



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 0002-2003-CC/TC
MADRE DE DIOS
GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 30 días del mes de noviembre de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Conflicto de competencias o atribuciones interpuesto por el Gobierno Regional de Madre de Dios contra el Ministerio de Agricultura.

ANTECEDENTES

El demandante, con fecha 3 de junio de 2003, interpone demanda de conflicto de competencias o atribuciones contra el Ministerio de Agricultura; concretamente, contra uno de sus organismos públicos descentralizados, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Refiere que el INRENA ha decidido realizar el segundo concurso público de otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables en Madre de Dios, sin las coordinaciones previas con la autoridad regional, por lo que, mediante Oficio N.º 188-2003-INRENA/GR-MDD/GRRNGMA, el Gobierno Regional propuso las condiciones necesarias para realizar un concurso que promueva el desarrollo sostenible de la región. Sostiene que dichas condiciones no fueron atendidas por el INRENA, el cual, mediante Resolución Jefatural N.º 046-2003-INRENA, del 11 de abril de 2003, designó una Comisión Ad hoc encargada de conducir el concurso y que, mediante Decreto Supremo N.º 014-2003-AG, de fecha 28 de abril de 2003, aprobó el número de superficies de las unidades de aprovechamiento de los bosques de producción permanente del departamento de Madre de Dios que serán materia del concurso; y que el Gobierno Regional ha emitido el Decreto Regional N.º 001-2003-GRMDD/PR, de fecha 16 de mayo de 2003, a efectos de que se suspenda todo procedimiento administrativo que tenga por propósito llevar a cabo el concurso: "(...) hasta que se definan los principios específicos de la descentralización fiscal, los objetivos políticos y ambientales con fiscalización, coordinación, concertación interinstitucional y participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos". Añade que del análisis conjunto de las disposiciones pertinentes del Decreto Ley N.º 25902 –Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura–, la Ley N.º 27308 –Ley Forestal y de Fauna



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Silvestre-, la Ley N.º 27783 –Ley de Bases de la Descentralización-, la Ley N.º 27867 –Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales-, el Ministerio de Agricultura y el Gobierno Regional de Madre de Dios, tienen una competencia compartida en materia de preservación y conservación del medio ambiente, no obstante lo cual, el INRENA se autoatribuye competencias exclusivas.

El Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Agricultura contesta la demanda manifestando que conforme a la Ley N.º 27308 –Ley Forestal y de Fauna Silvestre-, el INRENA es el encargado de la gestión y administración de los recursos forestales y de la fauna silvestre. Asimismo, refiere que el Reglamento de la referida ley, establece que los concursos públicos para el otorgamiento de las concesiones forestales con fines maderables son conducidos por una Comisión Ad Hoc, designada por el INRENA, sin que a la fecha exista ningún tipo de transferencia de facultades sobre esta materia, puesto que, conforme a lo previsto por el artículo 81º y la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, dicho traspaso de competencias es gradual, teniendo su punto de inicio el 1 de enero de 2004. Agrega que el demandante pretende suspender el inicio del concurso, arrogándose competencias que no tiene y contraviniendo los plazos previstos en la ley.

FUNDAMENTOS

§1. Delimitación del petitorio.

1. El objeto concreto del presente proceso de conflicto de competencias es que este Colegiado determine, a la luz de la Constitución y de las leyes orgánicas que delimitan los ámbitos propios del Gobierno Regional demandante y del Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INRENA), como organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, qué órgano es el competente para llevar a cabo el concurso público de concesiones forestales con fines maderables en la región Madre de Dios.

§2. Obligación compartida de los poderes públicos en la preservación del medio ambiente.

2. El desarrollo de la persona y el aseguramiento de una calidad de vida acorde con el principio de dignidad humana, sobre el que se sustenta todo el orden jurídico y político del Estado, impone un compromiso con el respeto y promoción del derecho fundamental a un medio ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida (artículo 2º.22 de la Constitución), uno de cuyos principales factores se encuentra cifrado en el uso racional de los recursos naturales. De ahí que en los artículos 66º y 67º de la Constitución estén previstos tanto el principio de soberanía estatal en el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

establecimiento de la política nacional del ambiente y en el aprovechamiento de los recursos naturales, como el principio de su utilización racional y sostenible.

3. La particular naturaleza del compromiso que implica la preservación de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, supone, necesariamente, la participación de diversos sectores del poder público, además de la canalización de la participación de la propia ciudadanía. Tal es el sentido que subyace en el lineamiento de la política ambiental previsto en el artículo 1° del Código del Medio Ambiente (Decreto Legislativo N.° 613), según el cual es imperativo: “(...) tomar en cuenta que el ambiente no sólo constituye un sector de la realidad nacional, sino un todo integral de los sectores y actividades humanas. En tal sentido, las cuestiones y problemas ambientales deben ser considerados y asumidos globalmente y al más alto nivel como cuestiones y problemas de política general, no pudiendo ninguna autoridad eximirse de tomar en consideración o de prestar su concurso a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales”.
4. Así las cosas, y aun cuando en el nuevo marco de descentralización del Estado puedan establecerse competencias exclusivas de los distintos estratos que componen la estructura orgánica del Estado, sobre los actos de gestión y administración de los recursos naturales, existe un compromiso compartido a nivel central, regional y local con la preservación de un medio ambiente idóneo para el desarrollo de la vida.

§3. Competencias de los Gobiernos Regionales y medio ambiente.

5. El artículo 192°.7 de la Constitución establece la competencia de los Gobiernos Regionales en la promoción y regulación de actividades en materia de medio ambiente. En consonancia con ello, los artículos 10°.2.c y 10°.2.d de la Ley N.° 27867 –Orgánica de los Gobiernos Regionales–, establecen como competencias compartidas de los Gobiernos Regionales, la promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura y medio ambiente, y la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental, respectivamente. Adicionalmente, el artículo 10°.1.n de la misma ley, dispone la competencia exclusiva de los Gobiernos Regionales en la promoción del uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

§4. Progresividad en la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales.

6. Sin embargo, toda competencia que sea legalmente conferida a los Gobiernos Regionales, debe ser concebida sobre la base de un principio fundamental que informa a todo el proceso descentralizador peruano, y que alcanza especial relevancia en los primeros años de su implementación. Se trata del principio de progresividad o gradualidad, previsto en el artículo 88° de la Constitución, 4°g de la Ley N.° 27783



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

–Ley de Bases de la Descentralización– y 81° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

A tenor de dicho principio, la transferencia de las competencias exclusivas, compartidas o delegadas de los gobiernos regionales son transferidas, progresivamente, por el gobierno nacional.

7. Conforme dispone el artículo 83° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, para garantizar que el proceso de transferencias se realice en forma progresiva y ordenada, las Comisiones Sectoriales de Transferencias, constituidas por el Poder Ejecutivo, son las encargadas de proponer “planes anuales de transferencias”, los que, a su vez, son presentados al Consejo Nacional de Descentralización, debiendo ser posteriormente aprobados por el Consejo de Ministros.
8. El proceso de transferencia de competencias debe efectuarse con criterios lógicos y técnicos que permitan el ejercicio eficaz y eficiente de la respectiva competencia, tales como: a) la capacidad de gestión de cada Gobierno Regional para ejercer las competencias y funciones asignadas por ley; b) las reglas de prudencia y transparencia fiscal y las normas técnicas de los sistemas administrativos del Estado; c) la inclusión de las actividades, programas, proyectos de inversión y fondos sociales que les correspondan recibir en los planes de desarrollo regional; d) la adopción de medidas que favorezcan la promoción de inversiones; e) la compatibilización de los planes de desarrollo regionales con las políticas nacionales de desarrollo; f) evitar la transferencia de recursos sin contraparte de transferencia de responsabilidades de gasto. (Artículo 84° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales)
9. Atendiendo a lo expuesto, queda claro que, aun cuando el marco jurídico de la descentralización otorgue determinadas competencias exclusivas, compartidas o delegadas a los Gobiernos Regionales, la titularidad de su ejercicio se encuentra supeditada a la efectiva transferencia que en base a criterios técnicos realicen, en labor conjunta, las Comisiones Sectoriales de Transferencias constituidas por el Poder Ejecutivo, el Consejo Nacional de Descentralización y el Consejo de Ministros.
10. Sobre el particular, la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que: “(...) el 1 de enero del año 2004 se inicia la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, educación y salud” (subrayado agregado).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

§5. Sobre el caso concreto: Concesiones forestales como competencia aún no transferida al Gobierno Regional de Madre de Dios.

11. Actualmente, conforme a la Ley N.º 27308 —Ley Forestal y de Fauna Silvestre—, encargada de normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación, “(...) el Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre” (artículo 3º.3), y “(...) el INRENA es el órgano encargado de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional” (artículo 3º.4). Por su parte, el artículo 103º del Decreto Supremo N.º 014-2001-AG —Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre—, establece que “las unidades (...) para el aprovechamiento forestal maderable, dentro de los bosques de producción permanente, son otorgados a medianos y pequeños empresarios en forma individual u organizados en sociedades y otras modalidades empresariales, mediante Concurso Público (...). El concurso público es conducido por una Comisión Ad hoc, designada por el Jefe del INRENA.”
12. Por tal motivo, debe concluirse que la competencia para la realización del concurso público de otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables para el aprovechamiento de los bosques de producción permanente en la Región Madre de Dios, continúa siendo competencia exclusiva del INRENA.
13. Es preciso destacar, a su vez, el rol de vital importancia que debe cumplir el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR), para asegurar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los concesionarios encargados del aprovechamiento forestal maderable.

En efecto, mediante el artículo 6º de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se creó el OSINFOR como un Organismo Público Descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal con fines maderables, debiendo verificar periódicamente el cumplimiento de los planes de manejo forestal en las concesiones forestales con fines maderables a nivel nacional, entre los cuales destaca el debido aprovechamiento de los recursos naturales, aplicando las sanciones y multas a que hubiere lugar (artículo 11º del Decreto Supremo N.º 014-2001-AG —Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre—).

En tal sentido, este Colegiado considera que las funciones encomendadas al OSINFOR son de vital importancia para la real vigencia del derecho fundamental a gozar de un



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y, concretamente, para asegurar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales por parte de los concesionarios encargados del aprovechamiento forestal maderable.

14. Finalmente, es necesario precisar que si bien es cierto que el principio de progresividad que informa al proceso de descentralización, supone la existencia de un plazo aún no cumplido para transferir las competencias exclusivas y compartidas a los gobiernos regionales, también lo es que –como quedó establecido en el FJ. 10, *supra*– dicho plazo comenzó a computarse a partir del 1 de enero de 2004, motivo por el cual la competencia para la realización de los concursos públicos de otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables para el aprovechamiento de los bosques de producción permanente en la Región Madre de Dios, debe ser transferida al Gobierno Regional de Madre de Dios en un plazo razonable.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda de conflicto de competencia de autos.
2. Integrar en el fallo el FJ. 14, *supra*.

SS.

ALVA ORLANDINI
BARDELLI LARTIRIGOYEN
REVOREDO MARSANO
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (E)