



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 1206-2005-PA/TC
LORETO
ASOCIACIÓN DE PROMOTORES DE SALUD
DEL VICARIATO SAN JOSÉ DEL AMAZONAS
"BLANDINE MASICOTE PERÚ"

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 20 días del mes de abril de 2007, el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Landa Arroyo, Gonzales Ojeda, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, García Toma y Vergara Gotelli, pronuncia la siguiente sentencia , con el fundamento de voto del magistrado Vergara Gotelli

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por la Asociación de Promotores de Salud del Vicariato San José del Amazonas "Blandine Masicote Perú" representada debidamente por don Abraham Vilchez Muñoz, contra la sentencia de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, de fojas 422, su fecha 16 de diciembre de 2004, que declara infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de abril de 2004 el recurrente interpone demanda de amparo contra el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y el Gobierno Regional de Loreto, solicitando que se suspendan los concursos públicos de concesiones forestales convocadas y se excluya a la cuenca del Mazán, zonificada como bosque de producción permanente, de los mencionados concursos, por considerar que dichos actos constituyen una amenaza cierta e inminente de su derecho constitucional a un medio ambiente equilibrado y adecuado; solicita, asimismo, que se realicen los estudios para evaluar el impacto de tales actividades forestales.

Argumenta que mediante Resolución Suprema N.º 262, de fecha 10 de junio de 1965, el Ministerio de Agricultura declaró Zona Reservada para el Estado el sistema hidrográfico del río Mazán; que, posteriormente, mediante Resolución Ministerial N.º 1349-2001-AG, de fecha 27 de diciembre del 2001, se aprobó la creación de bosques de producción permanente en el departamento de Loreto, delimitando, mediante Decreto Supremo N.º 037-2003-AG, de fecha 10 de noviembre de 2003, las unidades de aprovechamiento en las cuencas del Mazán y Tacshacuracay; y que ello se ha hecho sin considerar la afectación que podría causar a los pueblos indígenas de la zona al no haberse realizado los estudios de impacto ambiental, ni haberse considerado la reserva de protección existente, amenazando, por ende, su derecho constitucional al goce de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

El Procurador Público del Gobierno Regional de Loreto deduce las excepciones de falta de legitimidad para obrar, de oscuridad en el modo de proponer la demanda y de falta de agotamiento de la vía administrativa. Contestando la demanda solicita que sea declarada infundada, argumentando que la cuenca del Mazán ha sido zonificada por INRENA como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

bosque de producción permanente, y que no existe documento alguno que acredite que dicha cuenca se haya reconocido a comunidad nativa, campesina o ribereña alguna.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Agricultura contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada o improcedente, aduciendo que la declaración de zona reservada es facultad del Estado, y que, habiendo éste emitido resoluciones y la determinación de planes de desarrollo integral, los cuales no son incompatibles con las unidades a ser dadas en concesión, se descarta la amenaza de los derechos constitucionales invocados.

El Primer Juzgado Civil de Maynas, con fecha 9 de agosto de 2004, declara infundadas las excepciones deducidas e infundada la demanda, considerando que la recurrente no ha acreditado que la explotación de recursos maderables comporte la afectación del ecosistema y de las condiciones de vida de los pobladores de la zona.

La recurrida confirma la apelada por los mismos fundamentos, agregando que no se ha llegado a demostrar la certeza o la inminencia de la afectación del derecho a un medio ambiente equilibrado, toda vez que la demanda se basa en supuestos que no constituyen amenaza inmediata.

FUNDAMENTOS

§ Petitorio

1. Conforme se desprende del petitorio de la demanda, el objeto de ésta es que se ordene a los emplazados que dejen de clasificar a la cuenca del Mazán como *bosque de producción permanente*, y que, en consecuencia, se suspendan los concursos públicos de concesiones forestales convocados por INRENA, por considerar que tal situación se configura como una amenaza cierta e inminente de su derecho constitucional a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado.

§ El derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida

2. Este Colegiado ya se ha pronunciado con anterioridad sobre el contenido del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Por ello, se resolverá la presente causa utilizando los criterios expuestos en las sentencias emitidas en los Expedientes 018-2002-AI/TC y 048-2004-AI/TC; en ellas, a partir de una interpretación del artículo 2, inciso 22) de la Constitución, este Tribunal estableció que el derecho fundamental referido se encontraba configurado por los siguientes elementos: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado y, 2) el derecho a que dicho ambiente se preserve.
3. Asimismo se explicó la connotación de cada uno de ellos, indicando lo siguiente:

En su primera manifestación, esto es, el derecho de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1 de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.¹

4. Las obligaciones impuestas tanto a particulares como al Estado, destinadas al cuidado y preservación del ambiente, no sólo pretenden conservar el ambiente para el goce inmediato de la ciudadanía, sino que este cuidado se extiende a la protección del disfrute de las generaciones futuras, fundamento del concepto de desarrollo sostenible. Por lo tanto, en estos casos se asume un compromiso de justicia no solo para los ciudadanos que hoy deben aplicar las técnicas de explotación e industria que causen el menor impacto posible al ecosistema, sino también para las futuras generaciones.
5. Es por ello, que respecto a la relación existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, este Colegiado ha indicado que deben observarse ciertos principios que garantizan la protección del derecho materia de evaluación:

En cuanto al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, se materializa en función de los principios siguientes: a) el principio de desarrollo sostenible o sustentable (...); b) el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; c) **el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia**; d) el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados; e) el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y, g) el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

recursos no renovables.²

§ ***El principio de prevención como defensa del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida***

6. Este principio garantiza que se tomen las medidas necesarias a fin de evitar que los daños al ambiente se generen o que, en caso se lleguen a producir, la afectación sea mínima. Es decir que, frente a un posible daño ambiental, se deben adoptar las medidas destinadas a prevenir afectaciones al ambiente. Y es que esta es una de las formas a través de las que se plantea preservar el derecho bajo análisis.
7. De ahí que la “cristalización de este principio se encuentra en la acción que el Estado debe adoptar para prevenir un daño al medio ambiente que, en la actualidad, es potencial (...)”³. Por su parte, se puede apreciar concretizaciones de este principio en diversas disposiciones del ordenamiento jurídico nacional referidas al medio ambiente. Así, el ya derogado Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo N.º 613, establecía en su artículo 5.º:

“Observar fundamentalmente el principio de la prevención, entendiéndose que la protección ambiental no se limita a la restauración de daños existentes ni a la defensa contra peligros inminentes, sino a la eliminación de posibles daños ambientales”.

8. Por su parte, la Ley General del Medio Ambiente, Ley N.º 28611, de fecha 15 de octubre del 2005 -que derogó el referido código- establece en el artículo VI del Título Preliminar el principio de prevención, indicando lo siguiente:

“La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan”.

9. Finalmente, el artículo 1.º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Supremo N.º 014-2001-AG, establece:

“Son principios orientadores de la actividad forestal y de fauna silvestre los siguientes: (...) g. La prevención de los impactos ambientales de las actividades de aprovechamiento”.

10. En suma, este principio de prevención se desprende de la faz prestacional inherente al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, lo que ha sido concretizado por el legislador ordinario. En tal sentido, es ineludible el deber del Estado de prevenir adecuadamente los riesgos ante los cuales se encuentra el ecosistema, así como los daños

² Expediente 0048-2004-AI/TC, fundamento 18.

³ Pierre Foy, Fabian Novak y otros. *Derecho internacional ambiental*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003 p. 85.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que se pueden causar al ambiente como consecuencia de la intervención humana, en especial en la realización de una actividad económica. Más aún, el principio de prevención obliga al Estado a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente. Así, en doctrina se ha expuesto lo siguiente;

“La conservación no puede realizarse si no se adoptan medidas protectoras que impidan el deterioro de los bienes ambientales cuya conservación se pretende. Son necesarios medios técnicos específicos que, generalmente, van asociados con limitaciones o con otras más específicas, como la prohibición de la caza y del comercio de especies de animales protegidas o la evaluación del impacto ambiental”⁴ (subrayado agregado).

§ Recursos forestales maderables y deber de protección del Estado

11. De acuerdo al estudio realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre la situación de los recursos forestales en el 2005, el Perú se encuentra entre los diez países que goza de mayores recursos forestales del mundo⁵. Tales recursos forestales maderables, al constituir patrimonio de la Nación, requieren que el Estado procure su aprovechamiento sostenible, creando el marco jurídico que lo permita, así como los medios necesarios para controlar y supervisar las actividades de los concesionarios a quienes se les ha otorgado el uso y disfrute de dicho patrimonio. En ese sentido, detrás del reconocimiento de los derechos de aprovechamiento bajo la modalidad de contratos de concesión, se encuentra el deber del Estado de velar, preservar, resguardar y asegurar la subsistencia de nuestros recursos renovables, así como el de garantizar el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona.
12. Esto quiere decir que el deber del Estado no sólo se manifiesta en resguardar que las actividades de los concesionarios se hagan dentro de los parámetros previstos de acuerdo al marco jurídico preestablecido para la protección del ambiente, sino, también en el de ejercer un control *a priori*, esto es, de realizar los estudios pertinentes para que, antes de que se realicen las actividades que puedan afectar el medio ambiente, se tenga cierto grado de certeza sobre las consecuencias que dicha actividad pueda ocasionar. Sólo de esta manera se podrán adoptar medidas destinadas a evitar el daño o, en todo caso, hacerlo tolerable.
13. En tal sentido la Ley N.º 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre -que tiene por objeto regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales-, establece una serie de medidas destinadas a otorgar concesiones con fines maderables. En primer lugar, de acuerdo al artículo 8.1 de la Ley mencionada, el ente administrativo encargado debe delimitar el espacio geográfico definido como *bosques de producción*

⁴ Canosa Usera, Raúl. *Constitución y medio ambiente*. Lima, Jurista Editores, 2004, p. 225.

⁵ *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005, Hacia la ordenación forestal sostenible*, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2006, p. 16.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

permanente, que son áreas con bosques naturales primarios que pueden ser puestos a disposición de los particulares, previa tramitación regulada por dicha norma y su reglamento.

14. Una vez que se delimiten estas áreas, se ha de definir la modalidad de su aprovechamiento. En el caso de autos se trata de concesiones forestales con fines maderables, para lo cual es necesario que, previamente, se realicen estudios técnicos que garanticen que se cumple las condiciones de "sustentabilidad ecológica y económica por cada unidad de aprovechamiento de acuerdo a los cuales se elaborarán los planes de manejo" (artículo 10.1 de la mencionada ley).
15. Por su parte, el plan de manejo forestal debe comprenderse como la descripción de las actividades de evaluación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque, "conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente."

§ Análisis del caso en concreto

16. La Asociación demandante sostiene que el ecosistema de la cuenca del Mazán se encuentra amenazada por las concesiones que se vienen otorgando, ya que la explotación de los recursos madereros afectará inevitablemente el sistema hidrográfico de la referida cuenca, alejando las especies acuíferas de la zona.
17. Como se puede apreciar de autos, de fojas 97 a 262 del Tomo I del cuaderno del Tribunal Constitucional, el INRENA ya ha concesionado varias de las unidades de aprovechamiento establecidas en la Cuenca de Manzan. Asimismo, a fojas 12 del cuaderno principal se advierte la Resolución Suprema N.º 262, de fecha 15 de junio de 1965, que declara como "Zona Reservada para el Estado" el sistema hidrográfico del río Mazán íntegramente hasta la desembocadura del río Napo, con la finalidad de preservar las especies acuíferas y los recursos hidrobiológicos de esa zona, toda vez que se producía una afectación irracional de dichas especies por la pesca indiscriminada.
18. A su vez obra a fojas 90 del cuaderno principal el oficio N.º 045-2004-GRL/DIREPRO, expedido por el Director Regional de la Producción-Loreto, de fecha 27 de enero del 2004, donde se detallan las consideraciones de dicho órgano respecto a las concesiones de áreas forestales realizadas por la Dirección Nacional de Agricultura, expresándose que:

"En el año 1998, la Dirección Regional de Agricultura, inicia un programa de concesión de áreas con fines de extracción Forestal, sin tener en consideración la fragilidad del ecosistema acuático originando un gran impacto sobre los recursos hidrobiológicos, contenidos en sus cochas (...)

(...)

Ante tal situación sugerimos que con la finalidad de recuperar las poblaciones de peces silvestres que aquí aun habitan y los ecosistemas acuáticos no sufran más impactos por efecto de la deforestación y el arrastre de balsas de madera; se declare a la cuenca del río Mazán



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

como una reserva comunal, registrándola en el Sistema Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado para protección de los ecosistemas acuáticos, los bosques naturales y la práctica de la acuicultura”.

19. Asimismo, debe tomarse en consideración el Oficio N.º 205-2004-PRODUCE/DNA, de fojas 91, su fecha 11 de febrero de 2004, remitido a la representante de la Defensoría del Pueblo en Loreto por el Director Nacional de Acuicultura, en donde se refiere que dicha oficina había sugerido que la cuenca del Mazán sea declarada reserva comunal, a fin de que se recupere la población de peces silvestres y se proteja los ecosistemas acuáticos, los bosques naturales y la práctica de la acuicultura; y retomando tal iniciativa, comunica que se instruyó a la dependencia regional del Ministerio de Producción para que reinicien las coordinaciones con la autoridad del sector Agricultura a fin de gestionar la inclusión de la mencionada zona en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
20. El INRENA, por su parte, sostiene que no se acredita la vulneración o amenaza de derecho constitucional alguno, toda vez que se han establecido los criterios técnicos de sustentabilidad ecológica y económica a efectos de realizar un aprovechamiento racional y sostenido del recurso forestal en las unidades sometidas a concurso público para su concesión a particulares.
21. No obstante ello y a pesar de la documentación presentada, no se aprecia que en los estudios técnicos efectuados por el INRENA se haya tomado en cuenta la Resolución Suprema N.º 262. Tan sólo se advierte que en los escritos de contestación, los demandados alegan que las acciones realizadas por el INRENA no afectan el sistema hidrográfico de la cuenca del Mazán. No obstante, no adjuntan medio probatorio alguno que respalde tal afirmación.
22. Si bien es cierto que la competencia para llevar a cabo dichos trámites recae sobre el Ministerio de Agricultura y el INRENA, y que estos aducen haber cumplido con los procedimientos establecidos en la Ley N.º 28611 y su reglamento; al no haber tomado en consideración la Resolución Suprema N.º 262, el proceso de zonificación y de otorgamiento de concesiones por ellos iniciado ha omitido tomar en cuenta un elemento fundamental para definir su conveniencia, toda vez que, conforme al principio de prevención, se deben evitar los posibles daños que la explotación maderera pueda causar a la cuenca hidrográfica del Mazán.
23. De otro lado, cabe inquirir si es que dichas consecuencias podrían ser prevenidas una vez otorgadas las concesiones, mediante la exigencia de los planes de manejo a los concesionarios. Cabe resaltar que (de acuerdo al artículo 15 de la Ley N.º 27308) estos planes incluyen un estudio de impacto ambiental. Este Colegiado estima que ello sería una solución inadecuada e incompleta, puesto que los estudios de impacto ambiental se realizarían tomando en cuenta sólo la perspectiva del área a ser explotada, dejando de lado una perspectiva global o general de la mencionada cuenca.
24. En suma, debe concluirse que, a pesar de las competencias otorgadas al INRENA y al Ministerio de Agricultura, el respeto de los derechos a gozar de un ambiente equilibrado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

y adecuado (artículo 2, inciso 22 de la Constitución) y la preservación de la diversidad biológica (artículo 68 de la Constitución), imponen la obligación de no postergar el cuidado de otros aspectos del ambiente que pueden verse afectados por la explotación maderera efectuada bajo la supervisión de la administración.

25. La competencia otorgada a la administración no es una franquicia para que ésta descuide la protección y el cuidado de otras áreas del ambiente, conforme al principio de prevención, áreas que puedan verse afectadas por el acceso de particulares a los recursos forestales maderables, ni siquiera si ello hubiese sido aprobado en cumplimiento de las formalidades reglamentarias. Y es que, más allá del cumplimiento formal de las normas legales, debe considerarse la fuerza normativa de la Constitución, que en este caso ordena la protección del ambiente puesto en peligro.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, déjese sin efecto toda concesión realizada por INRENA en la cuenca del Manzan, debiéndose proceder a una nueva evaluación conforme al ordenamiento vigente.

Publíquese y notifíquese

SS.

LANDA ARROYO
GONZALES OJEDA
ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
GARCÍA TOMA
VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. Daniel Eguallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 1206-05-PA/TC

Loreto

Asoc. de Promotores de Salud del Vicariato San José

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO VERGARA GOTELLI

Coincidiendo con el fallo, emito el presente voto con el debido respeto que se merece el ponente por las singulares consideraciones:

1. En el petitorio de la demanda se requiere la exclusión de los concursos públicos de concesiones forestales en la cuenca del río Mazán y se suspendan hasta que se realice el estudio de impacto ambiental en las zonas correspondientes. El recurrente afirma que al haberse aprobado como bosque de producción permanente a la cuenca del río Mazán se iniciará su explotación sin tener en cuenta el impacto ambiental sobre la vida de los pueblos indígenas asentados en la referida cuenca, por lo que considera como amenaza inminente al ambiente equilibrado y al desarrollo de la vida la convocatoria a concursos públicos para concesión en explotación a que hace referencia, razón por la cual solicita la suspensión de la referida convocatoria.
2. En todo proceso, acreditados los hechos que fundamentan la petición, la conclusión lógica es declarar fundada la demanda con la consecuencia natural de definir la forma de ejecución de los puntos de la petición que son admitidos. En el presente caso esta secuencia lógica no se ha cumplido puesto que se declara fundada la demanda y sin embargo el fallo dispone "... en consecuencia déjese sin efecto toda concesión realizada por el INRENA...", expresión de mandato que resulta incoherente porque si la decisión admite que aun no se ha realizado concesión alguna para la explotación del bosque, mal podría el Tribunal expresar como lo hace el proyecto "déjese sin efecto toda concesión realizada por INRENA en la cuenca del Mazán".
3. Considero también que el fallo va mas allá de lo pedido, resultando desbordante y sumamente peligroso decir lo que se dice en él por cuanto entrañaría anular contratos ya celebrados por el Estado con concesionarios no identificados y que no han intervenido en el presente proceso, resultando así afectados con nulidades sobre las que ni siquiera tienen imaginación.

En consecuencia mi voto es porque declarándose **FUNDADA** la demanda se suspendan las convocatorias a concursos públicos para la explotación de los bosques de la cuenca del río Mazán hasta que se haga un estudio de impacto ambiental en la referida zona.

SR.

JUAN FRANCISCO VERGARA GOTELLI

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)