



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 828/2020

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC

LORETO

COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 24 de noviembre de 2020, los magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa Saldaña-Barrera han emitido, por unanimidad, la siguiente sentencia, que declara **FUNDADA** la demanda de cumplimiento que dio origen al Expediente 03799-2018-PC/TC.

Asimismo, el magistrado Sardón de Taboada formuló fundamento de voto.

La Secretaría del Pleno deja constancia que la presente razón encabeza la sentencia y el voto antes referido, 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 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, los 24 días del mes de noviembre de 2020, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Ledesma Narváez, Ferrero Costa, Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia; y con el fundamento de voto del magistrado Sardón de Taboada, que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Juan Carlos Ruiz Molleda abogado de la Comunidad Nativa de Cuninico, contra la resolución de fojas 3093, de fecha 24 de enero de 2018, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, en el extremo que desestimó la demanda de cumplimiento del punto 4 del anexo 4 del Decreto Supremo 081-2007-EM.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de febrero de 2015, don Galo Vásquez Silva, jefe de la Comunidad Nativa de Cuninico, Armando Arce del Águila, Jefe de la Comunidad Nativa Nueva Esperanza; don Pablo Silva Salinas, jefe de la Comunidad Nativa Nueva Santa Rosa; y don Julio Arirua Nashnato, jefe de la Comunidad Nativa San Francisco, interponen demanda de cumplimiento contra el Ministerio de Salud, la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), la Dirección General de Epidemiología, Petroperú, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Gobierno Regional de Loreto, el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) y el Ministerio de Ambiente.

Respecto al Ministerio del Ambiente, Ministerio de Salud y el Gobierno Regional de Loreto, sostienen que han incumplido los artículos 2 y 3 de la Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, Ley 28804, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 0024-2008-PCM.

Con relación al Ministerio de Salud por: i) no implementar un sistema de emergencia para atender la salud de las personas afectadas por el derrame de petróleo, para lo cual debe priorizar a la población más vulnerable, en cumplimiento de los artículos 103, 105, 106 y 123 de la Ley General de Salud (Ley 26842); ii) el cumplimiento del artículo 5, inciso 7, de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud (Ley 27657); iii) el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

cumplimiento del artículo 55, incisos d, y 57, inciso b, del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por Decreto Supremo 023-2005-SA; y iv) el cumplimiento de los artículos 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 1156 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 001-2004-SA.

Sobre Digesa sostienen que no ha cumplido con los puntos 2 y 3 del Anexo 4 del Procedimiento para control de emergencias, contenido en el Reglamento de transporte de hidrocarburos por ductos, aprobado por Decreto Supremo 081-2007-EM.

De igual manera, aduce que tanto Digesa como la Dirección General de Epidemiología incumplieron el artículo 6 de la Ley que regula la Declaratoria de emergencia ambiental, Ley 28804, y la Norma técnica de salud 053-MINSA/DGE-V.01, aprobada por Resolución Ministerial 1019-2006-MINSA.

Añaden que Petroperú no ha cumplido con los puntos 3.2 y 4 del Anexo 4 del Procedimiento para control de emergencias, contenido en el Reglamento de transporte de hidrocarburos por ductos, aprobado por Decreto Supremo 081-2007.

Respecto a Osinergmin, aseveran que no han cumplido con sus facultades de supervisión y fiscalización del oleoducto norperuano, contenidas en el artículo 70 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo 082-2007-EM.

En contra de OEFA, por no haber cumplido con establecer medidas cautelares contra Petroperú, en favor de las comunidades nativas afectadas por el derrame de petróleo en la quebrada de Cuninico, en cumplimiento del artículo 21 de la Ley 29352.

En cuanto al Gobierno Regional de Loreto, sostienen que no han cumplido con: i) el artículo 14 de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y los artículos 11, 31, 32, 33 y 34 del Reglamento de la Ley 29664, aprobado mediante Decreto Supremo 048-2011-PCM; y ii) el artículo 49 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867.

Respecto a Indeci, señalan que no ha cumplido los artículos 13 y 14 de la Ley 29664, y los artículos 11 y 31 del Reglamento de la mencionada ley.

Sobre el Ministerio del Ambiente, alegan que no han cumplido con regular efectivamente el estándar de calidad ambiental para el agua, más aún cuando los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

“Estándares nacionales de calidad ambiental para el agua”, aprobados por el Decreto Supremo 002-2008-MINAM, y las Disposiciones para la implementación de los estándares nacionales de calidad ambiental para agua, aprobadas por Decreto Supremo 023-2009-MINAM, no son suficientes para la fiscalización de acuíferos, lo cual constituye una omisión legislativa.

Mediante escrito de fecha 14 de abril de 2015, OEFA contesta la demanda y refiere que esta debe ser declarada improcedente o infundada. Detalla que sí han cumplido con su labor de fiscalización y supervisión. Respecto al otorgamiento de medidas cautelares, menciona que los demandantes no especificaron el tipo de medida ni adjuntaron los medios probatorios que acrediten su pretensión.

Contestaciones de los demandados

El Ministerio del Ambiente contesta la demanda mediante escrito de fecha 15 de abril de 2015. Relata que sí ha cumplido con sus competencias, pues ha dictado normas para la implementación de los estándares de calidad ambiental.

Osinergmin, mediante escrito de fecha 15 de abril de 2015, contesta la demanda sosteniendo que las funciones que presuntamente ha incumplido, han sido transferidas a OEFA. Añade que únicamente tiene competencias respecto a la supervisión y fiscalización del oleoducto norperuano, que sí ha cumplido.

Petroperú contesta la demanda mediante escrito de fecha 13 de abril de 2015. En líneas generales aduce que dichos eventos han sido ocasionados por terceros, hecho que los eximiría de responsabilidad. Por ello, requiere que previamente se acredite la existencia del daño a los demandantes.

La Procuraduría Pública del Ministerio de Salud, la Dirección General de Salud (Digesa) y la Dirección General de Epidemiología, mediante escrito de fecha 17 de abril, contesta la demanda. Alega que el Ministerio de Salud no es la entidad responsable para emitir la declaratoria de emergencia ambiental. De igual manera, que Digesa ha cumplido plenamente con sus competencias, pero no puede asumir la responsabilidad de la empresa operadora, presuntamente causante del derrame de petróleo. Los mismos argumentos son esgrimidos a favor de la Dirección General de Epidemiología.

Indeci, mediante escrito de fecha 18 de mayo de 2015, contesta la demanda. Manifiesta que las normas objeto de cumplimiento se encuentran sujetas a controversia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

compleja. Añade que en los casos de derramamiento de petróleo ha cumplido con sus competencias.

El Gobierno Regional de Loreto, mediante escrito de fecha 23 de julio de 2015, contesta la demanda. Argumenta que no se ha acreditado que los recurrentes hayan solicitado previamente el cumplimiento de lo que ahora demanda. Asimismo, señala que ha cumplido cabalmente con todas sus competencias.

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Mixto Loreto – Nauta, mediante 45, de fecha 13 de setiembre de 2017, declara fundada en parte la demanda. En líneas generales sostiene que las entidades demandadas no han cumplido con los mandatos contenidos en los documentos normativos previamente señalados. Por consiguiente, decide lo siguiente:

“1. Se **ORDENA** al Ministerio de Salud y a la Dirección General de Epidemiología, dentro del plazo de treinta días, diseñen e implementen una Estrategia de Salud Pública de emergencia, que permita establecer un programa de atención médica, así como de vigilancia epidemiológica ambiental y sanitaria, incluyendo el monitoreo constantes de los estándares de salubridad del agua; asimismo ejecuten un programa de asistencia y atención en salubridad a la población, en especial a los niños, niñas, madres gestantes y adultos mayores, a efectos de identificar a las personas que pudieron haber sido afectadas por las consecuencias del derrame de petróleo y brindarles la atención médica pertinente.

2. Se ordena que el Ministerio de Salud y la Dirección General de Epidemiología, transcurrido el plazo mencionado en el punto precedente, informe documentadamente sobre el avance de la ejecución de la estrategia de salud y salubridad, al Juzgado Mixto de la Provincia de Loreto Nauta, respecto de las acciones tomadas para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente.

3. Se exhorta al Gobierno Regional de Loreto, a la Municipalidad Provincial de Loreto Nauta que, en coordinación con las Municipalidades Distritales, participen urgentemente, en las acciones de ejecución que permitan la protección de la salud de los pobladores de las Comunidades afectadas, debiendo priorizarse, en todos los casos, el tratamiento de los niños, niñas, mujeres y gestantes y adultos mayores.

Todo ello, bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, imponérseles a los responsables de las instituciones una multa compulsiva y progresiva de 50 URP, la misma que será pagada de forma individual.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

4.2. **DECLARAR INFUNDADA** en lo de más que la contiene.

(...)”.

Sentencia de segunda instancia

A su turno, la Sala Civil de Loreto, mediante resolución 55, de fecha 24 de enero de 2018, integra la resolución apelada y declara improcedente la demanda contra Indeci y el Ministerio del Ambiente. Asimismo, confirma la sentencia en el extremo que la declara fundada en parte.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio de la demanda

1. Conforme se puede apreciar de las resoluciones de primer y segundo grado, las pretensiones de los recurrentes han sido estimadas en su mayoría. En ese sentido, en su recurso de agravio constitucional precisan que únicamente cuestionan la denegatoria del cumplimiento del ítem 4 del anexo Nro. 4, del Decreto Supremo 081-2007-MINEM, que ordena al operador del oleoducto peruano identificar a los afectados y que haga un inventario de ellos, para luego compensarlos.

Consideraciones procesales previas

2. Con los documentos de fechas 13 y 19 de enero de 2015, se acredita que los recurrentes han cumplido con el requisito especial del proceso de cumplimiento, previsto en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, por lo que corresponde analizar si el documento normativo cuya ejecución se solicita reúne los requisitos establecidos en el precedente emitido en la Sentencia 00168-2005-PC/TC (precedente Villanueva Valverde).

Análisis de la controversia

3. En el precedente precitado, el Tribunal Constitucional precisó los criterios para procedencia de los procesos de cumplimiento. Así, se expone allí que para el cumplimiento de una norma legal, la ejecución de un acto administrativo y la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

orden de emisión de una resolución, se requiere, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, los siguientes requisitos mínimos comunes:

- a. Ser un mandato vigente.
- b. Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma o del acto administrativo.
- c. No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares.
- d. Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento.
- e. Ser incondicional.

Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá:

- f. Reconocer un derecho incuestionable del reclamante.
- g. Permitir individualizar al beneficiario.

4. El ítem 4 del anexo Nro. 4, del Decreto Supremo 081-2007-MINEM, estipula lo siguiente:

“4. Compensaciones

4.1. La compensación por los daños ocasionados debe ser adecuada y a la brevedad posible, para lo cual el operador deberá identificar a los afectados. Esta información será enviada a la OSINERGMIN.

4.2. El operador debe identificar y hacer un inventario de los daños ocasionados a terceros, propiedades y al medio ambiente dentro de un período de 15 días de la fecha del incidente. Esta información será entregada a la OSINERGMIN.

4.3. El operador deberá valorizar, para realizar las compensaciones, los daños ocasionados, esta valorización deberá comunicarse al OSINERGMIN. La compensación debe ordenarse con los afectados, sin embargo, es potestad de los afectados solicitar de la Defensoría del Pueblo para lograr un trato justo.

4.4 En caso de que no se logre un acuerdo entre el operador y algún afectado, éste podrá acudir al Poder Judicial tanto el operador deberá depositar el monto de compensación ofrecido en custodia.

4.5. En caso que no haya certeza de la identidad del demandante o la existencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

de algún obstáculo de carácter legal, el monto de la compensación será depositada en cuenta susceptible de ser cobrada por el titular reconocido del predio damnificado.”.

5. La resolución de segunda instancia, en su fundamento 7, establece que, al no haberse efectuado el proceso de identificación y acuerdos con los afectados, la indemnización por medio del proceso de cumplimiento no resulta procedente por prohibición de la norma, pero que, no obstante, en el futuro debe activarse el proceso de diálogo entre el operador del oleoducto y las personas afectadas con el fin de llegar a acuerdos indemnizatorios (fojas 3100).
6. Este Tribunal, está de acuerdo con lo expresado por la Sala Civil de Loreto en tanto y en cuanto no es posible solicitar la indemnización por los daños ocasionados, pues el proceso de cumplimiento no tiene por finalidad que se ordene una indemnización, sino que se dé cumplimiento a una norma con rango de ley. Conviene precisar que en este proceso constitucional también se tutela derechos fundamentales que no necesariamente se encuentran vinculados de manera directa. Ello es así porque el cumplimiento de un documento normativo puede llevar a la satisfacción de otros derechos fundamentales, como sería en este caso los derechos a la salud y al medio ambiente, por citar algunos.
7. No obstante, este Tribunal puede verificar que el ítem 4 del anexo Nro. 4 del Decreto Supremo 081-2007-MINEM, dispone una serie de pasos para lograr la compensación por los daños ocasionados. Concretamente, no contempla una indemnización sin más, sino que prevé un trámite para conseguir una reparación.
8. Es precisamente así que debe entenderse la pretensión de los recurrentes; es decir, se debe iniciar con la identificación de los afectados, tal y como lo ordena el documento normativo objeto de cumplimiento. Una cuestión completamente distinta sería si en este proceso de cumplimiento se pretendiera cuestionar el monto que se ha determinado como compensación, pues no es la naturaleza de este proceso dilucidar pretensiones de ese tipo.
9. A mayor abundamiento, es necesario recordar que, en este caso, OEFA ha encontrado responsabilidad administrativa en Petroperú, puesto que el derramamiento de petróleo ha ocasionado daños a la flora y fauna de la quebrada de Cuninico, como se verifica de la Resolución Directoral 844-2015-OEFA/DESA, la misma que ha sido confirmada por la Sala Especializada en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, mediante la resolución 054-2016-OEFA/TFA-SME, de fecha 19 de diciembre de 2016. Por ello, este Tribunal no puede ser ajeno a la necesidad de compensación a los miembros de las comunidades afectadas, sobre todo cuando ya han transcurrido más de cinco años desde la interposición de la presente demanda y no se advierte ninguna solución a sus reclamos. Por tanto, la pretensión debe ser estimada.

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, cúmplase con el ítem 4 del anexo Nro. 4 del Decreto Supremo 081-2007-MINEM.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE MIRANDA CANALES



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03799-2018-PC/TC
LORETO
COMUNIDAD NATIVA DE
CUNINICO Y OTROS, representado
por GALO VÁSQUEZ SILVA (JEFE
DE LA COMUNIDAD)

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Estoy de acuerdo con lo resuelto en la sentencia, así como con su fundamentación. Sin embargo, considero oportuno precisar algunos alcances del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Petroperú S.A. en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

En efecto, como refiere la sentencia en su fundamento 9, mediante Resolución Directoral 844-2015-OEFA/DFSAI, de 21 de setiembre de 2015, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) de OEFA declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú S.A. por la comisión de tres infracciones a la normativa ambiental. Empero, esta no fue confirmada por la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, mediante la Resolución 54-2016-OEFA/TFA-SME, de 19 de diciembre de 2016, como allí se indica.

Resulta que la mencionada resolución de 2015 no fue materia de impugnación por ninguno de los administrados —incluyendo Petroperú S.A.— dentro del plazo legal establecido, por lo que se declaró consentida mediante Resolución Directoral 945-2015-OEFA/DFSAI, de 26 de octubre de 2015.

La Resolución 54-2016-OEFA/TFA-SME, a la que hace referencia la sentencia, en realidad confirma la Resolución Directoral 1283-2016-OEFA/DFSAI, de 29 de agosto de 2016, en el extremo que declaró el incumplimiento de la segunda medida correctiva ordenada a Petroperú S.A. mediante la aludida Resolución Directoral 844-2015-OEFA/DFSAI, y en el extremo que impuso una multa ascendente a 53 555 UIT vigentes a la fecha de pago.

S.

SARDÓN DE TABOADA