



abogados  
**ESTUDIO GRAU**

**JURISPRUDENCIA MINERA**

Liliana Pautrat M.

**V Congreso Internacional de Legislación de Minería, Hidrocarburos y  
Electricidad**

# JURISPRUDENCIA MINERA

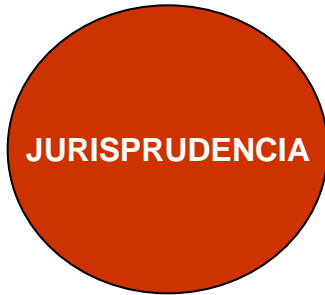


# ANTECEDENTES

- Antes de la transferencia de las funciones registrales mineras a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, en aplicación de la Ley No. 26366; y, de las funciones de Supervisión y Fiscalización en materia ambiental y de Seguridad e Higiene Minera, con la Ley No. 28964, el órgano de última instancia administrativa minera, encargado de uniformizar la jurisprudencia en estos aspectos era el Consejo de Minería.
- Actualmente, al hacer referencia a la jurisprudencia minera, tenemos que hacer precisiones en relación al órgano u órganos que la producen, según sus actuales competencias.

# ACTUALES ORGANOS ADMINISTRATIVOS QUE PRODUCEN JURISPRUDENCIA EN MATERIA MINERA





## JURISPRUDENCIA

- En términos generales se entiende que jurisprudencia es el conjunto de sentencias de última instancia emitida por los tribunales.
- En estricto se considera que la jurisprudencia se forma con el criterio uniforme de los tribunales reflejado en diversas resoluciones sobre un problema jurídico con bases sustantivas iguales y que por su constancia establecen una doctrina legal determinada.
- Así, las resoluciones emitidas se constituyen en doctrina que desarrolla el Tribunal respectivo como consecuencia de su labor frente a cada caso que va resolviendo,

## ORGANOS PRODUCTORES DE JURISPRUDENCIA EN MATERIA MINERA

	<b>Consejo de Minería</b>	<b>Tribunal Registral</b>	<b>OSINERGMIN</b>
<b>Base Legal</b>	TUO de la LGM R.M. 059-2003-EM-DM	R. N° 079-2005-SUNARP-SN R.263-2005-SUNARP-SN	Ley 28964 D.S. No. 054-2001-PCM
<b>Atribuciones</b>	Conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos de revisión.	Conoce y resuelve en segunda y última instancia administrativa las apelaciones contra las observaciones, tachas y otras decisiones de los Registradores	Resolver en última instancia administrativa los conflictos derivados de la realización de las actividades en el ámbito de su competencia.
<b>Autorización expresa para efectuar Control Difuso</b>	NO	NO	NO
<b>Emiten Precedentes de observancia obligatoria</b>	SI	SI	SI



**PRECEDENTES  
VINCULANTES**

- Los precedentes administrativos son resoluciones en las que se establecen reglas de derecho que, con efecto normativo, el Tribunal decide externalizar como vinculante y que resultan necesarias para la solución del caso planteado. Son vinculantes, con obligación de acatamiento.
- No son un medio para mostrar determinadas doctrinas u opciones ideológicas valorativas.
- Esta técnica si bien se introduce en el sector minero en atención al Decreto Supremo No. 018-97-PCM, relativo a la gratuidad de las publicaciones efectuadas en el Diario Oficial El Peruano, ha servido para conferir mayor predictibilidad al accionar de los órganos encargados de emitir actos administrativos.
- Entonces, a partir de 1997, el Consejo de Minería, entre las resoluciones que emite, extrae aquellas relativas a los casos en que se resuelve interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, las califica como precedentes de observancia obligatoria y dispone su publicación íntegra en el Diario Oficial El Peruano.

- Actualmente, los precedentes administrativos se encuentran regulados por el Artículo VI del Título Preliminar de la Ley No. 27444, norma de aplicación supletoria al procedimiento administrativo minero, conforme a lo señalado en el numeral “ del Artículo II del citado Título Preliminar.
- El numeral 2.8 del Artículo V del citado Título Preliminar, califica como fuente del procedimiento administrativo las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales que establezcan criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Agrega que estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.



- Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.
- En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.



## CONTROL DIFUSO

- El control de la constitucionalidad y legalidad tienen dos expresiones, según el órgano que se encargue de su aplicación.
- Así, se tiene el Control Concentrado a cargo de órganos constitucionales, específicamente designados (sistema austriaco o europeo) y el Control Difuso, donde cualquier operador del derecho, en caso de conflicto entre una norma de superior jerarquía con otra de inferior jerarquía, debe preferir la primera al resolver un caso concreto (sistema americano).
- El Control Difuso es la facultad constitucional concedida a los órganos revestidos de potestad jurisdiccional para revisar la constitucionalidad de las normas, haciendo prevalecer la Constitución sobre la ley y ésta sobre cualquier otra norma con rango inferior.
- Se ejecuta a través de un proceso existente en el cual se discuten pretensiones o cuestiones con relevancia jurídica, por lo que sus efectos afectan a las partes vinculadas en el proceso, por cuanto provoca la inaplicabilidad de la norma en el caso concreto, pero no su declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad.

- El Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el expediente No. 3741-2004-AA/TC, y su aclaratoria de fechas 14 de noviembre de 2005 y 13 de octubre de 2006, respectivamente, señala que el deber de respetar y preferir el principio jurídico de supremacía de la Constitución también alcanza a la administración pública.
- Esta polémica sentencia estableció reglas procesales y reglas sustanciales. En ellas el Tribunal Constitucional toma posición favorable a que la Administración, ejerza un control constitucional, remarcando el deber de ejercer control difuso de las normas que sustentan los actos administrativos y que sean contrarias a la Constitución o a la interpretación que de ella haya realizado el Tribunal Constitucional.
- La regla que nos ocupa indica lo siguiente:

***“Regla sustancial: Todo tribunal u órgano colegiado de la administración pública tiene la facultad y el deber de preferir la Constitución e inaplicar una disposición infraconstitucional que la vulnera manifiestamente, bien por la forma, bien por el fondo, de conformidad con los artículos 38.º, 51.º y 138º de la Constitución. Para ello, se deben observar los siguientes presupuestos: (1) que dicho examen de constitucionalidad sea relevante para resolver la controversia planteada dentro de un proceso administrativo; (2) que la ley cuestionada no sea posible de ser interpretada de conformidad con la Constitución.”***

- La resolución aclaratoria citada precisa que:
  - Los tribunales administrativos u órganos colegiados a los que se hace referencia son aquellos que imparten “justicia administrativa” con **carácter nacional**, adscritos al Poder Ejecutivo y que tengan por finalidad la declaración de derechos fundamentales de los administrados;
  - En la Ley Fundamental del Estado, no existe una disposición expresa que prohíba hacer cumplir el principio jurídico de la supremacía constitucional.
  - El ejercicio del control difuso administrativo se realiza a pedido de parte;
  - Excepcionalmente el control difuso procede de oficio cuando se trate de la aplicación de una disposición que vaya en contra de la interpretación o de un precedente vinculante del Tribunal Constitucional.

- La Constitución establece su supremacía en el artículo 51°, disponiendo en el artículo 138° que los jueces, en caso de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, deben preferir la primera e igualmente, preferir la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior. Asimismo asigna al Tribunal Constitucional el control de la Constitución en su artículo 201°.
- Es en estos conceptos en que se sustenta la doctrina que discrepa con la referida sentencia, en el sentido que las autoridades administrativas deben centrar su accionar en las funciones y atribuciones que le sean expresamente asignadas. Por ejemplo, el Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo No. 135-99-EF, atribuye expresamente al Tribunal Fiscal la facultad de aplicar la norma de mayor jerarquía.
- En materia minera no existe norma expresa que atribuya dicha función, por lo que, a partir de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional ya citada, correspondería precisar su aplicación en el ámbito administrativo minero.



NULIDAD  
DE  
RESOLUCIONES

- En relación a la nulidad de las resoluciones de los órganos colegiados, la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en su versión original publicada el 11 de abril del 2001, indicaba en su artículo 202, numeral 202.5 que:

***“Los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, no pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio. Sólo procede demandar su nulidad ante el Poder Judicial, vía el proceso contencioso-administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres años siguientes a contar desde la fecha en que el acto quedó firme.”***

- Es decir, establecía la inmutabilidad de las resoluciones emitidas por estos órganos colegiados de última instancia administrativa.

- Posteriormente, el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 junio 2008, ha modificado el citado numeral estableciendo lo siguiente:

***"202.5 Los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales, competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, sólo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de sus miembros. Esta atribución sólo podrá ejercerse dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que el acto es notificado al interesado. También procede que el titular de la Entidad demande su nulidad en la vía de proceso contencioso administrativo, siempre que la demanda se interponga dentro de los tres años siguientes de notificada la resolución emitida por el consejo o tribunal."***

Para ejercer la potestad de declarar la nulidad de oficio de sus propios actos, se establece que la Administración debería merituar:

- El agravio al interés público (utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos). El Tribunal Constitucional ha señalado en el Expediente No. 2488-2004-AA/TC del 10 de octubre de 2006, que el interés público es un concepto que no puede ser librado enteramente a la discrecional de la administración.
- La existencia de vicios graves que determinen su invalidez absoluta,
- Unanimidad de los miembros del colegiado.
- Plazo



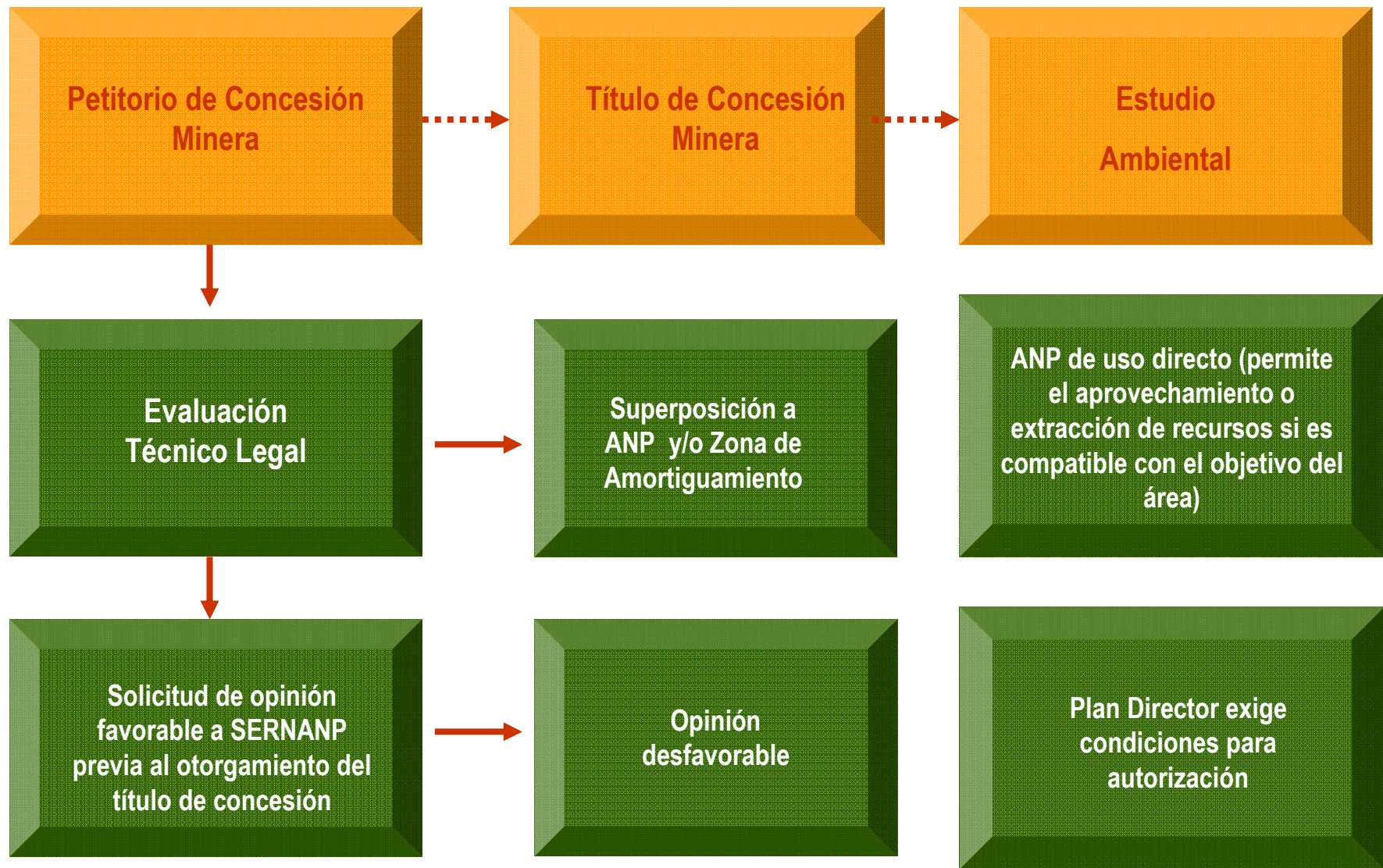
- Esta potestad implica que deben transcurrir tres años para que una resolución emitida por el Consejo de Minería quede realmente firme.
- Por ejemplo, en el caso de resoluciones referidas a título de concesión minera resulta un plazo excesivamente largo de indefinición jurídica acerca del buen estado de una propiedad minera, la cual en ese tiempo puede ser objeto de transacciones comerciales importantes.
- Resultaría interesante valorizar el efecto que puede acarrear esta posibilidad en dichas transacciones.



PROPUESTAS  
LEGISLATIVAS

- Ante la modificatoria de la Ley No. 27444, cabe analizar la posibilidad legal de reforzar las leyes especiales que en contraposición a la norma general proteja la seguridad jurídica de las inversiones basadas en decisiones de órganos de última instancia administrativa minera.
- Hecho esto, por el criterio de especialidad se extrae de la norma general una parte de la materia para someterla a una reglamentación diversa. Es un procedimiento natural de diferenciación de las categorías. La existencia de leyes especiales es necesaria en la medida en que corresponden a una exigencia fundamental de justicia entendida como igual tratamiento a las personas que pertenecen a una misma categoría.

- La Resolución No. 448-2009-MEM/CM de 11 de agosto de 2009 es un ejemplo al azar que muestra la necesidad de complementar la jurisprudencia minera con el ejercicio de la facultad de proponer disposiciones legales y administrativas necesarias para el perfeccionamiento y mejor aplicación de la legislación minera atribuida al Consejo de Minería (Artículo 94, numeral 6, del TUO de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo No. 014-92-EM).
- En dicha Resolución, emitida respecto de la cancelación de un petitorio minero por superposición a un Área Natural Protegida de uso directo y no contar con opinión favorable del INRENA (ahora SERNANP), efectuada por un Gobierno Regional, el Consejo de Minería ordenó volver a solicitar dicha opinión, atendiendo a que el estudio ambiental se presenta con posterioridad al título de concesión minera conforme al Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo No. 020-2008-EM, previa opinión del SERNANP recabada por el propio titular y no durante el trámite del petitorio minero.





PUBLICIDAD  
DE  
RESOLUCIONES

- El Decreto Supremo No. 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas de carácter general, publicado el 15 de enero de 2009, señala que se deben publicar obligatoriamente, otras disposiciones legales, tales como resoluciones administrativas o similares de interés general y de observancia obligatoria cuando, entre otros:
  - Su contenido proporcione información relevante y sea de interés para los usuarios de los servicios que presta la Administración Pública,
  - Su naturaleza jurídica determine su conocimiento y difusión general.

- El Tribunal Registral cumple con la referida función de unificar la jurisprudencia, realizando plenos registrales y publicando sus resultados.
- En el caso de OSINERGMIN, la publicidad de sus resoluciones se realiza respecto de resoluciones de seguridad e higiene minera difundidas en su página web y en el caso de las resoluciones sobre Medio Ambiente mediante su publicación además en el Diario Oficial El Peruano.

- El Consejo de Minería, ejerce la atribución de uniformizar la jurisprudencia a través de la interpretación que, de manera general hace de la norma aplicable, es decir, a través de sus precedentes de observancia obligatoria debidamente publicados en el Diario Oficial El Peruano.
- Al no publicarse todas sus resoluciones, se pierde el medio de información de los criterios interpretativos o análisis importantes efectuados y que por diversas razones no alcanzaron a ser calificados como precedente administrativo, como es el caso de la resolución antes comentada.
- Este riesgo se enfatiza en el contexto de transferencia de funciones efectuada a los Gobiernos Regionales hace que las resoluciones emitidas por el Consejo de Minería, así como la de los otros órganos productores de jurisprudencia minera, cobren gran importancia por su carácter integrador.
- Debe propiciarse su difusión y publicidad por todos los medios disponibles, aprovechando las ventajas y alcance del internet.



## REFLEXIONES FINALES

- **Promover** que los órganos de última instancia administrativa minera en general cuenten con normas que, frente a otras de carácter general, precisen o restrinjan la facultad de realizar el control difuso e impida la anulación de sus propias resoluciones emitidas bajo responsabilidad, brindando seguridad jurídica al administrado, reservando dicha potestad a los órganos jurisdiccionales y de control constitucional.
- **Propiciar** que aquella problemática general, evidenciada a través de la jurisprudencia minera, genere propuestas de dispositivos legales que la resuelvan de manera integral, sistemática y oportuna.
- **Ampliar** la difusión de las resoluciones emitida por el Consejo de Minería, a efectos de propiciar el acceso a sus criterios interpretativos no limitándola a a los precedentes de observancia obligatoria, reforzándose de este modo el cumplimiento de su misión unificadora.