUELVE

1. **Acumular** la solicitud de nulidad de la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM a la pretensión principal.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** las solicitudes de acumulación del artículo 1.2 de la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM y la Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01717-2014-PC/TC

LIMA

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL DEL
AMBIENTE Y EL DESARROLLO
SOSTENIBLE PERU (IDLADS),
REPRESENTADO POR HENRY OLEFF
CARHUATOCTO SANDOVAL

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Si bien me encuentro de acuerdo con el sentido del auto que resuelve el pedido de acumulación, considero necesario hacer algunas precisiones, las cuales paso a explicar seguidamente:

En la presente causa se solicitó que se acumule con la demanda nuevas pretensiones, a saber: a) la inaplicación de la Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM; b) se deje sin efecto el artículo 1.2 de la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM; y c) se deje sin efecto la Resolución Ministerial 403-2019-MINEM/DM. De ellas, solo ha sido acumulada la primera pretensión, desestimándose acumular las otras dos debido a que no guardan relación con la pretensión principal planteada en la demanda.

Sin embargo, considero que surge otra cuestión, referida a si los pedidos de dejar sin efectos resoluciones ministeriales aluden realmente al objeto del cumplimiento (que busca que las autoridades renuentes acaten leyes o actos administrativos) y no más bien a un proceso de tutela de derechos en el que se puede analizar lo que se invoca (inobservancia del derecho a la consulta previa y nulidad de actos lesivos).

La cuestión es interesante pues, conforme a la Sentencia 5427-2009-PC (e incluso a otras previas, como las Sentencias 1277-1999-AC y 5027-2008-PC), el cumplimiento de normas de rango constitucional, y, por añadidura, de los tratados internacionales sobre derechos humanos, puede ser exigido a través del proceso cumplimiento, lo cual tiene relación con lo aquí planteado; sin embargo, a la vez, es necesario tomar en cuenta que el bien que se alega como vulnerado tiene indudable relación con un derecho constitucional específico, cuestión que, cuando menos inicialmente, no es lo que se busca garantizar inmediatamente la vía del cumplimiento, pues su protección debe buscarse a través de los procesos de tutela de derechos. Por cierto, una situación similar a la aquí planteada, aunque con diferencias que ciertamente será necesario tomar en cuenta para mejor resolver, fue la que se planteó en el Auto 02420-2012-PC.

En este contexto, en su momento nos corresponderá discutir si este tipo de pedidos aluden, de un lado, al acatamiento que una norma que fue inobservada o, por su parte, a la tutela de un derecho fundamental con matices diferentes a los que se corresponden con el cumplimiento de una norma legal, respuesta a la que deberemos llegar, desde luego, tomando en cuenta el objeto de cada proceso y los efectos que se derivan de ellos.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA