



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 169/2025

EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de junio de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia, con los fundamentos de voto de los magistrados Pacheco Zerga y Morales Saravia, y el voto singular del magistrado Gutiérrez Ticse que se agregan.

ASUNTO

Recursos de agravio constitucional interpuestos la Comunidad Campesina de Huayanay Centro¹ y por los abogados del Instituto de Defensa Legal, Maritza Quispe Mamani y Juan Carlos Ruiz Molleda, patrocinadores de la Comunidad Campesina Conaicasa y otras², contra la Resolución 69, de fecha 27 de abril de 2023³, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huancavelica, respecto de los puntos resolutivos 3.2 y 3.3; y la vigencia de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre de 2014.

ANTECEDENTES

Con fecha 2 de abril de 2018, las Comunidades Campesinas de Huayanay Centro, Conaicasa, Manchaylla, Ccanccahua, Chillhuapampa, Putacca, La Florida, Hornobamba y Ñuñungayocc, interponen demanda de amparo⁴, subsanada mediante escrito del 13 de julio de 2018⁵, contra el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), el Ministerio de Energía y Minas (Minem), la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) y la empresa minera Consorcio Minero Palcawanka S.A.C., por la sistemática omisión de realizar consultas previas, libres e informadas antes de la expedición de concesiones mineras en el área geográfica que forma parte del territorio ancestral de las comunidades campesinas del Distrito de Palca. Denuncian la vulneración de los derechos a la consulta previa, a la propiedad comunal y al territorio, a la libre determinación, así como de otros derechos contenidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en

¹ Foja 1944.

² Foja 1927.

³ Foja 1866

⁴ Foja 241.

⁵ Foja 377.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Solicitan lo siguiente:

- i. Se reconozca la vulneración de los derechos fundamentales de las comunidades campesinas de Huayanay, Conaicasa, Manchaylla, Ccancahua-Palca, Chillhuapampa, Putacca, La Florida, Hornobamba, Ñuñungayocc.
- ii. Que se declare la nulidad de todos los actos administrativos no consultados, es decir, nulos y sin efectos jurídicos: (i) los títulos de las concesiones mineras, (ii) el acto administrativo que aprueba la autorización de exploración, y (iii) el acto administrativo que aprueba automáticamente la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto minero Palcawanka.
- iii. Ordenar a Ingemmet y al Ministerio de Energía y Minas que realicen un proceso de consulta previa, libre e informada y que obtenga el consentimiento de las comunidades campesinas afectadas del distrito de Palca, a fin de obtener su autorización para la realización del proyecto minero Palcawanka.
- iv. Se inaplique las normas que regulan la notificación de concesiones mineras a través del diario oficial; en consecuencia, se dejen sin efecto las concesiones mineras expedidas sobre el territorio de las comunidades campesinas del distrito de Palca relacionadas con el proyecto minero Palcawanka (Conaicasa, Huayanay, Manchavlla, Palca y el Anexo de Ccehcacas).
- v. Se exhorte al Congreso de la República y al Minem a que establezcan, a nivel legislativo y reglamentario, la obligación de Ingemmet de notificar de forma concreta e impresa a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, sobre cuyo territorio se superponen las concesiones mineras, antes de expedirlas.

Afirman que son comunidades que se encuentran ubicadas en la subcuenca del río Rutuhuaraca Palca, en el ámbito del distrito de Palca, de la provincia de Huancavelica. Sostienen que el Estado otorgó a la empresa Consorcio Palcawapka S.A.C. cuatro concesiones mineras en Palca (01-02143-05, 01-02791-10, 01-02792-10 y 01-02793-10) sin realizar la consulta previa a las comunidades campesinas afectadas, en particular, la concesión 01-02143-05, del Proyecto Palcawanka, que



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

abarca 800 hectáreas y sus actividades de exploración impactan directamente a las comunidades de Palca, Manchaylla, Huayanay y Conaicasa, ya que dichas actividades han generado la desaparición del río de Runtuhuaraca; y que durante la exploración se vienen usando productos químicos peligrosos que afectan al medio ambiente.

El Primer Juzgado Civil de Huancavelica, mediante Resolución 7, de fecha 2 de agosto de 2018⁶, admite a trámite la demanda.

Mediante escrito del 24 de agosto de 2018⁷, el Ingemmet deduce la excepción de incompetencia por razón de la materia; asimismo, contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada. Alega que el hecho de que exista un acto administrativo que otorgue una determinada concesión no implica la afectación de un derecho fundamental, toda vez que, según el artículo 15 del Convenio 169, el otorgamiento de una concesión no autoriza el inicio de alguna actividad extractiva o minera que afecte algún derecho fundamental, pues, para iniciar la exploración y posterior explotación, el concesionario previamente debe gestionar su respectiva aprobación y contar con la certificación ambiental.

Mediante escrito de fecha 24 de agosto de 2022⁸, el procurador público (e) del Minem contesta la demanda solicitando que se declare infundada. Señala que el Proyecto Palcawanka cuenta con la respectiva Constancia de Aprobación Automática de la Declaración de Impacto Ambiental, a fin de que se lleve a cabo la fase de exploración, aprobación que fue otorgada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros mediante la Constancia de Aprobación Automática N.º 032-2015-MEM-DGAAM, del 9 de diciembre de 2015. Asimismo, indica que, de acuerdo con el Informe Técnico N.º 250-2014-MEM-DGMDTM/IEX, el proyecto de exploración minera Palcawanka no contempla actividades subterráneas como bocaminas o chimeneas. Por otro lado, refiere que la comunidad demandante no cuenta con todos los atributos requeridos para identificarse con un pueblo indígena u originario; y que del mismo informe se aprecia que el titular del proyecto de exploración minera Palcawanka cuenta con la autorización del propietario del predio para utilizar el terreno superficial donde se realizará la actividad de exploración del proyecto.

⁶ Foja 383.

⁷ Foja 420.

⁸ Foja 459.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

El Consorcio Minero Palcawanka SAC, mediante escrito del 14 de septiembre de 2018⁹, deduce la excepción de falta de legitimidad para obrar activa; asimismo, contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente o infundada. Sostiene que la pretensión de los recurrentes no se encuentra vinculada al contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa, ya que, a través del presente proceso, pretenden vetar las concesiones otorgadas a su favor. Aduce que las comunidades campesinas demandantes están fuera del área de afectación directa del proyecto de exploración minera “Palcawanka”, por lo que los actos administrativos cuestionados no requieren consulta previa; que el amparo no resulta la vía idónea para cuestionar el otorgamiento de las referidas concesiones; que los actos administrativos emitidos a favor del Consorcio Minero Palcawanka son legítimos, en tanto fueron emitidos por la autoridad competente y en observancia de la normativa aplicable a cada uno de ellos incluida la relacionada a la consulta previa; que la concesión minera no autoriza *per se* la ejecución de actividades de exploración y/o explotación minera dentro de un área definida, por lo que no afectan directamente los derechos de las comunidades nativas involucradas, razón por la cual su otorgamiento no requiere de consulta previa; que la Comunidad Campesina de Palca constituyó un derecho de servidumbre a favor de del Consorcio Minero Palcawanka sobre una extensión de 800 hectáreas, que coincide con el área ocupada por la concesión minera; y que los demandantes no han acreditado efectivamente la vulneración de ninguno de los derechos invocados.

El juzgado de primera instancia, mediante la Resolución 29, de fecha 16 de setiembre de 2019¹⁰, declara infundadas las excepciones propuestas, y mediante la Resolución 57, del 8 de noviembre de 2022¹¹, declara fundada en parte la demanda, por considerar que los demandantes, en su condición de pueblos originarios, tenían derecho a ser consultados sobre el otorgamiento de concesiones mineras que afectarían potencialmente parte de su territorio, por lo que el Estado peruano se encontraba obligado a convocar a consulta previa a las comunidades recurrentes y demás pueblos indígenas que se ubican en la localidad de Palca. Asimismo, arguye que, al tratarse el título de concesión minera de una medida administrativa, que otorga derechos de explotación y exploración, que puede impactar positiva o negativamente en los actores, era necesario que dichos pueblos indígenas sean informados y consultados desde el inicio del procedimiento. Por ello, además de disponer la

⁹ Foja 560.

¹⁰ Foja 800.

¹¹ Foja 1475.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

realización de un procedimiento de consulta previa, libre e informada, a efectos de obtener el consentimiento de las Comunidades Campesinas afectadas del Distrito de Palca, para la ejecución del Proyecto Minero Palcawanka, ordena que se declare la nulidad de las siguientes actuaciones: **a)** la Resolución Jefatural N.º 2614- 2006-INACC/J, de fecha 21 de julio del año 2006, emitida por el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero del Sector de Energía y Minas, que resolvió: “ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar el título de la concesión minera metálica PALCAWANKA con Código N.º 01-02143-05 a favor de MINERA MERIDIAN PERU S.A.C. ubicada en la Carta Nacional HUANCAVELICA (26-N), comprendiendo 800.0000 hectáreas de extensión”; **b)** la Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 12 de noviembre del año 2010, por la que el presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Sector de Energía y Minas, resolvió: “ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar el título de la concesión minera metálica PALCAWANKA 3 con Código N.º 01-02791-10 a favor de CONSORCIO MINERO HORIZONTE S.A., ubicada en la Carta Nacional HUANCAVELICA (26-N) comprendiendo 200.0000 hectáreas de extensión (...);” **c)** la Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 16 de diciembre del año 2010, por la que el presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Sector de Energía y Minas, dispuso: “ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar el título de la concesión minera metálica PALCAWANKA 2 con Código N.º 01-02792-10 a de CONSORCIO MINERO HORIZONTE S.A., ubicada en la Carta Nacional HUANCAVELICA (26-N), comprendiendo 400.0000 hectáreas de extensión (...);” **d)** la Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 29 de agosto del año 2012, a través de la que el Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico del Sector de Energía y Minas, resolvió: “ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar el título de la concesión minera metálica PALCAWANKA 1 con Código N.º 01-02793-10 a favor del CONSORCIO MINERO HORIZONTE S.A., ubicada en la Carta Nacional CONAYCA/HUANCAVELICA (26-M/26-N), comprendiendo 100.0000 hectáreas de extensión (...);” **e)** la Constancia de Aprobación Automática N.º 040-2014-ME MDGAAM, de fecha 26 de setiembre del año 2014, por la que el director general de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas, resolvió lo siguiente: “se otorga la presente Constancia de Aprobación Automática a INFINITA QULQUITIKA PERÚ S.A.C., al haber presentado mediante expediente N.º 2433124 del 19 de setiembre de 2014 a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

(DGAAM), la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto de exploración *PALCAWANKA*, ubicado en el Distrito de Palca, Provincia y Departamento de Huancavelica”; y, **f)** la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014.

La sala superior revisora, mediante Resolución 3, de fecha 10 de enero de 2020¹², confirma el auto 29, que desestimó las excepciones propuestas. Asimismo, a través de la Resolución 69, de fecha 27 de abril de 2023¹³, confirma en parte la apelada.

La sala superior confirma en parte la apelada, en el extremo que declaró fundada la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho a la consulta previa y por la amenaza que significa para los derechos constitucionales a la libre determinación, al territorio, identidad cultural y religiosa, salud, y vivir en un ambiente sano y equilibrado, e infundada en el extremo de inaplicar las normas legales que regulan la notificación de concesiones mineras a través del diario oficial *El Peruano*. Y la revoca respecto a la nulidad de la Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J¹⁴, la Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM¹⁵, la Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM¹⁶, la Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM¹⁷ y la Constancia de Aprobación Automática N.º 040-201A-MEM-DGAAM, de fecha 26 de setiembre del año 2014¹⁸; y del mandato de ordenar al Minem que realice un procedimiento de consulta previa, y de la exhortación al Minem y al Ingemet. Aduce la sala revisora que, si bien el otorgamiento de una concesión minera no genera la capacidad para realizar la fase de exploración y explotación; sin embargo, en el presente caso, se advierte que desde el año 2014 el consorcio minero demandado cuenta con la autorización para llevar a cabo actividades mineras de exploración conforme a la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre de 2014, por lo que, previamente debió de realizarse la consulta previa a las comunidades demandantes, razón por la que se ha vulnerado el derecho a la consulta previa de los recurrentes. No obstante, a fin de armonizar dicho derecho con la libertad de empresa de la emplazada, dispone la suspensión de los

¹² Foja 892.

¹³ Foja 1866.

¹⁴ Foja 46.

¹⁵ Foja 145.

¹⁶ Foja 158.

¹⁷ Foja 173.

¹⁸ Foja 48.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

efectos de la citada resolución directoral, a fin de que se consulte a las comunidades campesinas afectadas.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Conforme se advierte de autos, la demanda ha sido estimada parcialmente en segunda instancia, razón por la cual, la Comunidad Campesina de Huayanay Centro de manera independiente, y las demás comunidades campesinas recurrentes, representadas por los abogados del Instituto de Defensa Legal, han interpuesto recursos de agravio constitucional para cuestionar la sentencia de vista en cuanto a lo siguiente:

Punto 3.2. REVOCARON la sentencia contenida en la Resolución N.º 57, de fecha 08 de noviembre de 2022, que obra de folios 1475-1509 en los extremos que resuelve:

2. DECLARAR la NULIDAD de los siguientes actos administrativos: a) Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J, de fecha 21 de julio del año 2006. b) Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 12 de noviembre del año 2010. c) Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 16 de diciembre del año 2010. d) Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 29 de agosto del año 2012. e) Constancia de Aprobación Automática N.º 040-201A-MEM-DGAAM, de fecha 26 de setiembre del año 2014. f) Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014.
3. ORDENAR al Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Geológico Minero Metalúrgico, que realicen un procedimiento de consulta previa, libre e informada, a efectos de obtener el consentimiento de las Comunidades Campesinas afectadas del Distrito de Palca, para la realización del Proyecto Minero Palcawanka.
4. EXHORTAR al Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Geológico Minero Metalúrgico, que previamente al otorgamiento de un título de concesión minera u otra medida administrativa, legislativa que se quiera otorgar, aprobar o emitir, así como también, respecto de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional en el área de influencia del territorio de los pueblos indígenas que resultaron afectados en este proceso, CUMPLA con realizar la consulta previa, cuando sean susceptibles de afectar directamente al o los pueblos indígenas-

Punto 3.3. REFORMÁNDOLA:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

- 1) DECLARARON IMPROCEDENTE demanda de amparo interpuesta por [las demandantes], en el extremo que solicitan, la nulidad de los siguientes actos administrativos:
 - a) Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J, de fecha 21 de julio del año 2006.
 - b) Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 12 de noviembre del año 2010.
 - c) Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 16 de diciembre del año 2010.
 - d) Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 29 de agosto del año 2012.
 - e) Constancia de Aprobación Automática N.º 040-201A-MEM-DGAAM, de fecha 26 de setiembre del año 2014.
 - 2) ORDENARON que, para la ejecución de vigencia de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014, mediante la cual el Director General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, Autorizó el inicio de las actividades mineras de exploración a favor de la empresa INFINITA QULQUITIKA PERU SAC, en el proyecto minero 'PALKAWANKA', ubicado en el distrito de Palca, provincia y departamento de Huancavelica; disponiéndose que PREVIAMENTE: Realice la Consulta Previa, respetando el debido procedimiento con la participación de todas las comunidades campesinas que puedan ser afectadas.
 - 3) DISPUSIERON que, el Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Geológico Minero Metalúrgico, previo al otorgamiento de la autorización para el inicio de actividades mineras de exploración, y siguientes fases como: explotación, labora general, beneficio, comercialización y transporte minero, en el proyecto minero 'PALKAWANKA' ubicado en el distrito de Palca, provincia y departamento de Huancavelica; así como el área de influencia de las Comunidades Campesinas demandantes que resultaron afectados en este proceso, CUMPLAN con realizar la Consulta Previa respetando el debido procedimiento con la participación de todas las comunidades campesinas que puedan ser afectadas.
2. Según su recurso de agravio constitucional, para la Comunidad Campesina Huayanay Centro, el numeral 1 del punto resolutivo 3, de la sentencia que declara improcedente la demanda respecto de la nulidad de los actos administrativos ahí mencionados, afecta su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, pues considera que la sola entrega de la concesión minera a un tercero en territorio de las comunidades campesinas de Palca sí restringe su derecho de propiedad. Asimismo, respecto del numeral 2 del punto 3.3 de la sentencia, que condicionó la vigencia de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014, refiere que lesiona su derecho a la motivación, pues al reformular su pretensión, validando dicho acto administrativo, ha creado un procedimiento no regulado en ninguna norma legal, pues está



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

estableciendo la realización de la consulta previa después de otorgada la resolución de inicio de exploración y no antes.

3. Por su parte, los abogados del IDL sostienen que la sola entrega de un título (concesiones mineras) a un tercero en territorios de las comunidades campesinas de Palca restringe su derecho de propiedad. Asimismo, refieren que los actos administrativos cuya nulidad se ha solicitado son medidas administrativas que nunca fueron consultadas. Afirman que el Consorcio Minero Palkawanka, desde que ha obtenido el título habilitante de concesiones mineras, año 2014 hasta la fecha, viene realizando actividades mineras de exploración, que ha generado daños enormes e incuantificables a la propiedad de las tierras comunales, el normal cauce del río Runtuhuarca, desbosque de las plantaciones y formaciones boscosas durante la apertura de carreteras sin consultas, conversión de tierras fértiles en tierras infértiles, desaparición de fuentes de captación de aguas potables desde los manantiales, contaminación de aguas que afectan la ganadería, piscicultura y la agricultura, lo que a la larga seguirá generando daños inmensos e irreparables, por lo que remarcan que la sentencia de segunda instancia se encuentra inmersa en una motivación sustancialmente incongruente. También manifiestan que la subsanación, vía convocatoria a las comunidades sobre la consulta previa, se orienta a dar una formalidad que no resuelve el problema de fondo, por lo que el Estado peruano, a través del Poder Judicial, debe declarar nulos todos los actos administrativos de concesión minera que contienen los títulos habilitantes para el inicio de la actividad minera sin consulta previa.
4. En consecuencia, el Tribunal advierte que los recursos de agravio constitucional presentados en el presente caso denuncian lo siguiente: i) que la sala superior revisora ha vulnerado el derecho a la consulta previa, libre e informada en la medida, en que no consultó a las comunidades las concesiones otorgadas; y, ii) que la sala superior revisora no debió disponer la suspensión de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, sino que debió declarar su nulidad, debido a que fue expedida sin respetar el derecho a la consulta previa de las comunidades involucradas.
5. De este modo, en la medida en que no se ha controvertido en los recursos de agravio la desestimación de la demanda en relación con la solicitud de inaplicación de las normas que regulan la notificación de concesiones mineras a través del diario oficial, este Tribunal no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

emitirá un pronunciamiento respecto de este punto, sin perjuicio de recordar la línea jurisprudencial establecida en la sentencia emitida en el Expediente 03326-2017-PA/TC.

6. Precisado lo anterior, se procederá a examinar los puntos controvertidos en los recursos de agravio constitucional interpuestos.

I. Sobre el deber de someter a consulta previa de las comunidades el otorgamiento de concesiones

7. El primer punto sometido a conocimiento de este Tribunal se relaciona con la alegada vulneración del derecho a la consulta libre, previa e informada, debido a que esta no se efectuó de manera previa al otorgamiento de las concesiones contenidas en los siguientes actos administrativos: a) Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J, de fecha 21 de julio del año 2006; b) Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 12 de noviembre del año 2010; c) Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 16 de diciembre del año 2010; y, d) Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 29 de agosto del año 2012.
8. Los recurrentes alegan que el solo otorgamiento de la concesión supone una afectación directa en los términos previstos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. De manera similar, señalan que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el deber de los Estados de revisar las concesiones otorgadas, con la finalidad de preservar la supervivencia de los pueblos afectados. Precisan, además, que la sola entrega de un título (en este caso, la concesión minera) a un tercero en territorio de las comunidades perjudicadas, ya supone una restricción de su derecho a la propiedad.
9. Ahora bien, para analizar los argumentos planteados en el recurso de agravio constitucional, este Tribunal se referirá, en lo sucesivo, a los siguientes puntos: i) consideraciones sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa, libre e informada; y, ii) la consulta previa en el caso de otorgamiento de concesiones mineras.
10. Sin perjuicio de lo expuesto, resulta importante precisar que este intérprete final de la Constitución no se referirá a la condición legal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

de las comunidades involucradas, sino que este pronunciamiento solo precisará si es que el derecho a la consulta previa, libre e informada, puede ser invocado en relación con la aprobación de concesiones mineras, y si resulta viable disponer la suspensión de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, que han sido los extremos invocados en los recursos de agravio constitucional. Ciertamente, en el marco de este proceso constitucional se ha discutido en las instancias precedentes si es que las comunidades campesinas involucradas pueden ser titulares de los derechos previstos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, en la medida en que el Segundo Juzgado Civil y la Sala Civil de Huancavelica ha efectuado dicho reconocimiento, no corresponde referirse, en este estadio procesal, a este punto, ya que un eventual pronunciamiento negativo implicaría que se desconozcan los extremos de la demanda que fueron amparados, lo que supondría perjudicar a la parte que solicita la intervención de este Tribunal. En todo caso, como han referido los demandados, en la actualidad existe un proceso constitucional de amparo contra amparo que se ha iniciado para impugnar el contenido de ambos pronunciamientos en dicho extremo (Expediente 00005-2023-0-1101-SP-CI-01)¹⁹, el cual se encuentra en trámite y que, eventualmente, podría ser conocido con posterioridad por este Tribunal Constitucional.

11. Efectuadas estas consideraciones, se analizarán los extremos invocados en el recurso de agravio constitucional.

- *Consideraciones sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa.*

12. En relación con este punto, desde temprana jurisprudencia, el Tribunal Constitucional hizo hincapié en que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —el cual reconoce el derecho a la consulta previa— constituye fuente de derecho interno, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución, y resulta obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales²⁰.
13. La Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Constitución de 1993 reconoce a los tratados internacionales relativos a los derechos

¹⁹ La información del trámite de este proceso fue aportada por la parte demandada a través del escrito 003004-25, de fecha 8 de abril de 2025.

²⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-AA/TC, fundamento 31.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

humanos como parámetro interpretativo sobre los derechos constitucionales, lo que los hace parte integrante del bloque de constitucionalidad.

14. Asimismo, en la sentencia emitida en los Expedientes 00025-2005-AI/TC y 00026-2005-AI/TC fundamento 33, este Colegiado dejó sentado que los tratados internacionales de derechos humanos gozan de rango constitucional, dado que los derechos que reconocen son de idéntico rango (También cfr. sentencia emitida en los Expedientes 06316-2008-PA/TC y 05427-2009-PC/TC).
15. El derecho a la consulta previa ha sido posteriormente reforzado por la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, aprobada en el año 2007, y constituye un referente en el derecho internacional sobre el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.
16. De otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por el Perú, en su artículo 27 declara que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.
17. Asimismo, el derecho fundamental de la consulta previa está directamente conexionado con el precitado derecho fundamental de toda persona, en forma individual o asociada, a participar en la vida económica y social de la Nación.
18. Como correlato, este derecho fundamental fomenta la participación de los pueblos indígenas u originarios en el Estado y la sociedad, coopera en el fortalecimiento del Estado constitucional, democratiza la sociedad peruana y contribuye a revertir la exclusión histórica a la cual han estado sometidos, preservando su identidad y subsistencia digna²¹.
19. Más aún, en el fundamento 31 de la sentencia emitida en el Expediente 03343-2007-PA/TC, Caso Cordillera Escalera, se

²¹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente 01717-2014-AC/TC, fundamento 25.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

reconoció la fuerza normativa del Convenio 169 de la OIT, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

20. El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00022-2009-PI/TC, Caso Gonzalo Tuanama Tuanama, ha delimitado el **contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta**²², y ha precisado lo siguiente:

37. El contenido constitucionalmente protegido de este derecho importa; i) el acceso a la consulta, ii) el respeto de las características esenciales del proceso de consulta; y, iii) la garantía del cumplimiento de los acuerdos arribados en la consulta. No forma parte del contenido de este derecho el veto a la medida legislativa o administrativa o la negativa de los pueblos indígenas a realizar la consulta.

38. En lo que al primer supuesto importa, resulta evidente que, si se cumple la condición establecida en el convenio, esto es, si se prevé que una medida legislativa o administrativa será susceptible de afectar directamente a algún pueblo indígena y no se realiza la consulta, es manifiesto que el derecho de consulta sería pasible de ser afectado.

21. Asimismo, se dejó sentado que el único sujeto pasivo u obligado para con el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta es el Estado, quien no solo tiene el deber de garantizarlo –promoviendo la organización y procedimientos adecuados– sino también el deber de respetarlo, es decir, de llevarlo adelante cada vez que se prevea la aprobación de “medidas legislativas o administrativas” que puedan afectar directamente los derechos colectivos, su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo de los pueblos indígenas u originarios.
22. Actualmente, el derecho fundamental a la consulta está regulado por la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, derecho reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que a su vez está reglamentada mediante el Decreto Supremo 001-2012-MC.
23. Ahora bien, la Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante Ley del

²² Fundamentos 37 y 38 de la sentencia recaída en el Expediente 00022-2009-PI/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

Derecho de Consulta), aplicando los criterios del Convenio 169 de la OIT, establece en su artículo 2 que los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas y administrativas que “afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo”.

24. Expuesto lo anterior, corresponde analizar si el otorgamiento en concesiones mineras supone un acto que deba ser consultados en los términos previstos por el Convenio 169 de la OIT, o no.

- *La consulta previa en el caso de otorgamiento de concesiones mineras.*

25. Este Tribunal considera que, a fin de determinar si las concesiones mineras deben ser sometidas a consulta previa, o no, resulta indispensable examinar si es que estos actos administrativos generan una afectación directa a las comunidades cuyo territorio pueda verse involucrado.

26. Al respecto, en la jurisprudencia colombiana se ha reseñado algunas situaciones en las que se afecta directamente a una comunidad étnicamente diferenciada por la expedición de actos administrativos de carácter particular; y por proyectos, obras u actividades, fundamentados en un acto administrativo o incluso cuando no media tal voluntad por parte de la Administración. Así, se consideran actos de afectación directa a comunidades cuando: (i) se perturban sus estructuras sociales, espirituales, culturales y ocupacionales; (ii) se impactan fuentes de sustento; (iii) se imposibilita la realización de los oficios de los que se deriva su sustento; (iv) se produce su reasentamiento en otro lugar distinto a su territorio; (v) se realizan planes, políticas o proyectos que recaen sobre cualquiera de sus derechos como pueblos indígenas o tribales; (vi) se imponen cargas o se les atribuyen beneficios que modifican su situación o posición jurídica; y, (vii) se interfiere en los elementos definitorios de su identidad cultural²³.

27. Sobre las medidas de afectación directa, este Tribunal ha indicado que se refieren a “cambios relevantes y directos en la situación

²³ Ministerio del Interior/Corte Constitucional de Colombia, *Evolución jurisprudencial de la consulta previa y su aplicación práctica en Colombia*, Bogotá D.C., Colombia, 2020, p. 85.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

jurídica” de los pueblos indígenas u originarios²⁴. También se ha resaltado que dicha afectación directa involucra “una modificación inmediata y significativa de la situación jurídica de los pueblos indígenas y sus integrantes”²⁵.

28. Por lo expuesto, a criterio de este Tribunal, la oportunidad de la consulta previa no se rige automáticamente, sino cuando se advierta que la medida administrativa que adopte el Estado constituye una afectación directa a los pueblos indígenas u originarios; es decir, cuando exista evidencia razonable de que se configura una situación que ponga en riesgo o que además de los impactos ambientales pudiese generar cambios relevantes y directos que produzcan modificaciones en su territorio, modo y estilo de vida, en sus esferas política, económica, social, cultural, territorial, jurídica, entre otras, que son la base de su cohesión y existencia social. Así, entre otros, son los casos de desplazamiento forzado de la población, situaciones de división de las comunidades y la fractura de su tejido social.

29. La concesión minera, en tanto medida administrativa, tiene soporte constitucional en el artículo 66 de la Constitución, donde se consagra la regulación sobre los recursos naturales y su eventual concesión. Así, se estatuye que:

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

30. Para este Tribunal no existe una antinomia en abstracto entre el derecho a la consulta previa y el precitado artículo 66, toda vez que la consulta previa no constituye un derecho de veto de las comunidades para bloquear decisiones de inversión de interés nacional, ni el Estado en el ejercicio de su soberanía sobre los recursos naturales está facultado para imponer arbitrariamente cualquier decisión; lo que corresponde es una interpretación armónica de ambas cláusulas constitucionales.

31. Sobre las concesiones, la Constitución prescribe en el precitado artículo 66 que la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a ley orgánica. Asimismo, el desarrollo normativo de este artículo se

²⁴ Fundamento 19 de la sentencia recaída en el Expediente 0022-2009-PI/TC.

²⁵ Fundamento 55 de la sentencia recaída en el Expediente 0022-2009-PI/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

encuentra en la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Esta regulación -en el marco del dominio público del Estado como soberano de los recursos mineros- garantiza la seguridad y estabilidad de los derechos mineros otorgados a privados. Particularmente en lo concerniente a este caso, prescribe lo siguiente:

Artículo 23.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo. La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia. Las concesiones son bienes incorpóreos registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse en el registro respectivo.

32. Asimismo, el artículo 10 del TUO de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM, dispone que:

Artículo 10.- La concesión minera otorga a su titular un derecho real, consistente en la suma de los atributos que esta Ley reconoce al concesionario. Las concesiones son irrevocables, en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta ley exige para mantener su vigencia.

33. Este Tribunal Constitucional no ha sido ajeno al desarrollo de los alcances de este instituto jurídico y ha tenido la oportunidad, en el Caso de la Ley de Regalía Minera, de desarrollar su naturaleza, en los siguientes términos:

[S]e trata de un acto administrativo de carácter favorable o ampliatorio para la esfera jurídica del destinatario, e implica la entrega, sólo en aprovechamiento temporal, de los bienes de dominio público, estableciéndose una relación jurídica pública subordinada al interés público, y no de carácter sinalagmático. Por ello, es la declaración o autonomía de la voluntad estatal la que establece la concesión para un particular³¹. La concesión minera no es un contrato sino un acto administrativo, que determina una relación jurídica pública a través de la cual el Estado otorga, por un tiempo, la explotación de los recursos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

naturales, condicionada al respeto de los términos de la concesión y conservando la capacidad de intervención si la justifica el interés público. La concesión minera debe entenderse como un acto jurídico de Derecho Público en virtud del cual la Administración Pública, sustentándose en el principio de legalidad, establece el régimen jurídico de derechos y obligaciones en la explotación de los recursos minerales no renovables²⁶.

34. Así, resulta meridianamente claro que la concesión es un acto constitutivo de derechos mediante el cual el Estado otorga, a favor de una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, una situación jurídica de poder o de ventaja sobre un determinado territorio, en donde pueden estar asentados pueblos indígenas u originarios (incluyendo las comunidades campesinas que sean titulares total o parcialmente de los criterios objetivos y se autoidentifiquen como pueblos indígenas u originarios), cuyos integrantes deberán soportar las cargas en el despliegue de las actividades que se genere.
35. De manera reciente, este Tribunal, en la sentencia emitida en el Expediente 03326-2017-PA, ha dejado sentado lo siguiente:

(...) este Tribunal Constitucional no considera que la concesión es un acto administrativo que constituya en sí mismo un acto de afectación directa que *ope legis* deba ser consultada previamente. Así, a criterio de este Tribunal, la oportunidad de la consulta previa no se rige automáticamente, por ejemplo, por el estado del proyecto minero (concesión, exploración, explotación, ejecución y cierre), sino cuando se advierta que dicha medida administrativa constituye una afectación directa a los pueblos indígenas u originarios²⁷ [...].

36. Siguiendo este criterio, en el presente caso corresponde desestimar la demanda, ya que, en el ámbito del sector minero, el solo otorgamiento de la concesión no activa el deber estatal de someter la referida medida a la consulta previa. En todo caso, se ha precisado que ello solamente ocurriría en el caso particular de que dicho acto suponga una afectación directa a los pueblos involucrados. Al respecto, este Tribunal, en la Sentencia 03326-1017-PA/TC, también ha precisado que la afectación directa se presenta cuando “exista evidencia razonable de que se configura una situación que ponga en riesgo o que además de los impactos ambientales pudiese generar cambios

²⁶ Tribunal Constitucional, sentencia expedida en el Expediente 00048-2004-AI/TC, fundamento 108.

²⁷ Sentencia expedida en el Expediente 03326-2017-PA/TC, fundamento 70.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

relevantes y directos que produzcan modificaciones en su territorio, modo y estilo de vida, en sus esferas política, económica, social, cultural territorial, jurídica, entre otras, que son la base de su cohesión y existencia social” (fundamento 70).

37. En relación con este punto, la revisión de los actos administrativos cuestionados permite concluir que sola expedición de las concesiones no ha generado, en el presente caso, que se pueda advertir alguna afectación directa en los términos del Convenio 169 de la OIT. Así, la Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J, de fecha 21 de julio del año 2006, disponía que, si bien se otorgaba el título de concesión, el referido título

[n]o otorga el derecho de extracción de los minerales que acarrear y depositen las aguas en sus álveos o cauces de los ríos que se ubiquen dentro del área de la concesión minera, de conformidad a lo establecido por la Ley N.º 28221 y demás normas pertinentes que la regulen.

38. Por su parte, la Resolución de Presidencia N.º 4031-2014-INGEMMET/PCJD/PM, dispone, expresamente, que

de conformidad con la legislación expedida a partir del Decreto Legislativo 708, el título de la concesión minera no otorga por sí solo el derecho a iniciar actividades mineras de exploración o explotación, las cuales sólo pueden iniciarse una vez cumplidos los requisitos establecidos por las leyes y reglamentos pertinentes, bajo pena de sanción administrativa.

39. Similares precisiones se efectúan en la Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 16 de diciembre del año 2010, la cual, del mismo modo, enfatiza que

de las normas expuestas se colige que para el uso del terreno superficial para el ejercicio de las actividades mineras se requiere que el concesionario llegue a un acuerdo previo con el propietario del predio o el otorgamiento de una servidumbre minera;

40. Finalmente, la Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 29 de agosto del año 2012, contempla que

el artículo 6º del Reglamento de la Ley N.º 29785, aprobado por Decreto Supremo N.º 001-2012-MC, establece que debe



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

efectuarse consulta previa antes de aprobar la medida administrativa que faculte el inicio de la actividad de exploración o explotación de los recursos naturales en los ámbitos geográficos donde se ubican los pueblos indígenas u originarios que podrían ver afectados directamente sus derechos colectivos;

Que, siendo la Presidencia del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico-INGEMMET, la autoridad administrativa minera con competencia para otorgar el título de concesión minera, conforme el inciso 6º del artículo 7º del Reglamento de Organización y Funciones del INGEMMET, aprobado por Decreto Supremo N°035-2007-EM, corresponde determinar si la concesión minera afecta algún derecho colectivo de pueblos indígenas y por tanto, si debe ser o no consultada, a fin de tomar decisión al respecto para el otorgamiento del título de concesión minera [...].

41. A criterio de este Tribunal, las resoluciones expedidas no generan una afectación directa, en cuanto no disponen alguna medida latente que pueda perjudicar a las comunidades involucradas. De hecho, precisan que el otorgamiento de la concesión no genera ni el derecho del uso del espacio superficial, ni la posibilidad de explorar o explotar las zonas delimitadas, lo cual se encuentra supeditado a la realización de gestiones administrativas y permisos ulteriores. Incluso, en el caso de la Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, estipula que, de ser el caso, se deberá evaluar si es que la concesión afecta algún derecho colectivo y si, por ello, resulta necesario efectuarse la consulta. Esto implica que la autoridad competente deberá examinar, en un momento ulterior, si es que existe algún acto administrativo que amerite su realización, lo cual no expone alguna afectación concreta o directa respecto de los derechos de los recurrentes.
42. En todo caso, es importante recordar que, en este amparo, no se discutirá la condición legal de las comunidades involucradas, lo cual, en su momento, fue decidido por las instancias judiciales precedentes y, por ello, no puede ser objeto de análisis en el presente recurso de agravio constitucional. La parte demandada ha referido que, respecto de este punto, se encuentra en trámite una demanda de amparo contra amparo en la que se pretenden discutir los extremos que fueron amparados en la demanda, y que, por ello, no pueden ser examinados en el presente recurso de agravio constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

43. Por lo demás, de la revisión de los actuados y de los alegatos de ambas partes procesales en el desarrollo de la audiencia pública, no se han aportado medios probatorios que permitan apreciar alguna incidencia o consecuencia particular que se desprenda del accionar de las entidades demandadas.
44. Finalmente, el Tribunal nota que, aunque no se ha controvertido el punto resolutivo 3.3 de la sentencia de la sala superior revisora en el presente proceso constitucional, en el extremo que declaró improcedente la demanda para la realización de la consulta previa respecto de la Constancia de Aprobación Automática N.º 040-2014-MEM-DGAAM²⁸, de fecha 26 de setiembre del año 2014; corresponde precisar que tampoco se han aportado medios probatorios que permitan acreditar que la expedición de la referida constancia haya generado alguna afectación que active el deber de consulta en los términos previstos en el Convenio 169 de la OIT, y en la Ley 29785 y su reglamento. Es más, conforme a lo resuelto en la sentencia de segunda instancia, la fase de exploración del Proyecto Palcawanka, aprobada por la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM²⁹, de fecha 26 de diciembre de 2014, a la fecha, se encuentra condicionada a que las comunidades campesinas afectadas brinden su aprobación. Por lo que también corresponde desestimar este extremo de la demanda.

II. Sobre los efectos de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MM/DGM

45. El segundo punto que ha sido abordado en los recursos de agravio constitucional interpuestos se asocia con los efectos de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MM/DGM. La sala superior revisora aduce que debió consultarse a las comunidades involucradas la autorización para llevar a cabo actividades mineras de exploración, lo cual es lo que, precisamente, establece la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM. Sin embargo, resolvió que, a fin de armonizar este derecho con la libertad de empresa de la parte emplazada, debía disponerse la suspensión de los efectos de la citada resolución directoral, a fin de que se consulte a las comunidades campesinas afectadas.

²⁸ Foja 48.

²⁹ Foja 33.



46. En sus recursos de agravio constitucional, los recurrentes esgrimen que el pronunciamiento de la sala superior revisora incurre en contradicción, al efectuar una ponderación pese a que, en los fundamentos jurídicos precedentes, se había reconocido que la expedición de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM debió ser sometida a consulta, en la medida en que autorizaba la exploración en el territorio de la comunidad, lo cual ya generaba la activación de los mecanismos previstos en el Convenio 169 de la OIT y en la normatividad nacional. En ese sentido, enfatizan, es incongruente disponer la suspensión de un pronunciamiento que, antes de expedirse, debió ser sometido a consulta. Del mismo modo, también refieren que el pronunciamiento de la sala superior fue *ultrapetita*, ya que las pretensiones planteadas en la demanda de amparo se relacionaban con pedidos de nulidad de todos los actos administrativos no consultados, por lo que el órgano judicial, al reformular las pretensiones, ha vulnerado el derecho a la tutela procesal efectiva.
47. Este Tribunal ha reconocido que existen diversas infracciones posibles al contenido constitucionalmente protegido del deber de las autoridades jurisdiccionales de motivar adecuadamente sus decisiones. Así, en relación con la denominada motivación incongruente, ha precisado que

Este tipo de infracción se refiere a la falta de conformidad o correspondencia entre los elementos que conforman la motivación. En ese sentido, en la resolución no hay coordinación y la correspondencia entre los argumentos y razones que la motivan. Como ejemplos, pueden mostrarse los supuestos en los que la conclusión a la que arriba un juez ordinario no se deriva de los argumentos y razones que conforman los considerandos de la resolución, o cuando no se han tomado en consideración todos los aspectos o pretensiones presentadas por las partes, incurriendo en incongruencias procesales como dar más de lo pedido (incongruencia *ultra* petita), dar menos de lo pedido (incongruencia *infra* petita), extender los alcances de la decisión a aspectos no planteados por las partes (incongruencia *extra* petita) u omitir pronunciarse respecto de uno de los aspectos comprendidos en el caso (incongruencia *citra* petita)³⁰.

48. De esta forma, la denominada incongruencia *ultrapetita* se configura cuando, en el pronunciamiento judicial respectivo, se suele otorgar

³⁰ Sentencia emitida en el Expediente 01856-2014-PA/TC, fundamento 14.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

más de lo inicialmente solicitado en las pretensiones contenidas en la demanda. En el presente caso, se aduce, en uno de los recursos de agravio constitucional, que

la Comunidad Campesina de Huayanay Centro advierte la violación del derecho al debido proceso y en concreto la debida motivación, pues consideramos que la Sentencia de Vista presenta una motivación incongruente (*ultra petita*), pues ordenó que para la ejecución de la vigencia de la Resolución Directoral No. 319-2014-MEM/DGM, previamente se realice la Consulta Previa, no considerando que entre nuestras pretensiones planteadas, hemos solicitado que; "b. que se declare la nulidad de todos los actos administrativos no consultados, es decir nulos y sin efectos jurídicos: (i) los títulos de las concesiones mineras: (ii) el acto administrativos que aprueba la autorización de exploración y (iii) el acto administrativo que aprueba automáticamente la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto minero Palcawanka" (negrita nuestra), y no que el juzgador reformule nuestra pretensión brindando la validez de dicho acto administrativo creando un procedimiento no regulado en ninguna norma legal, pues lo que ha hecho - contrario a la norma- es establecer que la consulta previa se realice después de otorgada la Resolución de Inicio de Exploración y no antes como lo ordena Resolución Ministerial No. 403-2019-MINEM/DM.

49. Este Tribunal advierte, en primer lugar, que estos argumentos son similares a los expuestos por Instituto de Defensa Legal, entidad que ejerce el patrocinio del resto de comunidades involucradas en el presente caso.
50. Ahora bien, se argumenta que la decisión de la Sala Civil de Huancavelica incurre en una infracción al deber de motivar, en la medida en que habría otorgado más de lo que habría solicitado la parte demandante. En relación con este punto, este Tribunal considera que, en realidad, lo que se objetaría de este pronunciamiento es que ha resuelto un asunto que no habría sido discutido por las partes procesales, lo que constituye un supuesto de *extrapetita*. En efecto, se cuestiona que la suspensión Resolución Directoral No. 319-2014-MEM/DGM no fue, en ningún momento, planteada en el proceso constitucional, y que, además, ello supone una vulneración del derecho a la consulta previa, al no retrotraer las actuaciones administrativas a un momento previo a la concurrencia del supuesto vicio.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

51. Al respecto, es importante precisar que una sentencia expedida en el marco de un proceso constitucional no solo pretende poner fin a la existencia de un conflicto inter-subjetivo, como ocurre en el marco de los pronunciamientos en el ámbito de la justicia ordinaria. También tiene como propósito interpretar los valores y principios contenidos en la Ley Fundamental, ya que, por lo general, la resolución de este clase de casos demanda el despliegue de una considerable actividad interpretativa, lo que se ve reflejado no solamente en la delimitación de las disposiciones constitucionales, sino que también se puede advertir en el contenido de las decisiones, las cuales pretender armonizar y garantizar la coexistencia de posiciones de derechos fundamentales que, en principio, puedan aparentar ser contradictorias.
52. En ese sentido, la justicia constitucional, en aras de adoptar una decisión que pretenda satisfacer los intereses tanto de las partes procesales como de la comunidad en general, se encuentra facultada para identificar la solución procesal pertinente a los efectos de poner fin al conflicto planteado en el marco de la Constitución. En el presente caso, la *causa petendi* consiste en que la aprobación de la Resolución Directoral No. 319-2014-MEM/DGM no fue sometida a un proceso de consulta previa, libre e informada, por lo que correspondería, de acuerdo con los recurrentes, que se declare su nulidad. Ahora bien, la sentencia adoptada por la primera instancia en el marco de este proceso declaró, en efecto, que correspondía que se declare la nulidad de la referida resolución. Sin embargo, la Sala Civil de Huancavelica, si bien consideró que, en este punto, se había vulnerado el derecho a consulta, estimó que lo que correspondía ordenar era la suspensión de los efectos de la Resolución Directoral No. 319-2014-MEM/DGM. Al fundamentar su posición, sostuvo que

En ese sentido, el Consorcio Minero Palcawanka, cuenta con una autorización para el inicio de las actividades mineras de exploración desde el año 2014, conforme a la Resolución Directoral N° 319-2014- MEM/DGM de fecha 26 de diciembre de 2014, por ende, no solo se mencionaría acerca de la concesión minera sino ya de una fase de exploración donde previamente debe de solicitar y realizar la consulta previa al pueblo indígena, conforme lo dispone el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT, que señala "2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades"] lo que resulta del caso, es que a la Comunidad Campesina de Palca que es la comunidad madre de las Comunidades Campesinas demandantes Huayanay, Manchaylla, Ccanccahua, Chilihuapampa, Putacca, La Florida, Hornobamba y Ñuñungayoc, está acreditado que no se le realizó la consulta previa.

2.2.52. Al agravio "el Juzgado no considera [os derechos del Consorcio Minero Palcawanka S.A.C, que debe ser respetado y tenido en cuenta a la hora de resolver la controversia"] sobre lo referido, no se puede negar los derechos del Consorcio minero Palcawanka, quien como persona jurídica se le reconoce su derecho a la libertad de empresa, quienes han obtenido la autorización para el inicio de las actividades mineras de exploración, de acuerdo a la normativa interna. En ese estado de cosas, es de ponderar que no resulta razonable afectar los legítimos intereses económicos de la empresa demandada, quién actuando de conformidad a la normatividad interna, consideraron que no se afectaría lo establecido convencionalmente. Se trata entonces de armonizar ambos intereses creando un clima de paz que evite conflictividad social, en la zona de Palca.

2.2.53. Siendo así, este Colegiado considera que estando vigente la Ley N° 29785 (Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos Indígenas u originarlos, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicada el 07 de setiembre de 2011), y su Reglamento el Decreto Supremo N° 001-2012-MG, publicado el 03 de abril de 2012, en el presente caso, con la finalidad de coadyuvar a la paz social y el respeto de los derechos de las comunidades campesinas demandantes que deben ser consultadas, este Colegiado considera que dicha omisión de consulta previa se puede **subsanan** con la convocatoria a dichas comunidades campesinas demandantes a consulta previa, libre e informada (para el inicio de las actividades mineras de exploración), salvaguardando el debido procedimiento y su derecho a participar en ella, para lo cual debe disponerse que, para la ejecución de la vigencia de la Resolución Directoral N° 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014, previamente se realice la Consulta Previa (énfasis pertenece al original).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

53. Ciertamente, de acuerdo a la lógica empleada por la sala civil revisora, la consulta debía efectuarse de manera previa a la expedición de la resolución que autoriza la exploración minera. En ese sentido, decretó que se había vulnerado el derecho invocado por la parte demandante, lo cual se aprecia de la parte resolutive, que declaró lo siguiente:

CONFIRMARON en parte la Sentencia contenida en la Resolución N° 57, de fecha 08 de noviembre de 2022, que obra de folios 1475-1509, mediante el cual el Segundo Juzgado Civil de Huancavelica, en los extremos que textualmente "RESUELVE:

1. DECLARAR FUNDADA en parte la demanda de amparo interpuesta por ALEJANDRO CHOCCA GARCÍA, Presidente de la Comunidad Campesina de Huayanay; MARINO CHAVEZ CCENTE Presidente de la Comunidad Campesina de Manchaylla; SIMÓN ROJAS SOLANO, Presidente de la Comunidad Campesina de Ccancahua-Palca; ANDRÉS ROJAS QUISPE, Presidente de la Comunidad Campesina de Chillhuapampa; CRESILIANO CCANTO LULO, Presidente de la Comunidad Campesina de Putacca; MOISÉS DE LA CRUZ CASAVILCA, Presidente de la Comunidad Campesina de la Florida; MAURICIO DE LA CRUZ DÍAZ, Presidente de la Comunidad Campesina de Hornobamba y HÉCTOR LIDIO POMA RAMOS, Presidente de la Comunidad Campesina de Ñuñungayoc, contra el MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM), PRESIDENCIA DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO METALÚRGICO, DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS y la EMPRESA MINERA CONSORCIO MINERO PALCAWANKA S.A.C.; así como el Litisconsorte Pasivo Necesario COMUNIDAD CAMPESINA DE PALCA, por existir vulneración del derecho a la consulta previa (consulta previa y consentimiento), de los pueblos indígenas y por la amenaza que significa para sus derechos constitucionales a la libre determinación, al territorio, identidad cultural y religiosa, salud, y a vivir en un ambiente sano y equilibrado, invocados en su demanda. Con costos del proceso;

5. DECLARAR INFUNDADA la demanda en el extremo de inaplicar las normas legales que regulan la notificación de concesiones mineras a través del Diario Oficial, en ejercicio de la facultad de control difuso reconocida en el artículo 138° segundo párrafo de la Constitución y el artículo 3° del Código Procesal Constitucional aprobado por Ley N° 28237.

6. PUBLICAR la presente Sentencia en el Diario Oficial El Peruano, una vez haya quedado consentida y firme, en atención



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

a lo establecido por la Tercera Disposición Complementaria
Final del Nuevo Código Procesal Constitucional.

54. Esto implica que, para la sala superior revisora, correspondía estimar la demanda por la vulneración del derecho a la consulta. Sin embargo, el referido órgano jurisdiccional también advirtió que debían tomarse en consideración los derechos adquiridos de la parte demandada, por lo que, efectuando un análisis ponderativo de los bienes en conflicto, determinó que la solución adecuada para el caso concreto era decretar que

para la ejecución de la vigencia de la Resolución Directoral N° 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014, mediante la cual el Director General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, autorizó el inicio de las actividades mineras de exploración a favor de la empresa INFINITA QULQUITIKA PERÚ S.A.C., en el proyecto minero "PALKAWANKA", ubicado en el distrito de Palca, provincia y departamento de Huancavelica; disponiéndose que **PREVIAMENTE**: Realice la Consulta Previa, respetando el debido procedimiento con las participación de todas las comunidades campesinas que puedan ser afectadas.

55. De este pronunciamiento se advierte, en primer lugar, que la parte demandante ha obtenido un fallo favorable por parte de la Sala Civil Superior de Huancavelica en relación con el extremo en que se cuestiona la vulneración del derecho a la consulta previa con la expedición de la Resolución Directoral N° 319-2014-MEM/DGM, aunque, ciertamente, discrepa respecto de las consecuencias que se desprenden del fallo judicial. Al respecto, este Tribunal observa que, en este extremo, la demanda fue parcialmente amparada, ya que solo se controvierten los efectos del referido pronunciamiento.
56. Ahora bien, el hecho que la demanda haya sido parcialmente fundada implica que este Tribunal no cuente con competencia para emitir un pronunciamiento sobre los extremos que han sido amparados, entre ellos, la declaración de que la expedición de la Resolución Directoral N° 319-2014-MEM/DGM vulneró el derecho a la consulta previa, libre e informada. De hecho, como ya se refirió en el Expediente 00005-2023-0-1101-SP-CI-01, la parte demandada está solicitando la nulidad de las resoluciones judiciales de primera y segunda instancia, que fueron expedidas en el presente proceso constitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

57. De este modo, y en la medida en que la decisión de la Sala Civil Superior Civil de Huancavelica no solo ha amparado en este extremo la demanda, sino que además justificó las razones por las que, analizado el caso concreto, correspondía la postergación de los efectos de la resolución directoral -refiriéndose no solo a los derechos de los demandados, sino, además, al estadio en que se encontraba el proyecto-, tampoco corresponde que este Tribunal invalide la decisión cuestionada en los recursos de agravio constitucional, sin perjuicio de lo que eventualmente pueda ser objeto de análisis en el Expediente 00005-2023-0-1101-SP-CI-01.
58. Corresponde agregar que no resulta viable efectuar una separación entre el punto resolutivo que declara fundada la demanda en relación con la vulneración del derecho a la consulta, respecto del que se dispone que, para la ejecución de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, deba efectuarse la consulta respectiva, ya que ello supondría que, en aras de examinar si correspondía o no decretar la nulidad, este Tribunal también deba examinar si es que la resolución que autoriza la exploración minera se encuentra dentro de los supuestos en los que procede el derecho a la consulta libre, previa e informada, o no; cuestión que ya fue examinada por la sala y sobre la cual este Tribunal carece de competencia, en la medida en que se trató de un pronunciamiento parcialmente estimatorio y no, en puridad, de una resolución denegatoria en los términos previstos en la Constitución, el Código Procesal Constitucional y la jurisprudencia de este Tribunal.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en el extremo relativo al deber de someter a consulta las concesiones mineras contenidas en la Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J, de fecha 21 de julio del año 2006; la Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 12 de noviembre del año 2010; la Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 16 de diciembre del año 2010; y la Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 29 de agosto del año 2012.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

2. Declarar **IMPROCEDENTE** el extremo de la demanda relativo a la solicitud de anular la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre de 2014.

Publíquese y notifíquese.

SS.

PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MORALES SARAVIA
MONTEAGUDO VALDEZ
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE MONTEAGUDO VALDEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas magistrados, emito el presente fundamento de voto, por las siguientes consideraciones.

1. Me alejo de la frase final del penúltimo fundamento de la delimitación del petitorio, cuando se señala "...sin perjuicio de recordar la línea jurisprudencial establecida en el Expediente 03326-2017-PA/TC".
2. Al respecto, debo recordar que en la sentencia emitida en el expediente 03326-2017-PA/TC, suscribí un fundamento de voto en el que me aparté de varios aspectos de dicha sentencia y del punto 2 de su parte decisoria. A dicho fundamento de voto me remito en su integridad; sin perjuicio de lo cual, considero necesario enfatizar lo que señalé acerca de la figura jurídica de la concesión.
3. Así, respecto de los fundamentos 25 a 28 de la ponencia en los que se desliza la posibilidad de que la concesión, que es un acto administrativo, pueda incidir o afectar directamente a los pueblos indígenas, debo indicar que esta apreciación no se deduce del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano.
4. En efecto, en el artículo 15, inciso 2, del Convenio 169 de la OIT se establece la consulta previa en el específico caso de exploración y explotación de recursos naturales ubicados en los territorios de los pueblos indígenas, mas no en el momento de la concesión; por lo que el pretender ir más allá de las obligaciones que dimanarían del Convenio 169 de la OIT genera una excepción imprecisa y oscura, desbordando las obligaciones internacionales del Estado, en detrimento de la seguridad jurídica.
5. Por ello, me aparto también de la cita realizada en el fundamento 35 de la ponencia, pues ahí se alude a la posibilidad que la concesión, eventualmente, podría generar una afectación directa. Esta cita corresponde al fundamento 70 de la sentencia emitida en el expediente 03326-2017, del que me aparté expresamente en mi fundamento de voto.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

6. En el presente caso la controversia consiste en determinar si procede o no que se consulte a los demandantes respecto del otorgamiento de las cuestionadas concesiones mineras.
7. Al respecto, coincido con lo señalado en el fundamento 36 de la ponencia, en el sentido de que la demanda resulta infundada, en un extremo, “ya que, en el ámbito del sector minero, el solo otorgamiento de la concesión no activa el deber estatal de someter la referida medida a la consulta previa”, y obviamente, como señalé en los fundamentos 4 y 5 *supra*, esta no supone una afectación directa, de conformidad con el citado artículo 15, inciso 2, del Convenio 169 de la OIT.
8. Sin perjuicio de ello, estimo necesario añadir al análisis que se hace en la sentencia sobre el Convenio 169 de la OIT, la Ley 29785 y su reglamento, las siguientes normas y actos administrativos:
 - Artículo 7 de la Ley 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, modificado por la Ley 26570, en el que se señala que —La utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisará en el Reglamento de la presente Ley.
 - Conforme al artículo 9 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería aprobado por el Decreto Supremo 014-92-EM, —la concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentra ubicada.
 - De acuerdo con el artículo 37, inciso 3, del Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo 020-2020-EM³¹, el título de concesión no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, pues el concesionario debe realizar una serie de

³¹ Cuando se presentó la demanda estaba vigente el Reglamento de Procedimientos Mineros aprobado por Decreto Supremo 018-92-EM, cuyo artículo 23, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo 059 2008-EM, contenía una precisión similar en el sentido de que el título de concesión no autoriza por sí mismo la realización de las actividades mineras de exploración y explotación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

procedimientos administrativos (que describe la norma) para obtener las autorizaciones y permisos correspondientes.

- Según el artículo 3, concordado con el artículo 2, de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos que impliquen actividades que puedan generar impactos ambientales significativos negativos, si no se cuenta previamente con la certificación ambiental contenida en la resolución emitida por la autoridad competente.
 - En las resoluciones de presidencia del Ingemmet, cuestionadas por la actora y detalladas en la ponencia, se explicitan, en cada parte resolutive que la concesión minera no faculta el inicio de la actividad de exploración o explotación de los recursos minerales, precisando que para el desarrollo de tales actividades se deberán realizar una serie de procedimientos administrativos a fin de obtener las autorizaciones correspondientes.
 - Estas resoluciones del Ingemmet son actos administrativos que contienen el título habilitante de las concesiones ahí descritas. A estos títulos se alude en el artículo 23 de la Ley 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y define el régimen jurídico de las concesiones, cuando señala que la concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo.
9. En conclusión, las referencias normativas y actos administrativos citados en el párrafo anterior, abonan en la tesis que, conforme al ordenamiento jurídico nacional, el otorgamiento de concesiones mineras no implica, *per se*, labores de exploración ni explotación. Consecuentemente, no opera la exigencia de efectuar consulta previa antes del otorgamiento de una concesión minera.

S.

PACHECO ZERGA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, si bien comparto lo resuelto en la presente sentencia, en el sentido de declarar improcedente e infundada la demanda, estimo necesario exponer lo siguiente:

En el fundamento 13 de la ponencia se afirma que los tratados internacionales en materia de derechos humanos gozan de rango constitucional. Al respecto, considero que los tratados de derechos humanos como el Convenio 169 de la OIT son vinculantes para todos en el ordenamiento jurídico peruano, tal como lo dispone la Constitución en el artículo 55 al establecer que: “Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. Asimismo, conforme al artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

Si bien es clara la fuerza vinculante de dicho convenio en nuestro ordenamiento jurídico, considero que de ello no se desprende que tal instrumento internacional ostente formalmente rango constitucional, sino que el mencionado tratado sirve para configurar el bloque de constitucionalidad de determinados derechos, como los reconocidos en el artículo 2 incisos 17 y 19, entre otros, conforme a la Cuarta disposición final y transitoria de la Constitución.

Por otro lado, me aparto de los fundamentos 46 a 56 de la ponencia donde se señala que el extremo estimatorio de la sentencia de segunda instancia del presente proceso de amparo no puede ser materia de pronunciamiento por parte del TC en tanto es una resolución estimatoria, pero al mismo tiempo, sostiene que las razones que la sustentan, estarían justificadas; es decir, realiza un análisis del fondo del asunto pese a que el Tribunal carece de competencia porque la resolución recurrida no es denegatoria.

Al respecto, debo precisar que un supuesto distinto se presenta cuando el extremo estimatorio acontece por aplicación del artículo 1 del NCPC, en donde excepcionalmente, se podría analizar la controversia por una indebida apreciación o error en la calificación por parte de la Sala de segunda instancia en torno a la irreparabilidad o cese de la afectación del derecho fundamental.

S.

MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular por los siguientes argumentos que paso a exponer:

Petitorio

1. Conforme se advierte de autos, la demanda ha sido estimada parcialmente en segunda instancia, razón por la cual, la Comunidad Campesina de Huayanay Centro de manera independiente, y las demás comunidades campesinas recurrentes representadas por los abogados del Instituto de Defensa Legal han interpuesto recursos de agravio constitucional para cuestionar la sentencia de vista en cuanto a lo siguiente:

Punto 3.2. REVOCARON la sentencia contenida en la Resolución N.º 57, de fecha 08 de noviembre de 2022, que obra de folios 1475-1509 en los extremos que resuelve:

2. DECLARAR la NULIDAD de los siguientes actos administrativos: a) Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J, de fecha 21 de julio del año 2006. b) Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 12 de noviembre del año 2010. c) Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 16 de diciembre del año 2010. d) Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 29 de agosto del año 2012. e) Constancia de Aprobación Automática N.º 040-201A-MEM-DGAAM, de fecha 26 de setiembre del año 2014. f) Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014.

3. ORDENAR al Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Geológico Minero Metalúrgico, que realicen un procedimiento de consulta previa, libre e informada, a efectos de obtener el consentimiento de las Comunidades Campesinas afectadas del Distrito de Palca, para la realización del Proyecto Minero Palcawanka.

4. EXHORTAR al Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Geológico Minero Metalúrgico, que previamente al otorgamiento de un título de concesión minera u otra medida administrativa, legislativa que se quiera otorgar, aprobar o emitir, así como también, respecto de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional en el área de influencia del territorio de los pueblos indígenas que resultaron afectados en este proceso, CUMPLA con realizar la consulta previa, cuando sean susceptibles de afectar directamente al o los pueblos indígenas-

Punto 3.3. REFORMÁNDOLA:

- 1) DECLARARON IMPROCEDENTE demanda de amparo interpuesta por [las demandantes], en el extremo que solicitan, la nulidad de los siguientes actos administrativos:
 - a) Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J, de fecha 21 de julio del año 2006.
 - b) Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM, de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

- fecha 12 de noviembre del año 2010.
- c) Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 16 de diciembre del año 2010.
 - d) Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 29 de agosto del año 2012.
 - e) Constancia de Aprobación Automática N.º 040-201A-MEM-DGAAM, de fecha 26 de setiembre del año 2014.
- 2) ORDENARON que, para la ejecución de vigencia de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014, mediante la cual el Director General de Minería del Ministerio de Energía y Minas, Autorizó el inicio de las actividades mineras de exploración a favor de la empresa INFINITA QULQUITIKA PERU SAC, en el proyecto minero 'PALKAWANKA', ubicado en el distrito de Palca, provincia y departamento de Huancavelica; disponiéndose que PREVIAMENTE: Realice la Consulta Previa, respetando el debido procedimiento con la participación de todas las comunidades campesinas que puedan ser afectadas.
- 3) DISPUSIERON que, el Ministerio de Energía y Minas y el Instituto Geológico Minero Metalúrgico, previo al otorgamiento de la autorización para el inicio de actividades mineras de exploración, y siguientes fases como: explotación, labora general, beneficio, comercialización y transporte minero, en el proyecto minero 'PALKAWANKA' ubicado en el distrito de Palca, provincia y departamento de Huancavelica; así como el área de influencia de las Comunidades Campesinas demandantes que resultaron afectados en este proceso, CUMPLAN con realizar la Consulta Previa respetando el debido procedimiento con la participación de todas las comunidades campesinas que puedan ser afectadas”.
2. Según su recurso de agravio constitucional, para la Comunidad Campesina Huayanay Centro, el numeral 1, del punto resolutivo 3, de la sentencia que declara improcedente la demanda respecto de la nulidad de los actos administrativos ahí mencionados, afecta su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, pues considera que la sola entrega de la concesión minera a un tercero en territorio de las comunidades campesinas de Palca sí restringe su derecho de propiedad. Asimismo, respecto del numeral 2, del punto 3.3 de la sentencia que condicionó la vigencia de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre del año 2014, refiere que lesiona su derecho a la motivación, pues al reformular su pretensión, validando dicho acto administrativo, ha creado un procedimiento no regulado en ninguna norma legal, pues está estableciendo la realización de la consulta previa después de otorgada la resolución de inicio de exploración y no antes.
3. En consecuencia, se advierte que los recursos de agravio constitucional presentados en el presente caso se relacionan con los siguientes puntos: i) que la Sala Superior ha vulnerado el derecho a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

consulta previa, libre e informada en la medida en que no se consultó a las comunidades las concesiones otorgadas; y, ii) la Sala Superior no debió disponer la suspensión de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, sino que debió declararse su nulidad debido a que fue expedida sin respetarse el derecho a la consulta previa de las comunidades involucradas.

4. Resulta importante precisar que los demandantes sí son pueblos indígenas ya que en el marco del presente proceso constitucional se ha discutido en las instancias precedentes si es que las comunidades campesinas involucradas pueden ser o no titulares de los derechos previstos en el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, en la medida en que el Segundo Juzgado Civil y la Sala Civil de Huancavelica han efectuado dicho reconocimiento, no corresponde referirse, en este estadio procesal, a este punto.

Lo resuelto en la ponencia

5. El primer punto controvertido se relaciona con la alegada vulneración del derecho a la consulta libre, previa e informada, debido a que esta no se efectuó de manera previa al otorgamiento de las concesiones contenidas en los siguientes actos administrativos: a) Resolución Jefatural N.º 2614-2006-INACC/J; b) Resolución de Presidencia N.º 4031-2010-INGEMMET/PCD/PM; c) Resolución de Presidencia N.º 4487-2010-INGEMMET/PCD/PM; y, d) Resolución de Presidencia N.º 3414-2012-INGEMMET/PCD/PM.
6. Sobre esto, la ponencia señala que la oportunidad de la consulta previa no se rige automáticamente, sino cuando se advierta que la medida administrativa que adopte el Estado constituye una afectación directa a los pueblos indígenas u originarios; es decir, cuando exista evidencia razonable de que se configura una situación que ponga en riesgo o que además de los impactos ambientales pudiese generar cambios relevantes y directos que produzcan modificaciones en su territorio, modo y estilo de vida, en sus esferas política, económica, social, cultural, territorial, jurídica, entre otras, que son la base de su cohesión y existencia social. De esta manera, y en línea jurisprudencial del TC, se determina que la concesión minera no es un acto administrativo que constituya en sí mismo una afectación directa que *ope legis* deba ser consultada previamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

7. Respecto al segundo punto controvertido. Conforme a lo resuelto en la sentencia de segunda instancia, la fase de exploración del Proyecto Palcawanka, aprobada por la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM, de fecha 26 de diciembre de 2014, a la fecha, se encuentra condicionada a que las comunidades campesinas afectadas, brinden su aprobación. Así, la segunda instancia señaló que debió consultarse a las comunidades pero que, a fin de armonizar los derechos en pugna, debía disponerse la suspensión de los efectos de la citada resolución directoral hasta que se consulte a las comunidades campesinas afectadas.
8. Lo que objetaron las comunidades de este pronunciamiento es que ha resuelto un asunto que no fue discutido por las partes procesales, lo que constituye un supuesto de *extra petita*. La ponencia estima que dicha resolución es favorable para las comunidades y que en tanto es una decisión estimatoria, no corresponde que se pronuncien y menos que la anulen.
9. De esta manera, el meollo del presente caso consiste en determinar desde qué etapa corresponde realizar la consulta previa a los pueblos indígenas y/o comunidades campesinas. El que esto escribe, considera que la consulta previa debe realizarse desde que se otorga la concesión minera. Los argumentos son los siguientes:

El concepto de territorio de las Comunidades Campesinas y Nativas

10. A nivel Constitucional, nuestra Carta Magna ha reconocido la especialidad de la propiedad para las comunidades campesinas y nativas.

Artículo 89 Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.

11. Asimismo, respecto a la disposición de los recursos naturales ubicados dentro del territorio de las comunidades campesinas y nativas, el artículo 15 del Convenio 169 Organización Internacional del Trabajo (OIT) precisa lo siguiente:

Artículo 15



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. **Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.**

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, **antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.** Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. (énfasis agregado)

12. A nivel legal, también se reconoce los vínculos ancestrales, culturales y territoriales de la propiedad comunal de las comunidades campesinas. Veamos el artículo 2 de la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas:

Artículo 2

Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país. Constituyen Anexos de la Comunidad, los asentamientos humanos permanentes ubicados en territorio comunal y reconocidos por la Asamblea General de la Comunidad.

13. Al respecto, cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho a la tierra y al territorio forman parte del núcleo de derechos de los pueblos originarios, por cuanto guardan una conexión cultural y espiritual que sustenta su cosmovisión y que excede y trasciende una mera comprensión patrimonial del derecho de propiedad. A modo de ejemplo, se puede señalar el fundamento 18 de la sentencia recaída en el Expediente 00024-2009-PI/TC:

El Tribunal recuerda que **la propiedad comunal de los pueblos indígenas no puede fundamentarse en el enfoque clásico de “propiedad” sobre el que se basa el Derecho Civil. Para los pueblos indígenas la tierra no constituye un mero bien económico, sino un elemento fundamental con componentes de carácter espiritual, cultural, social, etc.** En sus tierras los pueblos indígenas desarrollan sus conocimientos, prácticas de sustento, creencias, formas de vida tradicionales que transmiten de generación en generación. El Tribunal valora la relación especial de los pueblos indígenas con sus tierras y pone de relieve la acentuada interrelación del derecho a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

propiedad comunal con otros derechos, tales como la vida, integridad, identidad cultural, libertad de religión. (énfasis agregado)

14. Asimismo, el derecho a la tierra y al territorio comprende la facultad de controlar las intromisiones no permitidas en sus tierras, tal y como se ha señalado en el fundamento 25 de la sentencia recaída en el Expediente 01126-2011-PHC/TC:

De otro lado, el artículo 18º del Convenio 169 establece que: “La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones”. En efecto, la Constitución establece una garantía expresa sobre la propiedad de la tierra en forma comunal o cualquier otra forma asociativa [artículo 88]. Y además prescribe en el artículo 89º que las comunidades campesinas y nativas deciden sobre el uso y la libre disposición de sus tierras, desprendiéndose de ello la facultad para decidir quiénes ingresan a sus territorios. Así, tales herramientas legales permiten ejercer su derecho a la propiedad de su territorio. En tal sentido, resulta claro que las comunidades nativas y campesinas tiene el legítimo derecho de, en virtud del derecho a la propiedad, controlar intrusiones a su propiedad (...)

15. A mayor abundamiento, este Colegiado ha señalado que considera pertinente asumir que el concepto integral de territorio de los pueblos indígenas abarca no sólo las áreas tituladas a favor de una comunidad, sino también aquellas que fuera de estas integran el ámbito tradicional de sus actividades culturales, religiosas y económicas, pues en estas las comunidades pueden desarrollarse conforme a su derecho consuetudinario, religión o cultura (Cfr. Sentencia 03326-2017-PA/TC, fundamento 77).
16. A nivel doctrinario, la importancia de esta concepción es resaltada por Gómez Isa³², “los pueblos indígenas continúan sufriendo situaciones de vulnerabilidad, exclusión y pobreza en la mayor parte de los países en los que viven, así como una creciente presión sobre sus tierras, territorios y recursos. Todavía existe una gran distancia entre las proclamaciones formales en las Naciones Unidas, y la dura realidad a la que se enfrentan cotidianamente mujeres y hombres indígenas en los diferentes confines del planeta”.

³² Gómez Isa, F. (2019). La declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: un hito en el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas. *La declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: un hito en el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas*, 119-138. (p.137). <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/565/549>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

17. Si bien el concepto de territorio tiene un sentido distinto para las comunidades campesinas y nativas, es menester señalar que este estatus especial no significa que sean dueñas absolutas del mismo. En efecto, tienen un derecho a la propiedad para garantizar su subsistencia – incluyendo el sentido de sus actividades culturales, religiosas y económicas – pero este no es absoluto.
18. Así, el derecho a la consulta previa no presupone que éste tenga mayor valor sobre otros derechos fundamentales. Lo contrario significa afirmar que las comunidades campesinas y nativas tienen un derecho de veto, cuando el verdadero objetivo de la consulta previa es alcanzar el diálogo entre las partes.

Sobre el derecho fundamental a la consulta previa

19. La tutela constitucional al derecho a la consulta previa –y a los derechos de los pueblos indígenas – fue desarrollada por el Tribunal Constitucional de manera amplia en función a la aplicabilidad del Convenio 169 de la OIT.
20. La OIT define a la consulta previa como el derecho de participación de los pueblos indígenas en situaciones que afecten sus derechos, de este modo garantiza su derecho a la libre determinación. Por lo cual, la consulta previa deviene en un mecanismo de integración, pues atiende al diálogo entre las entidades gubernamentales y los pueblos indígenas.
21. En tal virtud, según Basulto³³, la consulta previa “resulta un mecanismo vital para conocer y considerar las opiniones de los pueblos indígenas en el diseño de políticas públicas, que no se contrapongan a sus intereses y necesidades, logrando de este modo incluirse en la planeación nacional de desarrollo, que como país democrático se aspira”.
22. En ese sentido, tal y como se ha señalado en el fundamento jurídico 18 de la STC 00022-2009-PI/TC, la consulta previa tiene como fundamento la inclusión de los pueblos indígenas:

³³ Basulto, R. (2021). El conflicto de la titularidad del derecho humano a la consulta previa y la libre determinación. Dialéctica entre liberalismo y comunitarismo. En Revista de Jure. Núm. XII.

<https://revistasacademicas.ucol.mx/index.php/dejure/article/view/1966/2077>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

Por medio de tales medidas lo que se pretende es una **reivindicación en clave de inclusión** de los pueblos indígenas. Como ya se ha expresado antes, la historia de los pueblos indígenas en nuestro país, y en otras latitudes, ha estado marcada por la exclusión. Siendo grupos minoritarios, en diversas ocasiones han sido ignorados y violentados por traficantes informales, industriales sin escrúpulos y por el propio Estado. En tal sentido, con el reconocimiento de su identidad, la inclusión pretende la integración de los pueblos indígenas de una manera más justa, respetando la singularidad de su manera de expresar y demostrar su ciudadanía. Esta pretensión no se enmarca dentro de perspectivas de desintegración de lo desigual o atomización, sino más bien de la integración de lo pluricultural. (énfasis agregado)

23. Por consiguiente, el referido diálogo intercultural, únicamente se concretiza efectuando la consulta previa desde el otorgamiento de la concesión minera, lo cual presupone que la consulta sea oportuna y efectiva. Según Charris Benedetti³⁴, “para lograr una consulta efectiva, el procedimiento debe ajustarse a las prácticas culturales de los pueblos indígenas, de manera que se respeten sus valores, costumbres y tradiciones -entre lo que se resalta su especial relación con la tierra y los recursos naturales, así como los métodos y tiempos propios para la toma de decisiones. La imposición por parte del Estado de un mecanismo único y homogéneo de consulta a las comunidades étnicas implicaría un desconocimiento del mandato constitucional de preservación de la diversidad étnica y cultural”.
24. Ahora bien, actualmente el derecho fundamental a la consulta está regulado por la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, que a su vez está reglamentada mediante el Decreto Supremo 001-2012-MC.
25. De acuerdo a la jurisprudencia uniforme del Tribunal, la oportunidad de la consulta previa no se fija de antemano en una etapa predeterminada, sino **cuando se advierta que la medida administrativa (o legislativa) que adopte el Estado constituye una afectación directa a los pueblos indígenas** u originarios. Es decir, cuando exista evidencia razonable de que se configura una situación que ponga en riesgo o que además de los impactos ambientales pudiese generar cambios relevantes y directos que produzcan modificaciones en su territorio, modo y estilo de vida, en sus esferas

³⁴ Charris Benedetti, J. P. (2014). El consentimiento libre, previo e informado como garantía de transparencia en la administración pública. *Revista Derecho del Estado*, (33), 123-147. (pp.138-139)
<https://revistas.uxternado.edu.co/index.php/derest/article/view/3959/4260>



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

política, económica, social, cultural, territorial, jurídica, entre otras, que son la base de su cohesión y existencia social. Así, entre otros, son los casos de desplazamiento forzado de la población, situaciones de división de las comunidades y la fractura de su tejido social.

26. Sobre las medidas de afectación directa, este Tribunal ha indicado que se refieren a “cambios relevantes y directos en la situación jurídica” de los pueblos indígenas u originarios (STC 0022-2009-PI/TC, fundamento 19). También se ha indicado que dicha afectación directa involucra “una modificación inmediata y significativa de la situación jurídica de los pueblos indígenas y sus integrantes” (STC 0022-2009-PI/TC, fundamento 55).
27. A nivel doctrinario, Ruiz Molleda indica 3 criterios para determinar la afectación directa de normas administrativas: i) ámbito territorial: cuando la medida afecta en concreto y de manera directa el hábitat tradicional de determinado pueblo o pueblos indígenas de acuerdo a los criterios establecidos por el Convenio 169 de la OIT; ii) derechos: la identificación de los pueblos legitimados para ser consultados y participar en las decisiones sobre cualquier iniciativa se fundamenta en la identificación de los derechos que podrían verse afectados y quiénes son los titulares de esos derechos en cada caso concreto; y iii) riesgos: aquellos pueblos indígenas que pueden verse sometidos a riesgos por efecto de una iniciativa ajena deben tener siempre la posibilidad de determinarse al respecto³⁵.
28. En consecuencia, si bien mi postura es que la consulta previa debe darse desde el otorgamiento de la concesión minera.
29. Respetando el marco normativo peruano vigente en la materia, resulta indispensable examinar si es que estos actos administrativos generan una afectación directa a las comunidades cuyo territorio pueda verse involucrado.

Análisis del caso concreto

30. En el caso de autos, los demandantes son comunidades que se encuentran ubicadas en la subcuenca del Río Rutuhuaraca Palca, en el

³⁵ Ruiz Molleda, J. C. (2024). ¿Qué significa “afectación directa” en el proceso de consulta previa? A propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional No 01717-2014-PC. *Foro Jurídico*, (20), 363-386. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/30193>

EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

ámbito del distrito de Palca, de la provincia de Huancavelica. Agregan que el Estado otorgó a la empresa Consorcio Palcawapka S.A.C. cuatro concesiones mineras en Palca (01-02143-05, 01-02791-10, 01-02792-10 y 01-02793-10) sin realizar la consulta previa a las comunidades campesinas afectadas. En particular, la concesión 01-02143-05, del Proyecto Palcawanka, abarca 800 hectáreas y sus actividades de exploración impactan directamente a las comunidades de Palca, Manchaylla, Huayanay y Conaicasa, ya que dichas actividades han generado la desaparición del Río de Runtuhuaraca. Asimismo, indicó que durante la exploración se vienen usando productos químicos peligrosos que afectan al medio ambiente.

31. Los abogados de las comunidades alegan que el Consorcio, desde que ha obtenido el título habilitante de concesiones mineras, desde el año 2014 hasta la fecha viene realizando las actividades mineras de exploración, generando daños enormes e incuantificables a la propiedad de las tierras comunales, el normal cauce del Río Runtuhuaraca, desbosque de las plantaciones y formaciones boscosas durante la apertura de carreteras sin consultas, conversión de tierras fértiles en tierras infértiles, desaparición de fuentes de captación de aguas potables desde los manantiales, contaminación de aguas que afectan la ganadería, piscicultura y la agricultura.
32. Al respecto, de autos se aprecia que los impactos medioambientales se encuentran plenamente acreditados. En efecto, de la consulta al Sistema de Evaluación Ambiental en Línea (SEAL) del MINEM³⁶, se indica que el Proyecto Palcawanka genera 4 impactos negativos:

3.6 IMPACTOS POTENCIALES DE LA ACTIVIDAD

3.6.1 MEDIOS IMPACTADOS

MEDIO IMPACTADO	TIPO	EFFECTO	DESCRIPCIÓN
AGUA SUBTERRANEA	INDIRECTO	NEUTRO	SE CERRARÁN LOS SONDAJES SI SE IDENTIFICA ALGUNA FUENTE DE AGUA SUBTERRANEA
AGUA SUPERFICIAL	DIRECTO	NEGATIVO	SE UTILIZARÁ AGUA PARA LA PERFORACION DE FORMA TEMPORAL
AIRE	DIRECTO	NEGATIVO	ACTIVIDADES TEMPORALES CON MAQUINAS PERFORADORAS, TRANSITO DE VEHICULOS
FAUNA	DIRECTO	NEGATIVO	EMIGRACIÓN DE FAUNA LOCAL POR ACTIVIDADES ANTROPOGENICAS
FLORA	DIRECTO	NEUTRO	SE LIMITARA A DISTURBAR UNICAMENTE DONDE SEA NECESARIO.
PAISAJE	DIRECTO	POSITIVO	AL FINALIZAR SE REHABILITARA EN LO POSIBLE HASTA SU ESTADO ORIGINAL
ÁREA ARQUEOLÓGICA	INDIRECTO	NEUTRO	SE RESPETARÁ LAS POLIGONALES ESTABLECIDAS DE LOS RESTOS ARQUEOLOGICOS
SUELO	DIRECTO	NEGATIVO	SE REALIZARÁ UNA MINIMA REMOCION DE SUELO DONDE SEA NECESARIO
EMPLEO	DIRECTO	POSITIVO	SE GENERARAN PUESTOS DE TRABAJO PARA POBLADORES DE LA LOCALIDAD

³⁶ Ficha Resumen de DIA de Aprobación Automática (Nº de Expediente 2556949). Documento de fecha 01 de diciembre de 2015.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

Asimismo, en dicho documento también se señala que el Proyecto Palcawanka produce residuos peligrosos de tipo A4.6³⁷.

CUADRO DE RESIDUOS PELIGROSOS								
CLASIFICACIÓN	TIPO DE RESIDUO	VOLUMEN PER CÁPITA	VOLUMEN	VOLUMEN TOTAL	UNIDAD DE PESO	PESO PER CÁPITA	PESO TOTAL	FRECUENCIA
RESIDUOS PELIGROSOS	A4.6	0.0	0.01	2.8	KILOGRAMO	0.1	50.0	1,400.0 MENSUAL

33. Además, debe tenerse presente que, conforme se ha acreditado en autos³⁸, incluso en fecha posterior a la realización de audiencia pública en el TC, es decir, el 18 de marzo de 2025, se seguían efectuando trabajos de exploración con maquinarias en las zonas concesionadas, lo cual afecta de manera directa a las comunidades.
34. Por consiguiente, en el presente caso se ha demostrado una afectación directa a los derechos fundamentales de las comunidades demandantes. De este modo, toda vez que la consulta previa implica un proceso de diálogo multicultural fundado en el principio de buena fe y con el objetivo de evitar conflictos, **los pueblos indígenas debieron ser consultados desde el inicio de la concesión.**
35. Así las cosas, las concesiones mineras –que aún se encuentran vigentes– otorgadas en los territorios de la Comunidad Campesina de Huayanay y otras, constituyen una afectación directa, pues restringe sus derechos a la propiedad y a libre determinación sin haber existido una consulta previa que permita la participación efectiva de las referidas comunidades. Por tanto, corresponde estimar el extremo de la demanda referente a la vulneración del derecho a la consulta previa, libre e informada.
36. En consecuencia, también corresponde estimar el segundo extremo de la demanda referente a la nulidad de la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM en tanto no fue consultada previamente.

³⁷ De acuerdo al Manual de Difusión Técnica N° 01 emitido por el Ministerio de Salud, los residuos A4.6 son “Residuos contaminados con mezclas y emulsiones de aceite y agua o de hidrocarburos y agua” (p.28). Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minsa/informes-publicaciones/321847-gestion-de-los-residuos-peligrosos-en-el-peru> [Fecha de consulta: 18 de agosto de 2025]

³⁸ ESCRITO N° 002427-2025-ES, pag. 5-9 y 51-57.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 02608-2023-PA/TC
HUANCAVELICA
COMUNIDAD CAMPESINA DE
HUAYANAY CENTRO Y OTRAS

Por estas consideraciones, mi voto es por declarar **FUNDADA** la demanda y **NULA** la Resolución Directoral N.º 319-2014-MEM/DGM.

S.

GUTIÉRREZ TICSE