

EXPS. ACUMULADOS N.º 300-2002-AA/TC Y OTROS

CAJAMARCA

MINAS CONGA S.R.L. Y OTROS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de abril de 2003, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los señores Magistrados Alva Orlandini, Presidente; Revoredo Marsano y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

### ASUNTO

Recursos extraordinarios interpuestos en los expedientes que a continuación se indican: Exp. N.º 300-2002-AA/TC, Minas Conga S.R.L.; Exp. 301-2002-AA/TC, Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Chaupiloma Dos de Cajamarca, y Exp. N.º 302-2002-AA/TC, Minera Yanacocha S.R.L., contra las sentencias emitidas por la Sala Especializada en lo Civil de la Corte Superior de Cajamarca, que declaran improcedentes las acciones de amparo de autos.

### ANTECEDENTES

Las empresas recurrentes, con fecha 8 de enero de 2001, interponen acciones de amparo contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca, con objeto de que 1) se declare inaplicable la Ordenanza Municipal N.º 012-2000-CMPC, mediante la cual se declara el cerro Quilish y las microcuencas de los ríos Quilish, Porcón y Grande Zona Reservada Protegida Municipal Provincial la misma en la que los recurrentes ejercitan su derecho a la exploración y explotación de recursos minerales. 2) Asimismo, demandan el cese inmediato de todos los actos subsecuentes con los que se pretende hacer efectiva la referida ordenanza. Manifiestan que la Municipalidad de Cajamarca no es competente para declarar zona reservada alguna, ya que dicha atribución le corresponde única y exclusivamente al Poder Ejecutivo y que la ordenanza cuya inaplicación se solicita, al ser de naturaleza autoaplicativa, vulnera sus derechos de propiedad y a la libertad de trabajo. Igualmente, señalan que, debido a su condición de concesionarias de derechos mineros, están protegidas por la Constitución y la Ley General de Minería. Por último alegan que la ordenanza municipal antes mencionada es inconstitucional en la medida en que no cuenta con sustento legal alguno y que ha sido emitida sobre la base de una premisa que sólo se aplica a personas naturales, como es el principio de que nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.

La emplazada contesta las demandas señalando que corresponde a las entidades ediles velar por la conservación de la flora y la fauna de sus localidades, y que si bien la creación de áreas naturales protegidas se realiza por Decreto Supremo, la ordenanza cuya inaplicación se pretende sólo se limita a declarar al cerro Quilish y a algunas microcuencas como zona reservada protegida municipal. Añade, con respecto a la supuesta vulneración del derecho a la propiedad, que el ser titulares de una concesión minera no les confiere a las demandantes título de propiedad sobre el suelo. Más aún, ninguno de los derechos supuestamente vulnerados pueden ejercerse con contravención con el bien común y, en todo caso, lo que pretende proteger la norma

cuestionada es el colchón hídrico de donde nacen los ríos que abastecen de agua a la ciudad de Cajamarca.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Energía y Minas, emplazado en las demandas por disposición del Juzgado, solicita se las declare improcedentes con respecto a su representada, por cuanto no existe ninguna relación jurídica sustancial con las demandantes, ya que no ha intervenido en los actos y normas dictadas por la municipalidad demandada, motivo por el cual solicita la extromisión del proceso.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Agricultura, también emplazado en las demandas por disposición del Juzgado, pide igualmente que se las declare improcedentes, argumentando que la presente acción de amparo está dirigida contra una norma de carácter general con rango de ley, hecho que contraviene lo establecido en el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución. Además, aduce que la cuestionada ordenanza municipal no afecta, en modo alguno, el ejercicio del derecho que les asiste a las demandantes como concesionarias mineras, más aún si esos derechos han sido concedidos con anterioridad a la norma cuya inaplicación pretenden.

El Primer Juzgado Civil de Cajamarca, declara improcedentes las demandas, considerando que la Municipalidad de Cajamarca ha actuado dentro de las atribuciones y la autonomía que le confieren la Constitución y la ley. Considera, además, que no ha sido violado el derecho de propiedad, puesto que las demandantes no son propietarias del suelo en el que se encuentran las concesiones mineras de las cuales son titulares, ya que la propiedad de los recursos o fuentes naturales le corresponde al Estado. Tampoco se ha afectado el derecho a la libertad de trabajo, porque la municipalidad demandada ha actuado con el propósito de garantizar un ambiente equilibrado para el desarrollo de su comunidad, debiendo considerarse también que los derechos fundamentales deben ser ejercidos en armonía con el bien común.

La recurrida confirma las apeladas por los mismos fundamentos y, adicionalmente, por considerar que no procede la acción de amparo contra normas que tienen rango de ley, pues la vía correcta para su cuestionamiento es la acción de inconstitucionalidad prevista en el inciso 4) del artículo 200° de la Constitución.

## **FUNDAMENTOS**

1. Se ha argumentado a lo largo del proceso que en el inciso 2) del artículo 200° de la Constitución se establece taxativamente que no proceden las acciones de amparo contra normas legales; empero se ha omitido destacar, conforme lo establece el artículo 3° de la Ley N.° 23506, que en ejercicio de la facultad de control difuso, sí procede la utilización de dicha vía para la cautelación de los efectos de una ley o norma con rango de ley, en caso de que éstos pudieran afectar o amenazar derechos fundamentales constitucionalmente protegidos.
2. En el caso de autos, las recurrentes sostienen que con la Ordenanza Municipal N.° 012-2000-CMPC, expedida por la Municipalidad de Cajamarca, se declara Zona Reservada Protegida Municipal Provincial el cerro Quilish y algunas microcuencas ubicadas en la provincia de Cajamarca, y se amenaza con ello sus derechos de propiedad y a la de

libertad de trabajo. Cuestionan, fundamentalmente, la legalidad de dicha norma, por una presunta incompetencia de la demandada para emitirla, y alegan, también, su carácter inconstitucional.

3. Las áreas naturales protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional que se encuentran reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado. Dicha condición surge por la importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados con el interés cultural, paisajístico y científico, amén de su contribución al desarrollo sostenible del país.

La declaración de área natural protegida conlleva a que se constituya en patrimonio de la nación y sea objeto de dominio público, lo que genera que la propiedad no puede ser transferida a particulares.

En ese orden de ideas, la declaración de área natural tiene por propósitos:

- a) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país; mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representen la diversidad única y distintiva del país; evitar la extinción de especies de flora y fauna, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas, así como impedir la pérdida de la diversidad genética; mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable sostenible; manejar los recursos de la fauna entre, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas.
- b. Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permita desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales; e igualmente en lo relativo a las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas de modo que se asegure la captación, flujo y calidad de las aguas, y se controle la erosión y sedimentación; proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científica; proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del ambiente, oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como para un desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país; mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior; restaurar ecosistemas deteriorados.
- c. Proteger, cuidar o mejorar sitios de reproducción o de refugio, rutas de migración, fuentes de agua o de alimento en épocas críticas, sitios frágiles, monumentos y sitios históricos en coordinación con las autoridades competentes; conservar

formaciones geológicas y geomorfológicas, y asegurar la continuidad de los servicios ambientales que prestan.

Las áreas naturales protegidas y que pudieran eventualmente ser afectadas por las labores de explotación minera, a que se refiere el artículo 22° de la Ley N.° 26834 constituyen en conjunto el denominado Sistema Nacional de las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), a cuya gestión se encuentran integrados el Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, entre otros.

Dicho Sistema se complementa con las Áreas de Conservación Regional, las Áreas de Conservación Privadas y las Áreas de Conservación Municipal.

En ese contexto, es dable admitir que el artículo 78° del Decreto Supremo N.° 038-200-AG expresamente establece que los Gobiernos Locales pueden determinar, sobre la base de sus planes de ordenamiento territorial y en el exclusivo ámbito de su competencia y jurisdicción, las áreas destinadas a complementar las acciones de conservación de la diversidad biológica, de recreación y educación a la población de su jurisdicción, siempre que no estén comprendidas en los ámbitos de las Áreas Naturales Protegidas iniciando un procedimiento que debe culminar con la inscripción del Área de Conservación Municipal en el registro de la materia, a cargo del Instituto de Recursos Naturales (INRENA). Cabe advertir que dicha inscripción sólo puede ser denegada en caso de existir reserva del Estado o no contarse con el consentimiento de los titulares de derechos exclusivos o excluyentes.

4. A mayor abundamiento, el artículo 191° de la Constitución establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local, y como tales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Por su parte, el inciso 3) del artículo 65° de la Ley N.° 23853, Orgánica de Municipalidades, contempla, como una de las funciones de dichas entidades, el velar por la conservación de la flora y fauna locales y promover ante las autoridades respectivas las acciones necesarias para el desarrollo, aprovechamiento racional y recuperación de los recursos naturales ubicados en el territorio de su jurisdicción.

5. Dentro de este contexto, el Tribunal Constitucional considera que si bien es cierto que las municipalidades carecen de facultades para crear una Zona Reservada Protegida Provincial, también lo es que sí pueden establecer la creación de Áreas de Conservación Municipal contemplada en el artículo 78° y siguientes del Decreto Supremo N.° 038-2001-AG, siempre que tal decisión sea complementada con las acciones administrativas ante el Instituto de Recursos Naturales (INRENA).
6. El artículo 66° de la Constitución establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Además, dispone que por ley orgánica se fijen las condiciones las condiciones de su utilización y otorgamiento a particulares y que la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

7. El artículo 1° de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los

**Recursos Naturales, N.° 26821** estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los artículos 66° y 67° de la Constitución. Asimismo, el artículo 19° se establece que los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que se establecen en las leyes especiales para cada recurso natural.

8. El artículo 9° de Ley General de Minería, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N.° 014-92 EM, señala que la concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, y que dicha titularidad no le confiere la calidad de propietario del suelo en el cual se encuentran ubicados los yacimientos. La propiedad, según definición del artículo 923° del Código Civil, es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien, y debe usarse en armonía con el interés social.
9. En el caso específico de Minera Yanacocha S.R.L., que alega ser, además, propietaria de diversos predios superficiales a las concesiones mineras de las que es titular, es necesario tener en cuenta que si bien es cierto que el artículo 70° de la Constitución establece que el derecho de propiedad es inviolable y que el Estado lo garantiza, también lo es que debe ser ejercido en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. Ahora bien, según se aprecia del tenor de la norma cuestionada ésta no viola derecho de propiedad alguno ni tampoco impide su ejercicio conforme a ley.

10. En consecuencia, no se advierte que en la Ordenanza Municipal N.° 012-2000-CMPC, ni tampoco en el Oficio N.° 641-2000-A-MPC, de fojas 106 del expediente N.° 302-2002-AA/TC, dirigido sólo a Minera Yanacocha S.R.L., exista algún tipo de suspensión o limitación de su derecho como concesionaria de los yacimientos mineros en los que viene realizando sus actividades exploratorias, hecho que, además, no podría ocurrir en virtud no sólo de lo dispuesto en el artículo 103° de la Constitución, que consagra que ninguna ley tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en materia penal cuando favorece al reo, sino también de acuerdo con lo estipulado en el artículo 54°, segundo párrafo, del Decreto Legislativo N.° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, y en el artículo 47° del Decreto Legislativo N.° 708, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, que señalan que el establecimiento de áreas naturales protegidas no tiene efectos retroactivos ni afecta los derechos adquiridos con anterioridad a la creación de las mismas.

11. Tampoco se aprecia vulneración del derecho a la libertad de trabajo, por cuanto, como se ha expuesto en el fundamento precedente, la demandada en ningún momento ha realizado algún acto del que pudiera establecerse con certeza que se pretenda la suspensión de la licencia o autorización con la que cuentan las empresas demandantes en su calidad de concesionarias de los derechos mineros de los que son titulares, o que se esté amenazando la continuidad de sus actividades mineras; máxime, si el único acto concreto presuntamente lesivo del derecho de las empresas demandantes lo constituye un oficio en el que sólo se solicita información con relación a posibles trabajos que se estuvieran realizando.

En consecuencia, este Tribunal declara que las empresas recurrentes tienen expedito su derecho a realizar las labores de prospección y exploración sobre las concesiones otorgadas en su favor.

En atención a que el derecho a la libertad de trabajo se ejerce con sujeción a la ley, y ante la eventualidad de que, posteriormente, la actividad minera de explotación pudiera provocar daños intolerables en el ambiente y, lo más importante, afectar la vida y salud física de las poblaciones aledañas al cerro Quilish, se debe realizar, previamente a la explotación, un completo estudio de impacto ambiental, a ejecutarse por empresas o instituciones debidamente certificadas y que ofrezcan absoluta imparcialidad y contar con las autorizaciones gubernamentales que la ley exige.

La autoridad estatal encargada de solicitar y aprobar los estudios de impacto ambiental vinculados a las labores de explotación, deberá exigir no sólo el cumplimiento de las pautas generales previstas en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, sino que, además consignará otras a seguir que sean necesarias para la defensa de los derechos fundamentales y demás bienes que la Constitución reconoce y defiende, para lo cual solicitará la opinión de las municipalidades correspondientes.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,

#### **FALLA**

**REVOCANDO** la recurrida, que, confirmando las apeladas, declara improcedentes las demandas; y, reformándolas, las declara **INFUNDADAS**, integrándose al presente fallo el fundamento N.º 11. Dispone la notificación a las partes, su publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

**ALV A ORLANDINI**

**REVOREDO MARSANO**

**GARCÍA TOMA**