



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

Lima, veinticuatro de junio
de dos mil trece.-

**LA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL
PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA
REPÚBLICA:**

VISTA la causa; con los acompañados, de conformidad con el Dictamen del Señor Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo; en audiencia pública llevada a cabo en el día de la fecha, con los Señores Magistrados Sivina Hurtado - Presidente, Acevedo Mena, Vinatea Medina, Morales Parraguez y Rueda Fernández; oído el informe oral; y, luego de producida la votación con arreglo a ley, se emite la siguiente sentencia:

1. RECURSO DE CASACIÓN:

Se trata del recurso de casación interpuesto por don Luis Menéndez Cáceres, de fecha siete de febrero de dos mil once, obrante a fojas seiscientos tres contra la resolución de vista de fecha cinco de noviembre de dos mil diez, obrante a fojas quinientos sesenta y seis, que Revocando la resolución apelada, de fecha trece de abril de dos mil cuatro, obrante a fojas trescientos dos, declara Fundada la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa; en consecuencia, nulo todo lo actuado y por concluido el proceso.

2. CAUSALES DEL RECURSO:

Mediante resolución de fecha diez de enero de dos mil doce, obrante a fojas ciento diecisiete del cuaderno de casación formado en esta Suprema Sala, se ha declarado **procedente** el recurso de casación por la denuncia de **infracción normativa de los artículos 1, 19 y Primera Disposición Derogatoria, numeral 10 de la Ley N° 27584;**



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

precisándose que para sustentar esta denuncia, el recurrente señala que la posición adoptada por la Sala Superior es errada, al preferir y considerar como norma especial las disposiciones que regulan la Ley N° 27584, que resultaría de aplicación supletoria. Precisa, al respecto, que la Ley N° 27584 constituye una norma procesal aplicable para todos los actos administrativos de todos los sectores ministeriales del Estado, según lo indica su artículo 1, debiéndose entender que conforme al numeral 10 de su Primera Disposición Derogatoria, que a partir de su vigencia quedan derogadas todas las disposiciones que se le opongan, cualquiera sea su especialidad. En tal sentido, el error incurrido en la sentencia de vista incide directamente en la decisión impugnada por cuanto la Sala Superior solo considera que pueden ser objeto de impugnación las resoluciones pronunciadas por el Consejo de Minería en vía de recurso de revisión (doble instancia administrativa), sin tener en consideración que el artículo 19 de la Ley N° 27584 contempla excepciones al agotamiento de la vía administrativa, lo que no ha sido observado en el caso.

3. CONSIDERANDO:

PRIMERO: Según se aprecia de los autos, el presente proceso es promovido con motivo de la demanda interpuesta a fojas sesenta y uno por don Luis Méndez Cáceres, a través de la cual pretende que el órgano jurisdiccional declare: i) la ineficacia de la Resolución N° 01443-2001-INACC/J, de fecha siete de diciembre de dos mil, suscrito por el Jefe del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero; ii) la invalidez de todos los actos procesales dictados a partir del Certificado N° 00446-2002-INACC-UADA, de fecha cuatro de marzo de dos mil dos, así como de la Resolución S/N de fecha cuatro de marzo de dos mil dos, suscrita por el Jefe del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro



SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

Minero; *iii*) la invalidez o ineficacia del Certificado N° 00446-2002-INACC-UADA, de fecha cuatro de marzo de dos mil dos, suscrito por la Directora de la Unidad de Administración Documentaria y Archivo del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero; *iv*) la cancelación de la concesión minera "Milagros Andrea", contenida en el asiento registral de la ficha N° 301183, del Libro de Derechos Mineros del Registro de Minería; y, *v*) la nulidad de la resolución expedida por el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, de fecha ocho de mayo de dos mil dos, que declara la "carencia de jurisdicción" sobre la nulidad promovida por su parte.

SEGUNDO: Contra este petitorio, la codemandada Dexi Rugmine Valencia Rivas ha deducido la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa, alegando que el accionante no cumplió con agotar en su momento los recursos administrativos pertinentes previstos en la ley para cuestionar los actos administrativos contra los cuales ahora se dirige. Excepción que ha sido amparada por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, por medio de la resolución de vista objeto del recurso, al considerar que, en efecto, el demandante no cumplió con impugnar administrativamente la Resolución Jefatural N° 01443-2001-INACC/J, que otorgó la concesión minera "Milagros Andrea", de conformidad con lo previsto en el artículo 125 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

TERCERO: Pues bien, según ha sido expresado en los antecedentes de esta resolución, a través de su recurso de casación, don Luis Méndez Cáceres sostiene que lo decidido por la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima infringe lo dispuesto en los artículos 1, 19 y la Primera Disposición Derogatoria, numeral 10 de la Ley N° 27584, debido a que, en su



SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

opinión, una interpretación conjunta de estas normas evidencia que no resulta exigible a su caso el agotamiento de la vía administrativa, puesto que la Resolución Jefatural N° 01443-2001-INACC/J nunca le fue notificada y, por tanto, resulta ser un tercero al procedimiento.

CUARTO: Sobre este asunto, debe tenerse presente que las actuaciones impugnadas en el presente caso por el accionante derivan de un *procedimiento administrativo ordinario de concesión minera*, tramitado ante el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero – INACC, en atención a lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado el catorce de junio de mil novecientos noventa y dos) del cual ha resultado el otorgamiento de la concesión minera “Milagros Andrea” a favor de la codemandada Dexi Rugminen Valencia Rivas, por medio de la Resolución Jefatural N° 01443-2001-INACC/J.

QUINTO: En este contexto, cabe recordar lo dispuesto por el artículo 124 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería – aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM, según el cual, “*mensualmente, el Registro Público de Minería publicará en el Diario Oficial “El Peruano” la relación de concesiones mineras cuyos títulos hubieren sido aprobados el mes anterior*”; y el artículo 125 del mismo cuerpo normativo, que dispone que “*contra la resolución del Jefe del [Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero], cabe recurso de revisión ante el Consejo de Minería, el que se interpondrá dentro de los quince días siguientes a la publicación a que se refiere el artículo anterior, con cuya resolución concluye la vía administrativa. La resolución del Consejo de Minería podrá contradecirse ante el Poder Judicial, en acción contencioso-administrativa, dentro de los treinta días siguientes a su notificación a las partes. El título de la concesión y de los derechos adquiridos con dicho título, no podrán ser impugnados por ante el Poder*



SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

Judicial por ninguna causa, después de vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior”.

SEXTO: En virtud a estas disposiciones, se desprende que el legislador ha dispuesto un mecanismo procedimental especial dentro del procedimiento ordinario de concesión minera, normado por el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, a través del cual cualquier tercero que se considere afectado con una resolución de otorgamiento de concesión minera dictada por el Jefe del Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero se encuentra en la posibilidad de impugnar lo decidido por éste órgano administrativo ante el Consejo de Minería, dentro de los quince días siguientes a la publicación de su decisión en el Diario Oficial “El Peruano”; y una vez agotada esta posibilidad sin un resultado favorable, se encontrará facultado a acudir ante el Poder Judicial a efectos de cuestionar lo resuelto definitivamente por la Administración.

SÉTIMO: Por su parte, la *Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo*, Ley N° 27584, publicada con posterioridad a la Ley General de Minería (siete de diciembre de dos mil uno), establece en el inciso 3 de su artículo 19, que no será necesario el agotamiento de la vía administrativa previa para hacer ejercicio de la acción contencioso administrativa cuando, entre otras cosas, “(...) *la demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnada*”. Además, esta norma, que, de acuerdo a su artículo 1, posee alcances generales para la impugnación judicial de cualquier acto de la administración pública sujeto al derecho administrativo, prevé en el numeral 10 de su Primera Disposición Derogatoria que, a partir de su entrada en vigencia, quedan derogadas “*todas las demás disposiciones legales que se opongan a la presente ley, cualquiera sea su especialidad*”.



SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

OCTAVO: A partir de lo anteriormente expuesto, podría desprenderse la existencia de un aparente conflicto normativo –*antonimia normativa*– entre lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería y la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, respecto a las posibilidades con que cuenta un tercero para impugnar judicialmente los resultados de la actuación de la Administración Pública llevada a cabo en un procedimiento ordinario de concesión minera, puesto que, mientras la primera de estas normas establece que los cuestionamientos efectuados por un tercero contra el acto administrativo de otorgamiento de una concesión minera, dictado en un procedimiento de este tipo, deben encaminarse inicialmente en la vía administrativa, a través del recurso de revisión previsto en el artículo 125 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería - aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM, y únicamente luego de ello queda habilitada la vía judicial; la segunda de ellas prevé de modo general que el tercero ajeno a un procedimiento administrativo puede acudir directamente al proceso contencioso administrativo, sin necesidad de agotar los recursos administrativos previstos por la ley contra la decisión de la Administración.

NOVENO: El análisis de esta circunstancia, no obstante, no llevarse a cabo de modo superficial, sino, por el contrario, en razón a un análisis adecuado de los tres criterios esenciales que rigen la solución de antinomias normativas dentro del ordenamiento jurídico: *i)* jerarquía, *ii)* cronología y *iii)* especialidad. Y es que, en efecto, si bien es cierto, en virtud a los alcances del denominado criterio cronológico, se afirma que la ley norma posterior en el tiempo deroga a la anterior, según el aforismo *lex posterior derogat legi priori*, ello sólo es cierto cuando esta consecuencia es prevista expresamente en la nueva norma jurídica – cláusula derogatoria concreta en la nueva norma– o cuando exista



SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

incompatibilidad entre ambas. Así, el artículo I del Título Preliminar del Código Civil prevé: "*La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla*".

DÉCIMO: Y es justamente en este extremo en el que la utilidad del principio de especialidad se hace más palmaria para el juzgador, pues en virtud a éste se entiende que ante la colisión de una norma jurídica de carácter general y otra, de carácter específico, el operador debe preferir –por regla general– la aplicación de la segunda de ellas, justamente por ser ésta la regla ideada singularmente por el legislador para normar un sector de la realidad que, aunque comprendido también dentro de los alcances de una norma de alcances más anchos, posee elementos que lo hacen merecedor de un tratamiento particular: *ex specialis derogat generali*.

UNDÉCIMO: En este sentido se reconoce que una regla de carácter general es formulada por el legislador en términos abstractos y amplios con el propósito de poder comprender dentro de sí a todos los casos sobre los que extiende su alcance y, por tanto, prescinde de las pequeñas particularidades que distinguen a cada uno de los distintos componentes comprendidos dentro de su poder normativo, centrando su atención sobre los caracteres más generales que los aglutinan, dado que de este modo uniformiza la regulación. Sin embargo, dentro de esa generalidad existen particularidades que no fueron tomadas por la regla general, pero que reclaman su singularidad, y es en razón a ellas –*cuando éstas ameritan su distinción de la regla general*– que el legislador diseña la disposición especial.

DUODÉCIMO: En este caso, aun cuando la Ley N° 27584 establece las normas que rigen el contencioso administrativo respecto a todas las actuaciones de la administración y, a pesar de que el numeral 10 de su



SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

Primera Disposición Derogatoria prevé la derogación de: "*Todas las demás disposiciones legales que se opongan a la presente Ley, cualquiera sea su especialidad*"; no debe perderse de vista que ésta sigue siendo una norma general, diseñada justamente bajo parámetros de generalidad y que no prevé reglas específicas para las distintas particularidades de los supuestos específicos de regulación.

DÉCIMO TERCERO: Así, por ejemplo, el sector minero y, específicamente, el procedimiento ordinario de concesión minera obedece a particularidades especiales y, en ese entendido, se compone de un procedimiento especial en el cual la impugnación de terceros puede encaminarse de dos modos: una primera, de oposición, ante la petición inicialmente formulada, y otra, de revisión, cuando la concesión ha sido aprobada. En este sistema especial, la impugnación de cualquiera que se sienta perjudicado con la concesión aprobada debe darse necesariamente quince días después de la publicación de la aprobación, la cual se da una vez al mes en el Diario Oficial "El Peruano"; y de no ser así la decisión administrativa ya no será impugnabile, *por razones de seguridad jurídica*.

DÉCIMO CUARTO: En este caso, la Tercera Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, ha determinado, luego del análisis del expediente administrativo acompañado a los autos, que no se advierte que luego de la publicación del otorgamiento de la concesión minera "Milagros Andrea", realizada el veintidós de abril de dos mil uno, el ahora demandante haya hecho ejercicio del derecho de oposición contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería - aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM; y ello a pesar de que éste tenía conocimiento del procedimiento y, por tanto, tenía mayor razón para encontrarse pendiente de la publicación. Por lo cual, resulta correcto, a criterio de



Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente
Corte Suprema de Justicia de la República

SENTENCIA
CAS. N° 1729 – 2011
LIMA

este Colegiado, preferir la aplicación de lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería - aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM, en lugar de los artículos 1, 19 y Primera Disposición Derogatoria, numeral 10 de la Ley N° 27584.

4. DECISIÓN:

Por estas consideraciones, declararon: **INFUNDADO** el recurso de casación interpuesto por don Luis Menéndez Cáceres, de fecha siete de febrero de dos mil once, obrante a fojas seiscientos tres; en consecuencia: **NO CASARON** la resolución de vista de fecha cinco de noviembre de dos mil diez, obrante a fojas quinientos sesenta y seis; en los seguidos por don Luis Menéndez Cáceres contra el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero y otros sobre impugnación de resolución administrativa; **ORDENARON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano"; conforme a ley; y los devolvieron. Vocal Ponente: Acevedo Mena.-

S.S.

SIVINA HURTADO

ACEVEDO MENA

VINATEA MEDINA

MORALES PARRAGUEZ

RUEDA FERNÁNDEZ

Jbs/Ean

Se Publico Conforme a Ley

Carmen Rosa Díaz Acevedo
Secretaria
De la Sala de Derecho Constitucional y Social
Permanente de la Corte Suprema

24 OCT. 2013