



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 696/2025

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 24 días del mes de junio de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro y Ochoa Cardich, con la participación del magistrado Monteagudo Valdez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, toda vez que esta no fue resuelta con el voto del magistrado Hernández Chávez, ha emitido la presente sentencia, el magistrado Gutiérrez Ticse emitió voto singular, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Luigi Calzolaio contra la Resolución 11, de fecha 24 de agosto de 2023¹, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía previa.

ANTECEDENTES

Con fecha 23 de noviembre de 2022², don Luigi Calzolaio, interpuso demanda de amparo, contra el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional de Agua – ANA. Solicitó que se ordene al emplazado que, dentro del plazo perentorio de dos días resuelva el recurso de apelación formulado el 15 de septiembre de 2022 contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de aplicar las sanciones previstas en el Nuevo Código Procesal Constitucional. Asimismo, solicitó el pago de los costos del proceso. Alegó la vulneración de sus derechos al debido procedimiento administrativo, y a la tutela jurisdiccional efectiva, en su manifestación del derecho al plazo razonable.

Refirió que, el 25 de agosto de 2022, el director de la Autoridad Administrativa del Agua, publicó la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, mediante la que se otorga licencia de uso de agua superficial por uso minero a la empresa “Anglo American Quellaveco S.A.”, en los términos y condiciones descritas en la citada resolución. Afirmó que, la citada resolución no cumplía con los requisitos legales, y que la licencia

¹ Foja 97

² Foja 21





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

otorgada podría afectar los derechos de terceros, en el interés difuso de los pobladores, agricultores y ganaderos del Valle de Tambo, por cuya razón, el 15 de septiembre de 2022, interpuso recurso de apelación contra la mencionada resolución. Precisó, asimismo, que conforme establece el artículo 23 del Reglamento Interno del Tribunal de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua, el demandado tiene un plazo de treinta días hábiles para resolver los recursos administrativos, computados a partir del día siguiente de presentado el recurso –es decir que, el plazo legal para resolver dicho recurso venció 28 de octubre de 2022–, por lo que considera que se está afectando su derecho invocado.

Mediante Resolución 1, de fecha 30 de noviembre de 2022³, el Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Arequipa admitió a trámite la demanda.

La procuradora pública de los asuntos judiciales del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, mediante escrito de fecha 11 de diciembre de 2022⁴, se apersonó al proceso, dedujo la excepción de falta de agotamiento de la vía previa, y contestó la demanda solicitando que sea declarada infundada o improcedente. Alegó que la resolución cuestionada ha sido materia de apelación no solo por el accionante, sino por parte de la Municipalidad Provincial de Islay, entre otros actores que suman un estimado de 20 personas, garantizando a todos ellos, el derecho de defensa y el debido proceso de aquellos que sienten afectados sus derechos, siendo que los mismos seguirán su trámite respectivo en el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, es decir, el procedimiento administrativo se encuentra en trámite garantizando a las partes su derecho de alegar y contradecir, y en tiempo aún razonable para el pronunciamiento. Finalmente, agrega que no resulta aplicable en el caso de autos las excepciones de la falta de agotamiento de la vía previa, reguladas en el artículo 43 del Nuevo Código Procesal Constitucional, en tanto no existe un riesgo razonablemente probable de que la supuesta amenaza sea cierta o de inminente realización, o incluso irreparable en futuro inmediato.

Mediante Resolución 5, de fecha 5 de abril de 2023⁵, el *A quo*, declaró fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, deducida por la emplazada, por considerar que, si bien la

³ Foja 25

⁴ Foja 39

⁵ Foja 60



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

parte demandante interpuso recurso de apelación, no se advierte de autos que haya solicitado a la demandada que resuelva dicho recurso.

A su turno, la Sala superior revisora, mediante Resolución 11, de fecha 24 de agosto de 2023⁶, confirmó la apelada, tras considerar que la demandada absolvió los argumentos del actor precisando que la demora en resolver su recurso de apelación se debe a razones justificadas consistentes en el seguimiento del trámite regular del mismo, que implica correr traslado a la contraparte, indicando, adicionalmente, que se han formulado múltiples recursos impugnando dicha resolución. Asimismo, señaló que el actor no ha afirmado haber acudido ante la autoridad administrativa a efecto de impulsar la resolución del medio impugnatorio formulado o solicitar a la misma que justifique las razones de la demora en emitir una decisión, pese a que pudo haberlo hecho con el objeto de obtener una respuesta que satisfaga su derecho o, de ser el caso, agote dicha vía y lo habilite a acudir a otra instancia con el objeto de restablecer su derecho.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicitó que se ordene al emplazado que, dentro del plazo perentorio de dos días resuelva el recurso de apelación formulado el 15 de septiembre de 2022 contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de aplicar las sanciones previstas en el Nuevo Código Procesal Constitucional. Asimismo, solicitó el pago de los costos del proceso. Alegó la vulneración de sus derechos al debido procedimiento administrativo, y a la tutela jurisdiccional efectiva, en su manifestación del derecho al plazo razonable.

Análisis de procedencia de la demanda

2. Este Tribunal Constitucional recuerda que el artículo 7, inciso 4 del Nuevo Código Procesal Constitucional (artículo 5, inciso 4 del anterior código) subordina la procedencia del amparo contra actuaciones administrativas al agotamiento de la vía administrativa —que, en los hechos, es la vía previa—, salvo que se advierta la presencia de alguna causal que exima al justiciable de agotarla, las cuales se encuentran

⁶ Foja 97



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

tipificadas en el artículo 43 del Nuevo Código Procesal Constitucional (artículo 46 del anterior código).

3. En el fundamento 1 de la sentencia emitida en el Expediente 0895-2001-AA/TC, se señaló que *"[l]a exigencia de agotarse la vía administrativa antes de acudir al amparo constitucional se fundamenta en la necesidad de brindar a la Administración la posibilidad de revisar sus propios actos, a efectos de posibilitar que el administrado, antes de acudir a la sede jurisdiccional, pueda en esa vía solucionar, de ser el caso, la lesión de sus derechos e intereses legítimos"*. En tal sentido, la exigencia del agotamiento de la vía previa tiene por objeto preservar el carácter subsidiario del proceso de amparo al evitar que el acceso a la jurisdicción constitucional se produzca sin dar oportunidad a la Administración pública de remediar la vulneración constitucional que ulteriormente se invoca en el proceso de amparo.
4. A la fecha de presentación de la demanda, esto es, el 23 de noviembre de 2022, se encontraba pendiente la resolución del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, y, por lo tanto, la vía previa aún no se había agotado. Sin embargo, el artículo 43, inciso 4, del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo.), establece que no será exigible tal agotamiento si “no se resuelve la vía previa en los plazos fijados para su resolución”.
5. Pues bien, a la fecha de presentación de la demanda, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas se había excedido del plazo de treinta (30) días establecido en el artículo 23 de su Reglamento Interno para resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor. Por consiguiente, en el presente caso, no era exigible el agotamiento de la vía administrativa previa, por lo que, esta Sala del Tribunal considera que corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.

Sobre el derecho al plazo razonable

6. El derecho al plazo razonable del proceso o el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso reconocido en el artículo 139, inciso 3, de la Constitución. El plazo de un proceso o un procedimiento será razonable solo si aquel comprende un lapso que resulte necesario y suficiente para el desarrollo de las actuaciones procesales necesarias y pertinentes que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

requiere el caso concreto, así como para el ejercicio de los derechos de las partes de acuerdo a sus intereses, a fin de obtener una respuesta definitiva en la que se determinen obligaciones a las partes.

7. Para determinar si en cada caso concreto se ha producido o no la violación del derecho al plazo razonable del proceso o a ser juzgado dentro de un plazo razonable, este Tribunal precisó en la sentencia emitida el Expediente 00295-2012-PHC/TC los criterios que permitirán apreciar si el retraso o dilación es indebido o no, y que han de ser analizados según las circunstancias de cada caso concreto:
 - (i) la complejidad del asunto, en el que se consideren los factores tales como la naturaleza y gravedad del delito, los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria para el esclarecimiento de los hechos, la pluralidad de agraviados o inculpados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de un determinado asunto resulta particularmente complicada y difícil
 - (ii) la actividad o conducta procesal del interesado, en el que se evalúa si su actitud ha sido diligente o ha provocado retrasos o demoras en el proceso, por cuanto si la dilación ha sido provocada por él no cabe calificarla de indebida. En ese sentido, habrá que distinguir entre el uso regular de los medios procesales que la ley prevé y la actitud obstruccionista o la falta de cooperación del interesado, la cual estaría materializada en la interposición de recursos que, desde su origen y de manera manifiesta se encontraban condenados a la desestimación. En todo caso, corresponde al juez demostrar la conducta obstruccionista del interesado; y
 - (iii) la conducta de las autoridades judiciales, donde se evalúa el grado de celeridad con el que se ha tramitado el proceso, sin perder de vista en momento alguno el especial celo que es exigible a todo juez encargado de dilucidar una causa. Para ello, será preciso examinar las actuaciones u omisiones de los órganos judiciales en la tramitación de la causa. Las indebidas e injustificadas acumulaciones o desacumulaciones de procesos; la suspensión reiterada e injustificada del juicio oral; la admisión o la actuación de una prueba manifiestamente impertinente; la reiterada e indebida anulación por parte del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC

AREQUIPA

LUIGI CAZOLAIO

órgano jurisdiccional de segundo grado respecto a las decisiones del órgano jurisdiccional de primer grado; etc., son ejemplos de lo primero. La inobservancia injustificada de los horarios para la realización de las diligencias; la demora en la tramitación y resolución de los medios impugnatorios; etc., son ejemplos de lo segundo.

8. En la misma sentencia este Tribunal precisó que la eventual constatación por parte de la judicatura constitucional de la violación del derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable no puede ni debe significar el archivo definitivo o la conclusión del proceso judicial de que se trate (civil, penal, laboral, etc.), sino que corresponde la emisión de un pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto en el plazo más breve posible.
9. Este Tribunal arribó a dicha conclusión por cuanto entiende que el derecho al plazo razonable del proceso es un derecho de naturaleza inclusiva, en la medida en que su ámbito de tutela puede alcanzar a más de un titular. Así, tratándose de un proceso penal, la cobertura constitucional puede alcanzar no solo al procesado, sino también a la víctima o la parte civil. Por ello, cada vez que se determine la violación del derecho al plazo razonable del proceso, se puede afectar también el derecho a obtener satisfacción jurídica en un tiempo razonable de la víctima o la parte civil. Y es que una situación como la descrita, esto es, la prolongación del proceso más allá de lo razonable, podría afectar por igual a ambas partes; y si ello es así debería considerarse también la tutela del derecho a la víctima o la parte civil. De ahí la necesidad de que la consecuencia jurídica sea la emisión de la decisión que resuelva de manera definitiva la situación jurídica del procesado. Dicho con otras palabras, que el órgano jurisdiccional emita pronunciamiento definitivo sobre el fondo del asunto en el plazo más breve posible.

Análisis del caso concreto

10. En el presente caso, el actor refiere que la emplazada ha excedido el plazo establecido por el Reglamento Interno del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas, para resolver su recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA.CO, vulnerando de esta forma su derecho al plazo razonable.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

11. De la revisión de autos se aprecia que, mediante Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA.CO, de fecha 25 de agosto de 2022⁷, la Autoridad Nacional del Agua, otorgó licencia de uso de agua superficial con fines mineros, de los ríos Titire y Vizcachas pertenecientes a la cuenca del río Tambo, a favor de Anglo American Quellaveco S.A., para la operación minera Quellaveco, ubicada en el distrito de Torata, provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua.
12. Contra la citada resolución, el actor interpuso recurso de apelación, mediante escrito de fecha 15 de septiembre de 2022⁸, por considerar que no cumplía con los requisitos legales, y que la licencia otorgada podría afectar los derechos de terceros, en el interés difuso de los pobladores, agricultores y ganaderos del Valle de Tambo.
13. Al respecto, mediante escrito de fecha 20 de febrero de 2023⁹, la emplazada manifestó que la demora en la resolución del recurso de apelación formulado por el actor se debe a que, en el procedimiento administrativo en cuestión corresponde evaluar veintidós (22) cuestionamientos técnicos formulados por diversos administrados contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA.CO, de fecha 25 de agosto de 2022, y que han sido remitidos al Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas hasta el 30 de noviembre de 2022.
14. Ahora bien, respecto a la complejidad del asunto, el Memorando 0028-2023-ANA-TNRCH-ST, de fecha 23 de enero de 2023, emitido por el Secretario Técnico del Tribunal Nacional de Resoluciones de Controversias Hídricas, ciertamente señala que en el procedimiento administrativo CUT 30082-2022, corresponde evaluar 22 cuestionamientos formulados por diversos administrados contra la Resolución Directoral 00624-2022-ANA-AAA-CO y que han sido remitidos al mencionado tribunal hasta el 30 de noviembre de 2022; por lo que el caso puede ser calificado como complejo. Por ende, la demora en la resolución del recurso de apelación interpuesto por el actor se justifica en la necesidad de garantizar el derecho al debido procedimiento administrativo de todos los administrados involucrados. Por otro lado, respecto a actividad o conducta del interesado, de autos no se advierte que el actor haya tenido una actitud obstruccionista o

⁷ Foja 4

⁸ Foja 11

⁹ Foja 46



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

dilatoria, por lo que el demandante ha actuado de manera regular, en el marco del ejercicio de su derecho a la defensa.

15. Finalmente, en torno a la conducta de la demandada, a criterio de esta Sala del Tribunal, la dilación que viene ocurriendo en la resolución del medio impugnatorio del demandante no se debe a la actitud o falta de diligencia del Tribunal emplazado, sino a la cantidad de cuestionamientos técnicos formulados contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA.CO, lo que supone la revisión por parte de la emplazada, de cada uno de los recursos interpuestos a fin de garantizar el debido procedimiento administrativo de los administrados.
16. Siendo ello así, luego del análisis de los tres elementos para determinar la razonabilidad del plazo, se concluye que en el procedimiento administrativo subyacente la demora en la resolución del recurso presentado por el actor se sustenta en la cantidad de cuestionamientos técnicos formulados contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA.CO, no advirtiéndose falta de debida diligencia por parte de la demandada en el procedimiento administrativo subyacente. En consecuencia, esta Sala del Tribunal declara que la dilación en el trámite del proceso subyacente no vulnera el derecho al plazo razonable, por lo que la demanda deberá ser desestimada.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo, al no haberse acreditado la vulneración del derecho al plazo razonable del actor.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH

PONENTE OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC

AREQUIPA

LUIGI CAZOLAIO

VOTO DEL MAGISTRADO MONTEAGUDO VALDEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero a la ponencia del magistrado Ochoa Cardich y suscribo la fundamentación expuesta que sustenta la decisión resolutive. En tal sentido, mi voto es por declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo al no estar acreditada la vulneración del derecho al plazo razonable del accionante.

S.

MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular, el cual sustento en los siguientes fundamentos:

§1. Petitorio

1. En la presente demanda, el recurrente solicitó que se ordene al emplazado que, dentro del plazo perentorio de dos días resuelva el recurso de apelación formulado el 15 de septiembre de 2022 contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de aplicar las sanciones previstas en el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo.). Asimismo, solicitó el pago de los costos del proceso.
2. Se alega la vulneración de sus derechos al debido procedimiento administrativo, y a la tutela jurisdiccional efectiva, en su manifestación del derecho al plazo razonable.

§2. Lo resuelto en la ponencia

2.1. Sobre la procedencia de la demanda

3. En cuanto a la procedencia de la demanda, la ponencia sostiene que al tratarse de un amparo contra resolución administrativa, resultaría, en principio, aplicable el art. 7.4 del NCPCo. que prescribe la improcedencia de la misma cuando no se hubieran agotado las vías previas.
4. Sin embargo, resuelve que este Tribunal conocerá el fondo del asunto de conformidad con la excepción contemplada en el art. 43.4 del citado código, que señala que no será exigible el agotamiento de la vía previa cuando ésta no se hubiera resuelto dentro de los plazos fijados. Y es que la resolución administrativa objetada fue emitida el 25 de agosto de 2022, luego fue apelada por el ahora demandante el 15 de septiembre de dicho año y -al no tener respuesta habiendo pasado un mes en exceso del plazo para emitir resolución-, interpuso demanda de amparo el 23 de noviembre de 2022.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

2.2. Sobre el fondo: el derecho al plazo razonable

5. Sobre el fondo, la ponencia analiza la controversia a la luz de los criterios establecidos en la STC 00295-2012-PHC/TC para determinar si existe o no una vulneración al derecho al plazo razonable, a saber, (1) la complejidad del asunto, (2) la actividad o conducta procesal del interesado y (3) la conducta de las autoridades judiciales.
6. Respecto del primer punto, mediante la resolución administrativa cuestionada, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), otorgó licencia de uso de agua superficial con fines mineros, de los ríos Titire y Vizcachas pertenecientes a la cuenca del río Tambo, a favor de Anglo American Quellaveco S.A., para la operación minera Quellaveco, ubicada en el distrito de Torata, provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua. Frente a lo cual, el recurrente interpuso una apelación, argumentando que ésta no cumplía con los requisitos legales, y que la licencia otorgada podría afectar los derechos de terceros, en el interés difuso de los pobladores, agricultores y ganaderos del Valle de Tambo.
7. Mis colegas concluyen que el caso es complejo con base en el argumento de la parte emplazada, que señala que en la controversia administrativa corresponde evaluar 22 cuestionamientos formulados por diversos administrados contra la resolución administrativa impugnada y que han sido remitidos al mencionado Tribunal administrativo hasta el 30 de noviembre de 2022.
8. En lo tocante al segundo punto, la ponencia establece que la dilación no se debe a la conducta del demandante. Por último, respecto del tercer elemento, se descarta que el retraso se deba a la falta de diligencia del Tribunal administrativo emplazado.
9. En suma, básicamente por la complejidad de la controversia, los magistrados en mayoría concluyen en que si bien se ha pasado el plazo legal, no hay una vulneración al plazo razonable.

§3. Análisis del caso

3.1. Sobre la procedencia de la demanda

10. En el presente caso, concuerdo con que el Tribunal Constitucional conozca el fondo de la controversia. Si bien a la fecha de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC

AREQUIPA

LUIGI CAZOLAIO

presentación de la demanda, el 23 de noviembre de 2022, aún se encontraba pendiente la resolución de la apelación en sede administrativa, lo cierto es que el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas ya se había excedido del plazo de treinta días para resolver establecido en el art. 23 de su Reglamento Interno.

11. Por tanto, considero que declarar la improcedencia en este caso sería inconstitucional porque condenaría a la parte a una espera indefinida, la ubicaría en un limbo incierto sin tutela de sus derechos fundamentales por causa de la lentitud de la burocracia.

3.2. Sobre el fondo: el derecho al plazo razonable

12. En el Perú, el derecho al plazo razonable no se encuentra señalado en forma expresa en la Constitución de 1993, pero tiene basamento convencional en el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y ha sido reconocido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional como una manifestación implícita del derecho al debido proceso reconocido en el art. 139.3 de la Norma Fundamental. Si bien su jurisprudencia suele estar relacionada al derecho que tienen las personas de ser juzgadas penalmente en un plazo razonable, nada obsta que se aplique también en el ámbito del derecho administrativo, máxime si el artículo convencional citado se refiere a cualquier circunstancia en la que se vaya a determinar los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de ***cualquier otro carácter***.
13. Partiendo de tal premisa, corresponde analizar los tres elementos para determinar si el retraso del Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas en resolver la apelación del recurrente es razonable o no.
14. Respecto del primer punto, coincido con la ponencia en el extremo que señala que la controversia administrativa subyacente es compleja en atención a que se deben resolver 22 cuestionamientos técnicos sobre el otorgamiento de la licencia de uso de agua superficial con fines mineros, de los ríos Titire y Vizcachas pertenecientes a la cuenca del río Tambo, a favor de Anglo American Quellaveco S.A, para la operación minera Quellaveco. Ciertamente estos aspectos requieren de una examinación rigurosa y técnica.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

15. Sobre el segundo elemento, coincido también con mis colegas en mayoría cuando concluyen que la dilación no es imputable a la conducta del interesado. Sin embargo, considero que además es necesario rechazar en forma expresa -cosa que no hace la ponencia- el argumento de descargo de la emplazada que a su vez ha sido acogido por las dos instancias judiciales.
16. La Procuradora Pública del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, mediante escrito de septiembre del presente año, solicita a este Tribunal que confirme la improcedencia decretada en las dos instancias judiciales previas por la causal de no haber agotado la vía previa, contemplada en el art. 7.4 del NCPCo. En su defensa, alega lo siguiente¹⁰:

(...) el demandante no ha señalado haber acudido ante la autoridad administrativa a efecto de impulsar la resolución del recurso impugnatorio formulado o solicitar a la misma que justifique las razones de la demora en emitir una decisión, pese a que pudo haberlo hecho con el objeto de obtener una respuesta que satisfaga su derecho o, de ser el caso, agote dicha vía y lo habilite a acudir a otra instancia con el objeto de restablecer su derecho

Así se aprecia también en la sentencia del *A quo*¹¹:

OCTAVO. De la revisión del expediente se tiene que, si bien la parte demandante interpuso un recurso de apelación, conforme al folio 11 del expediente; no se advierte que haya solicitado a la parte demandada resuelva dicho recurso de apelación.

Y, en la misma línea, la sentencia de vista sostiene lo siguiente: ¹²

2.6.- (...) En contraste, el demandante no ha afirmado haber acudido ante la autoridad administrativa a efecto de impulsar la resolución del recurso impugnatorio formulado o solicitar a la misma que justifique las razones de la demora en emitir una decisión, pese a que pudo haberlo hecho con el objeto de obtener una respuesta que satisfaga su derecho o, de ser el caso, agote dicha vía y lo habilite a acudir a otra instancia con el objeto de restablecer su derecho. Sin embargo, al no haber realizado ningún acto en sede administrativa, para impulsar la obtención de una respuesta o para cuestionar la demora, se corrobora que no agotó la vía previa, (...).

¹⁰ Fojas 2 del Escrito N° 008035-2024-ES.

¹¹ Ver fojas 62.

¹² Ver fojas 100-101.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

17. Al respecto, me parece carente de todo sustento legal y constitucional tal argumentación, puesto que se hace responsable al recurrente del letargo del Tribunal administrativo. Esta situación se hace más grave aún, toda vez que no se trata solo de un argumento forzado de la parte demandada, sino que las dos instancias judiciales han recurrido a razones similares para declarar improcedente la demanda al alegar que el actor no realizó impulso de oficio de su caso.
18. Aquí debemos ser enfáticos: **los ciudadanos no tenemos la obligación de impulsar el proceso administrativo; por el contrario, es deber de la administración pública el impulso de oficio. Una vez interpuesta la apelación, la maquinaria estatal debió procurar un pronunciamiento oportuno, quizá no dentro del plazo legal, pero siempre dentro del plazo razonable, sin ser necesario que los interesados estén en actitud mendicante tocando las puertas de la Administración en busca de justicia.** Dicho deber, además, se encuentra señalado en forma explícita en el art. IV.1.3 del TUO de la Ley 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG).
19. En esa línea, paso a analizar el tercer punto. Veamos la cronología:
- La resolución administrativa impugnada data del **25 de agosto de 2022**.
 - La apelación del demandante tiene fecha del **15 de septiembre de 2022**.
 - El Tribunal administrativo tenía el plazo de treinta días para resolver, es decir, hasta el **28 de octubre de 2022**.
 - Ante la inacción, el recurrente interpuso demanda de amparo el **23 de noviembre de 2022**.
 - La primera instancia judicial declaró improcedente la demanda por falta de agotamiento de la vía previa el **5 de abril de 2023**¹³.
 - La segunda instancia judicial declaró improcedente la demanda por falta de agotamiento de la vía previa el **24 de agosto de 2023**¹⁴.
 - El Tribunal Constitucional programó audiencia pública el **18 de septiembre de 2024**, sin que las partes hubieran hecho informe oral.
 - El Tribunal Constitucional sometió a votación la demanda de amparo el **3 de octubre de 2024**.

¹³ Ver fojas 60.

¹⁴ Ver fojas 97.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

20. Tomo nota que a la fecha no existe ningún documento en el expediente que me permita colegir que ya se ha resuelto la apelación, teniendo la parte emplazada la carga probatoria de aportar tal información. Esto por sí solo ya es suficiente para resolver el caso, sin embargo, puede agregarse que resulta razonable suponer que aún no hay resolución alguna del recurso administrativo ya que el escrito antes aludido de la Procuraduría del MIDAGRI en el que se pide la declaratoria de improcedencia por falta de agotamiento de la vía previa, data de septiembre de este año.
21. Todo esto me lleva a preguntar **¿la conducta del Tribunal administrativo es razonable?**, puesto en términos más específicos, **¿siendo octubre de 2024 es razonable que éste aún no haya resuelto un recurso administrativo que debió resolver en octubre de 2022?** A mi juicio, por más técnico que sea el asunto de fondo, es inconcebible que hayan dos años de retraso, ello constituye una transgresión no solo al plazo legal, sino una vulneración al derecho constitucional al plazo razonable, razón por la cual debe declararse fundada la demanda.

3.3 Sobre el rol pacificador del Tribunal Constitucional en el contexto de los conflictos sociales

22. La demora irrazonable en resolver el recurso de apelación beneficia, en los hechos, a que se mantenga el *status quo* de las cosas, esto es, la vigencia de la autorización de la licencia de uso de agua superficial otorgada en favor de Anglo American Quellaveco S.A. para la operación minera Quellaveco.
23. La justicia en general y, con mayor razón, la justicia constitucional, no puede ser ciega a los hechos que generan conflictividad social en el país. Es de público conocimiento que el proyecto minero en cuestión reviste una considerable importancia económica, no obstante, genera el temor de los agricultores de quedarse sin agua. En este contexto, no resolver la apelación administrativa, es resolver de facto a favor de la minera y mantener el conflicto latente.
24. Por tanto, atendiendo al rol pacificador de los conflictos que caracteriza al Tribunal Constitucional, considero que es necesario emitir sentencia estimatoria para conminar al Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas a que resuelva la mencionada apelación, a fin de que se defina en la vía administrativa lo que corresponda sobre el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

otorgamiento de la licencia, absolviendo los cuestionamientos técnicos y con arreglo a derecho.

§4. Sentido del voto

Por lo expuesto, expreso mi voto en el siguiente sentido:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración al plazo razonable en el procedimiento administrativo.
2. **DISPONER** que el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas resuelva, en un plazo de treinta días calendario contados desde la notificación de la presente sentencia, el recurso de apelación formulado el 15 de septiembre de 2022 contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, bajo responsabilidad.
3. **CONDENAR** a la parte demandada al pago de los costos procesales.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente controversia, me adhiero al sentido del voto del magistrado Gutierrez Ticse. Sin perjuicio de ello, considero necesario expresar los fundamentos de mi decisión:

1. En el presente caso, el recurrente solicitó que se ordene al emplazado que, dentro del plazo perentorio de dos días resuelva el recurso de apelación formulado el 15 de septiembre de 2022 contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de aplicar las sanciones previstas en el Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo.). Asimismo, solicitó el pago de los costos del proceso.
2. Se alega la vulneración de sus derechos al debido procedimiento administrativo, y a la tutela jurisdiccional efectiva, en su manifestación del derecho al plazo razonable.
3. En el presente caso, concuerdo con la ponencia respecto a la procedencia de la demanda, en tanto a la fecha de presentación de la demanda, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas se había excedido del plazo de treinta (30) días establecido en el artículo 23 de su Reglamento Interno para resolver el recurso de apelación interpuesto por el actor. Por consiguiente, en el presente caso, no era exigible el agotamiento de la vía administrativa previa, por lo que, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.
4. Partiendo de tal premisa, corresponde analizar la presente controversia a partir de los criterios establecidos en la STC 00295-2012-PHC/TC para determinar si existe o no una vulneración al plazo razonable, esto es: i) la complejidad del asunto; ii) la actividad o conducta procesal del interesado, y iii) la conducta de las autoridades judiciales.
5. Respecto del **primer punto**, coincido con la ponencia en el extremo que señala que la controversia administrativa subyacente es compleja en atención a que se deben resolver 22 cuestionamientos técnicos sobre el otorgamiento de la licencia de uso de agua superficial con fines mineros de los ríos Titire y Vizcachas pertenecientes a la cuenca del río Tambo, a favor de Anglo American Quellaveco S.A, para la operación minera Quellaveco.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

6. Sobre el **segundo elemento**, coincido con la ponencia en tanto precisa que la dilación no es imputable a la conducta del interesado. La Procuradora Pública del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, mediante escrito de septiembre del presente año, solicitó a este Tribunal que confirmase la improcedencia decretada en las dos instancias judiciales previas por la causal de no haber agotado la vía previa, contemplada en el art. 7.4 del NCPCo. En dicho escrito, argumenta lo siguiente¹:

(...) el demandante no ha señalado haber acudido ante la autoridad administrativa a efecto de impulsar la resolución del recurso impugnatorio formulado o solicitar a la misma que justifique las razones de la demora en emitir una decisión, pese a que pudo haberlo hecho con el objeto de obtener una respuesta que satisfaga su derecho o, de ser el caso, agote dicha vía y lo habilite a acudir a otra instancia con el objeto de restablecer su derecho

Así se aprecia también en la sentencia del *A quo*²:

OCTAVO. De la revisión del expediente se tiene que, si bien la parte demandante interpuso un recurso de apelación, conforme al folio 11 del expediente; no se advierte que haya solicitado a la parte demandada resuelva dicho recurso de apelación.

Y, en la misma línea, la sentencia de vista sostiene lo siguiente: ³

2.6.- (...) En contraste, el demandante no ha afirmado haber acudido ante la autoridad administrativa a efecto de impulsar la resolución del recurso impugnatorio formulado o solicitar a la misma que justifique las razones de la demora en emitir una decisión, pese a que pudo haberlo hecho con el objeto de obtener una respuesta que satisfaga su derecho o, de ser el caso, agote dicha vía y lo habilite a acudir a otra instancia con el objeto de restablecer su derecho. Sin embargo, al no haber realizado ningún acto en sede administrativa, para impulsar la obtención de una respuesta o para cuestionar la demora, se corrobora que no agotó la vía previa, (...).

7. Al respecto, nuestro ordenamiento jurídico, en la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, ha recogido el siguiente principio:

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que

¹ Fojas 2 del Escrito N° 008035-2024-ES.

² Ver fojas 62.

³ Ver fojas 100-101.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

8. Como se evidencia, por mandato legal, es deber de la administración pública el impulso de oficio en el marco de un procedimiento administrativo, lo que implica que, una vez interpuesto un recurso de apelación, la entidad competente debe procurar emitir un pronunciamiento oportuno, quizá no dentro del plazo legal, pero siempre dentro del plazo razonable. En ningún momento, dicho principio del derecho administrativo traslada la responsabilidad al administrado de impulsar el procedimiento como tal.
9. Por último, respecto al **tercer punto**, se debe tener en cuenta la cronología del presente caso. Con fecha del 15 de septiembre de 2022, el recurrente impugnó la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, cumpliéndose el plazo de 30 días para resolver por parte de la autoridad administrativa el 28 de octubre de 2022. A la fecha, no existe ningún documento en el expediente que permita advertir que ya se ha resuelto la apelación, teniendo la parte emplazada la carga probatoria de aportar tal información.
10. Por tanto, resulta claro que la emplazada no ha resuelto la apelación formulada por el recurrente dentro del plazo razonable, siendo que ahora estando en el mes de noviembre del 2024, esta aún no ha emitido pronunciamiento alguno. Si bien, de autos se advierte un asunto de fondo, es inconcebible que hayan dos años de retraso, ello constituye una transgresión no solo al plazo legal, sino una vulneración al derecho constitucional al plazo razonable, razón por la cual debe declararse fundada la demanda.
11. Por tanto, corresponde exhortar al Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas a que resuelva la mencionada apelación, a fin de que se defina en la vía administrativa lo que corresponda sobre el otorgamiento de la licencia, absolviendo los cuestionamientos técnicos y con arreglo a derecho.

Por lo expuesto, expreso mi voto en el siguiente sentido:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por haberse acreditado la vulneración al plazo razonable en el procedimiento administrativo.
2. **DISPONER** que el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03810-2023-PA/TC
AREQUIPA
LUIGI CAZOLAIO

Hídricas resuelva, en un plazo de treinta días calendario contados desde la notificación de la presente sentencia, el recurso de apelación formulado el 15 de septiembre de 2022 contra la Resolución Directoral N.º 0624-2022-ANA-AAA-CO, bajo responsabilidad.

3. **CONDENAR** a la parte demandada al pago de los costos procesales.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ