

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## Facultad de Derecho



"Análisis del petitorio minero 'Dos Amigos II' y el problema de superposición a las zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene"

Trabajo de suficiencia profesional para optar el título profesional de Abogado

Autor:

***Diego Martínez Pacheco***

Asesor:

***Jorge Armando Díaz Montalvo***

Lima, 2022

**Resumen:**

El presente informe analiza los actos administrativos y su vinculación con las reglas del procedimiento para el otorgamiento del título de concesión minera en el Perú. El análisis se realiza a partir del petitorio minero "Dos Amigos II", el cual fue cancelado por la Presidencia del Consejo Directivo del INGEMMET, en base al informe técnico emitido por el INRENA (actualmente, "SERNANP"). En ese sentido, partir de un análisis normativo y doctrinario, se sustentan las posturas respecto a la naturaleza jurídica y validez de la opinión vinculante del INRENA; asimismo, la validez del acto administrativo de última instancia, mediante el cual el Consejo de Minería declara la nulidad de oficio de la resolución que canceló el petitorio minero; finalmente, la relevancia y falencias de la Compatibilidad y Viabilidad Ambiental para el destrabe del procedimiento administrativo objeto de estudio.

**Palabras Clave:**

Concesión minera, Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Amortiguamiento, Superposición, Opinión vinculante, Nulidad de Oficio.

**Abstract:**

This report analyzes the administrative acts and their relationship with the procedural rules for the granting of the mining concession title in Peru. The analysis is carried out based on the mining request "Dos Amigos II", which was canceled by the Presidency of the Board of Directors of INGEMMET, based on the technical report issued by INRENA (currently, "SERNANP"). In this sense, based on a normative and doctrinal analysis, the positions regarding the legal nature and validity of the binding opinion of INRENA are supported; likewise, the validity of the administrative act of last resort, through which the Mining Council declares the nullity ex officio of the resolution that canceled the mining petition; finally, the relevance and shortcomings of the Compatibility and Environmental Viability for the unblocking of the administrative procedure under study.

**Keywords:**

Mining Concession, Natural Protected Areas, Buffer Zone, Overlay, Binding opinion.

## ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO</b> .....	5
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	6
1. Justificación de la elección de la resolución .....	6
2. Presentación del caso y análisis.....	6
<b>II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES</b> .....	7
1. Antecedentes y hechos relevantes del caso.....	7
<b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	11
1. Problema principal .....	11
2. Problemas secundarios.....	11
<b>IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A</b> .....	12
1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios .....	12
2. Posición individual sobre el fallo de la resolución que declara la nulidad de oficio .....	13
<b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	13
1. Marco conceptual .....	13
1.1. Bases constitucionales y legales de la concesión para el aprovechamiento de recursos naturales y su vinculación con las Áreas Naturales Protegidas en el Perú.....	13
1.2. El procedimiento administrativo para la obtención del título de concesión minera.....	19
1.2.1. Explicación del procedimiento administrativo .....	19
1.2.2. Concesiones mineras en las Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas.....	21
1.3. Alcances de la nulidad de oficio.....	24
1.4. El deber de motivación de los actos administrativos .....	28
2. Análisis del régimen jurídico de Áreas Naturales Protegidas en el Perú: retrospectiva y comparación con la normativa vigente .....	34
3. Análisis de las actuaciones del procedimiento objeto de estudio .....	45
3.1. Informe de la Unidad Técnico-Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMMET .....	46
3.2. Informe del INRENA y su relevancia en el procedimiento .....	48
3.2.1. Naturaleza jurídica de la opinión vinculante: ¿acto administrativo o actuación administrativa en el marco del procedimiento? .....	48
3.2.2. Emisión del Informe en el procedimiento, crítica a su fundamento técnico-legal y oportunidades de mejora.....	55
3.3. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo del INGEMMET.....	62
3.4. Recurso de Revisión interpuesto por el administrado .....	62

3.5. Resolución del Consejo de Minería del INGEMMET: análisis de los fundamentos para la nulidad de oficio y el voto singular.....	63
<b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES .....</b>	<b>69</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>71</b>



**PRINCIPALES DATOS DEL CASO:**

<b>N° EXPEDIENTE</b>	Σ A-27
<b>ÁREAS DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b>	Σ Administrativo Σ Ambiental Σ Minero
<b>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</b>	Σ Informe N° 916-2007-INRENA- IANP/DOANP, el cual contiene la opinión desfavorable al petitorio minero. Σ Resolución de Presidencia N° 0015- 2008-INGEMMET/PCD/PM, que cancela el petitorio minero. Σ Resolución N° 113-2010-MEM/CM, mediante la cual el Consejo de Minería declara la nulidad de oficio de la resolución de Presidencia.
<b>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</b>	Σ Esteban Huamani Caillahua
<b>DEMANDADO/DENUNCIADO</b>	Σ Ministerio de Energía y Minas
<b>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</b>	Σ Consejo de Minería, última instancia administrativa.

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Justificación de la elección de la resolución

El profundo interés por abordar el Derecho desde una perspectiva interdisciplinaria me ha motivado a analizar el presente expediente. Además de abordar la materia de mi vocación, esto es, el Derecho Administrativo, analicé su vinculación con dos ramas apasionantes del Derecho: la materia ambiental y minera.

De la conjunción de estas especialidades, presento un informe que busca analizar el caso desde una perspectiva global, atendiendo a los problemas de fondo, desde la naturaleza jurídica de los actos administrativos del procedimiento, su validez, las garantías del derecho al debido procedimiento y los intereses generales involucrados.

Para así, finalmente, guiar al lector por el entendimiento de instituciones jurídico-administrativas, analizadas críticamente desde la doctrina especializada y el marco regulatorio aplicable. Todo ello a fin de aplicar los conceptos, en rigor, al análisis de las actuaciones de la administración en el procedimiento objeto de estudio.

### 2. Presentación del caso y análisis

El presente caso de estudio analiza el petitorio minero "Dos Amigos II", el cual fue cancelado por el INGEMMET a razón de una superposición total a las zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene. La superposición fue inicialmente advertida por la Dirección de Concesiones Mineras y, posteriormente, tras el análisis del INRENA, obtuvo una opinión desfavorable respecto a la incompatibilidad de las actividades de aprovechamiento frente a los fines conservativos de las áreas naturales protegidas. Posteriormente, el administrado interpuso un recurso de revisión y el Consejo de Minería declaró la nulidad oficio de la resolución de presidencia del INGEMMET, ordenando que INRENA emita una nueva opinión valorando aspectos ambientales para su decisión.

En tal sentido, es menester analizar la naturaleza jurídica de la opinión vinculante del INRENA y su relevancia para el procedimiento en el marco de la técnica administrativa de coordinación para la protección de áreas naturales protegidas. Asimismo, es necesario evaluar la motivación y la ocurrencia de eventuales vicios de la decisión, con el objeto de identificar los elementos esenciales que debe contener todo análisis de compatibilidad realizado por la autoridad opinante.

Asimismo, es necesario pronunciarse sobre el valor positivo del examen de viabilidad ambiental para el destrabe del procedimiento objeto de estudio, de manera que se analice críticamente y se proponga una alternativa que haga costo-eficiente el procedimiento, empero respetando las garantías del administrado en el marco del procedimiento administrativo.

Finalmente, corresponde analizar la validez y corrección de la declaración de nulidad de oficio, emitida por el Consejo de Minería. A su vez, reflexionar sobre aspectos teóricos, como los vicios de nulidad o de conservación del acto, la nulidad de oficio e identificación del interés general.

## **II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES**

### **1. Antecedentes y hechos relevantes del caso**

El procedimiento inicia con el Petitorio minero "Dos Amigos II", el cual fue presentado el 21 de setiembre de 2007 por la persona natural Estaban Huamaní Caillahua, con el 100% de participación en el petitorio. El área solicitada yace en el distrito Inambari, provincia Tambopata, Departamento Madre de Dios, con una extensión 200 hectáreas. Asimismo, la sustancia es metálica y el solicitante acredita, adjunto a su petitorio, una Constancia de Productor Minero (PPM).

Mediante Informe Técnico N.º 4260-2007-INGEMMET-DCM-UTO, de fecha 5 de octubre de 2007, la Unidad Técnica Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMMET emite un informe sobre el petitorio. En una primera sección, indica que no hay derechos mineros prioritarios ni derechos mineros posteriores. Aunado a ello, en una de sus observaciones, señala que el petitorio está superpuesto totalmente sobre las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja-Sonene y la Reserva Nacional de Tambopata.

Posteriormente, el INRENA (hoy, SERNANP), el 7 de diciembre de 2007 emite su opinión desfavorable, mediante un informe técnico-legal sobre el cual señala lo siguiente:

Por una parte, en el aspecto técnico, indica que el petitorio pertenece a la categoría de bosque húmedo de terrazas medias, localizado en llanura aluvial de sedimentación y se le considera como maduro o en equilibrio dinámico. Aunado a ello, señala que la zona se encuentra conformada, principalmente, por tierras con aptitud para producción

forestal y protección; precisando que ambas poseen limitaciones por suelo y riesgo de erosión.

En ese sentido, señala, en forma condicional, que la explotación a través del petitorio minero, al ser metálico, implicaría una remoción del recurso forestal existente, lo que ocasionaría la erosión de los suelos, modificaciones del paisaje natural, contaminación ambiental del hábitat de las especies endémicas. Todo lo cual repercutiría directamente en la supervivencia de estas especies y de las personas de los Centros Poblados Menores de Primavera Alta y Santa Rita Baja.

Por otra parte, en cuanto al aspecto legal, solamente se justifica respecto de la Reserva Nacional, mas no del Parque Nacional. Sostiene que la Reserva Nacional de Tambopata requiere de una atención especial en su gestión o manejo, debido a la interacción entre su diversidad y los procesos ecológicos y socioculturales. No obstante, señala que, del artículo 61 de Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y el Plan Maestro de la Reserva Nacional, se entiende que las actividades realizadas en la zona de amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la Reserva Nacional de Tambopata.

Asimismo, agrega que, con motivo del Plan Maestro citado, hay una necesidad de regular y ordenar la actividad minera en la zona de amortiguamiento, de manera que INRENA, en ese entonces, se sumaba al esfuerzo de formalizar a quienes realizaban actividad minera desde antes de la creación del área protegida y que fueron reconocidos por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), a través del procedimiento establecido para el ejercicio de derecho de preferencia.

Finalmente, señala que las actividades realizadas en la zona de amortiguamiento no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines de la Reserva Nacional Tambopata ni sus valores turísticos, paisajísticos, ecológicos, genéticos, sociales y culturales. Por cuanto, los títulos mineros que se emitan en esta zona de amortiguamiento, deberán presentar sus Estudios de Impacto Ambiental (EIA) en los plazos establecidos normativamente. En ese sentido, concluye que el petitorio se superpone **totalmente** a la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional y, por tanto, emite una opinión técnica **desfavorable** a la continuación del procedimiento localizado al interior de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional y del Parque Nacional.

Acto seguido, el 1 de febrero de 2008, la Presidencia del Consejo Directivo del INGEMMET, resuelve **cancelar** el petitorio minero "Dos Amigos 11". No obstante, como sustento de la decisión, refiere el informe previo del INRENA, el cual sostuvo la

superposición total. En tal sentido, sustenta la cancelación, en base a que el derecho de concesión solo se puede otorgar mediante un informe previo favorable del INRENA, por tener este un carácter determinante para el otorgamiento del título. Asimismo, señala que esta entidad concluyó que las zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional y el Parque Nacional son **incompatibles** con el desarrollo de las actividades mineras de exploración y explotación en el área peticionada.

Por su parte, el 14 de febrero de 2008 el administrado interpuso un recurso de revisión, donde presenta una serie de argumentos para motivar el cambio de criterio. Primero, afirmó que se realizaba actividad minera en las terrazas desde hace más de 40 años. Segundo, que su petitorio se encuentra entre el área de amortiguamiento de la Reserva Nacional (principalmente) y en parte del Parque Nacional; y que, en ambas, existen concesiones mineras, mineros empadronados (con opinión favorable de INRENA) y una intensa actividad minera agrícola y forestal. Incluso afirmó que había actividad minera desde antes de la creación de las Áreas Naturales Protegidas y esta, aun así, se ha incluido en la zona de amortiguamiento.

Asimismo, indicó que la concesión minera MEDALID se encuentra dentro del Parque Nacional, cerca de su petitorio, y el INRENA se pronunció favorablemente otorgándole el título de concesión. Finalmente, sostiene que el informe de INRENA debió reflejar información *in situ* del área que sustente el pronunciamiento; no obstante, indica que no hubo trabajo de campo.

Por último, el 4 de mayo de 2010, el Consejo de Minería resuelve declarar la **nulidad de oficio** de la Resolución de Presidencia, debiendo la autoridad minera competente oficiar nuevamente a SERNANP<sub>1</sub> de acuerdo a lo considerado en la resolución. En un primer momento, advierte que, de acuerdo al artículo 93 numeral 4 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de actividades a desarrollarse en estas áreas protegidas o en su zona de amortiguamiento, deben contar con la opinión previa de INRENA, para la aprobación de la autoridad competente.

Aunado a ello, conforme al artículo 10 del Reglamento Ambiental para las actividades de Exploración Minera, así como de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento, se indica que la aprobación de los estudios ambientales de actividades de exploración minera que vayan a realizarse al interior de un área protegida está sujeta a la opinión favorable de INRENA, la cual debe ser solicitada por el titular minero. Afirma ello, pues sostiene que con el estudio ambiental es que se puede determinar

**técnicamente** el impacto que la actividad minera, sea de exploración o explotación, pueda tener en la zona natural protegida. Lo que no sucede en el procedimiento de título de derecho minero en que solo se tiene advertencia de **superposición** del derecho peticionado en el área natural protegida.

Asimismo, precisa que la opinión de INRENA fue emitida sin el sustento del EIA de la actividad minera a desarrollar en el área superpuesta al área protegida a que se refiere. Estudio que el titular minero está obligado a presentar ante el MINEM, una vez obtenido el título, en caso quiera iniciar actividades mineras.

En ese sentido, sostiene que es necesario que INRENA, nuevamente, emita opinión sobre la viabilidad de otorgar el título de concesión minera, pues con la sola petición del derecho minero no puede determinarse, **fehacientemente**, el impacto que la actividad minera puede producir en el área peticionada. INRENA en esta parte del procedimiento no cuenta con el correspondiente EIA, el que recién deberá ser elaborado una vez **titulado** el derecho minero y antes de iniciar sus operaciones de exploración y explotación.

Ahora bien, la resolución del Consejo contiene un voto singular, el cual asume una postura divergente a la mayoría del Colegiado. En ese sentido, sostiene que **no** corresponde declarar la nulidad de oficio de la resolución de Presidencia del Consejo Directivo del INGEMMET, sino, por el contrario, debió declararse INFUNDADO el recurso de revisión interpuesto.

En primer lugar, sostiene su postura, indicando que no hay sustento legal para que, a través de la nulidad, se oficie nuevamente a INRENA para que opine sobre la viabilidad del petitorio en relación al EIA. Precisa que no hay fundamento, porque la norma citada se aplica para la aprobación del EIA en la **exploración** minera, la cual está reservada para el titular del derecho minero.

En segundo lugar, sostiene que no hay motivo para la nulidad de oficio, por no vulnerarse un **interés general**. En tercer lugar, afirma que el acto administrativo emitido por INRENA, y que contiene la opinión desfavorable, es de fecha 07-12-2007 y la resolución de presidencia es del 01-02-2008. No obstante, la norma con la que se sustenta la nulidad, esto es, el Decreto Supremo N.º 20-2008-EM, recién estuvo vigente el 12-04-2008, lo cual evidencia la aplicación retroactiva de la ley, prohibida por la Constitución Política.

Aunado a ello, señala que oficiar a INRENA para que evalúe un EIA implica exigir al administrado el cumplimiento de procedimientos y la presentación de documentos **no** establecidos en Ley. Por último, sostiene que, en cuanto al recurso de revisión, y el pedido de que se haga un examen de campo (*in situ*) que sustente el pronunciamiento, carece de eficacia toda vez que la promoción de la conservación de las Áreas Naturales Protegidas deviene de normas de rango constitucional y legal, en consideración de los derechos a la vida y al ambiente. Añade, además, que deben tenerse en cuenta los principios **preventivo y precautorio** a favor del ambiente, los cuales motivan la opinión desfavorable del INRENA.

### III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

#### 1. Problema principal

Problema principal N° 1: La opinión del INRENA, expresada en su Informe Técnico-Legal y fundamentos, ¿fue coherente y estuvo motivada debidamente?

Problema principal N° 2: ¿El Consejo de Minería actuó válidamente al declarar la nulidad de oficio de la resolución que canceló el petitorio minero?

#### 2. Problemas secundarios

Problema principal N° 1:

- Problema secundario N° 1.1: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la opinión en el marco del procedimiento objeto de estudio? ¿Es un acto administrativo o una actuación de la administración en el marco del procedimiento? Asimismo, por el nivel de vinculatoriedad, ¿tiene la categoría de trámite o definitivo?
- Problema secundario N° 1.2: De ser un acto administrativo, ¿fue emitido válidamente? ¿Cómo influye esta condición en la decisión de Presidencia del Consejo Directivo y el deber de coordinación para la conservación de áreas naturales protegidas?
- Problema secundario N° 1.3: Al opinar desfavorablemente, aun cuando a otros administrados en similares condiciones se les otorgó la titularidad, ¿se vulneró alguna de las garantías, derechos existentes o principios que el procedimiento administrativo general prevé para la satisfacción de los intereses de los administrados?

- Problema secundario N° 1.4: ¿Qué grado de rigurosidad técnica exige la normativa de la materia para la motivación del acto emitido por INRENA, el cual sustenta su opinión para la aprobación del petitorio minero?

Problema principal N° 2:

- Problema secundario N° 2.1: ¿sobre qué supuesto de hecho se sustentó la nulidad de oficio (vulneración del interés general o de un derecho fundamental)? ¿Fueron expuestos con claridad y precisión acorde a la normativa aplicable? ¿Pudo resolverse sobre el fondo de la controversia, declarar una nulidad parcial y no retrotraer los actuados?
- Problema secundario N° 2.2: El Consejo, al señalar que es con el título de concesión y la posterior presentación del EIA que se determina fehacientemente el impacto en el medio ambiente, y ordenar que se oficie nuevamente a INRENA, ¿estaría injiriendo en la competencia y atribuciones de la entidad competente a fin de que se apruebe el petitorio minero?

#### IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO

##### 1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

En primer lugar, la opinión vinculante del INRENA es un acto administrativo con contenido decisorio parcialmente definitivo que, junto a la decisión del INGEMMET, componen un acto administrativo final, de naturaleza compleja, en el marco del deber de **coordinación** para la protección de áreas naturales y la competencia compartida entre las entidades.

Por su parte, el informe adoleció de motivación insuficiente, pues, si bien reunió los aspectos mínimos indispensables para sustentar su decisión, no profundizó en aspectos trascendentales como la zonificación, fines públicos conservativos, ni en los principios preventivo o precautorio.

En segundo lugar, las evaluaciones de Compatibilidad y Viabilidad Ambiental permiten el destrabe del procedimiento administrativo de otorgamiento de concesión minera. Como oportunidad de mejora, se propone la posibilidad de que el administrado dé sus descargos ante la opinión y, así, SERNANP confirme o revoque su decisión.

En tercer lugar, la nulidad de oficio no se declaró válidamente, pues con la decisión del INGEMMET no se vulneró un **interés general**. Por el contrario, la decisión se dio para

evitar la continuidad del problema que la norma de ese momento no regulaba adecuadamente, esto es, no conocer el impacto ambiental antes de otorgado el derecho.

## **2. Posición individual sobre el fallo de la resolución que declara la nulidad de oficio**

El Consejo sostuvo que es necesario que INRENA, nuevamente, emita opinión sobre la viabilidad de otorgar el título de concesión minera, pues con la sola petición del derecho minero no puede determinarse, fehacientemente, el impacto que la actividad minera puede producir en el área peticionada.

Sostiene, además, que es con el estudio ambiental que se puede determinar técnicamente el impacto que la actividad minera, sea de exploración o explotación, pueda tener en la zona natural protegida. Por ello, se requiere que INRENA cuente con el correspondiente EIA, el que recién deberá ser elaborado una vez titulado el derecho minero y antes de iniciar sus operaciones de exploración y explotación.

## **V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

### **1. Marco conceptual**

En el Perú, el régimen jurídico de los recursos naturales y su aprovechamiento tiene como fuente la Constitución Política. Empero, su tratamiento debe analizarse a la luz de todos los elementos del bloque de constitucionalidad, lo cual implica no solamente las fuentes jurídicas nacionales, sino también tratados internacionales en la materia y jurisprudencia de cortes internacionales. Sin perjuicio de tener como base conceptual el desarrollo internacional señalado, el presente marco conceptual se focaliza y hace énfasis en la práctica regulatoria, propia del Derecho Administrativo nacional, y los destacados aportes de la doctrina especializada en la materia.

#### **1.1. Bases constitucionales y legales de la concesión para el aprovechamiento de recursos naturales y su vinculación con las Áreas Naturales Protegidas en el Perú**

A nivel constitucional, son dos los artículos que abordan los elementos relevantes en materia ambiental, sean estos, los artículos 66 y 68 de la Carta Magna. Al respecto, el artículo 66, determina lo siguiente:

##### Artículo 66.- Recursos Naturales

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.

De esta disposición normativa, se pueden resaltar dos aspectos. Por una parte, uno descriptivo que permite concebir la clasificación de los recursos naturales y su cualidad de patrimonio de la nación. Por otra parte, un aspecto de gestión que nos permite concluir que el Estado peruano determina la manera en la que se aprovecharán los recursos, a través de la forma jurídica de ley orgánica. Asimismo, cómo a través de la concesión se otorgará a los particulares el derecho para aprovechar económicamente estos recursos naturales.

En cuanto a la primera consideración, la actividad minera metálica utiliza recursos no renovables de la naturaleza, pues se conoce que no tienen la capacidad de regenerarse o reponerse en el tiempo, producto de la dinámica natural del suelo o subsuelo; por ese motivo, tras su extracción y aprovechamiento, los recursos tenderán a agotarse. De allí, la importancia de su uso racional, sostenible y acorde a la legalidad, que además de regular su explotación, mengua el impacto negativo de la actividad económica en el medio ambiente<sup>1</sup>.

La categoría de patrimonio de la nación refiere a su condición de bien de dominio público, el cual implica que el Estado ejerce la propiedad administrativa, distinguiendo ello de los tradicionales atributos de la propiedad en los términos del Derecho Civil. Así, el presente informe se adscribe a la teoría del **dominio público**, entendida como la "atribución de intervención administrativa al interior de la esfera estatal y hacia los particulares en la configuración de un título habilitante relativo a bienes públicos" (Jiménez Murillo, 2019, 227).

Como señala Huapaya Tapia, para identificar la teoría jurídica aplicable en el régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el Perú, se requiere, además de interpretar el artículo 66 de la Constitución, realizar un análisis sistemático del desarrollo legislativo, lo cual incluye a la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de Recursos Naturales (Huapaya Tapia, 2014, 337). En ese sentido, es plausible afirmar que, sea tanto desde la teoría de dominio eminential, dominio público o *publicatio*, el punto común en las mismas es que el Estado no es propietario de los recursos naturales, sino

---

<sup>1</sup> Precisamente, este es el sentido de sostenibilidad que determina el artículo 28 de la Ley, N.º 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. El aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables implica la explotación eficiente, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente.

que existe una relación de derecho público donde el Estado es un "soberano administrador de recursos naturales entendidos como bienes públicos" (Huapaya Tapia, 2014, 338).

En ese sentido, el Estado tiene el deber de gestionar de manera sostenible el uso y aprovechamiento de estos recursos, en el marco de la competencia y atribuciones establecidas por el principio de legalidad administrativa. En esta línea, el Tribunal Constitucional peruano ha abordado los alcances del deber del artículo 66 de la Carta Magna, señalando, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0003-2006-PI/TC, f.j. 4, que las potestades administrativas "de gestión, planificación, administración y control" definen los alcances de la categoría de dominio público que el Estado ejerce sobre los recursos naturales de la nación.

Así, las características precedentes han sido positivizadas en la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento de Recursos Naturales, de modo que se consideran de la siguiente manera:

Artículo 4.- Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos.

#### Sobre la concesión administrativa

El título habilitante de concesión de bienes de dominio público, al considerarse por la normativa nacional como un derecho real administrativo, no implica la transferencia de la propiedad del bien *in situ* de la concesión hacia el particular. Aquello que se otorga es un derecho **real** y limitado sobre el bien, con el fin de que el titular del mismo pueda aprovechar de manera privativa, enajenar e hipotecar su derecho, el cual se otorga por un plazo determinado (Bermejo Vera, 2001, 341).

Aunado a ello, cabe enfatizar en el carácter **reglado** de la concesión minera administrativa (Bermejo Vera, 2001, 342). Para el otorgamiento de una concesión sectorial, como el presente caso de estudio, el título y la habilitación para realizar la actividad económica se satisface con el cumplimiento de determinados requisitos legales preestablecidos, los cuales, en principio, pueden acreditarse por cualquier persona natural o jurídica. Esto es, no hay un margen de discrecionalidad, basada en criterios técnicos de oportunidad y pertinencia de la decisión, como ocurre en las

concesiones de infraestructura o servicios públicos bajo el régimen peruano de promoción de la inversión privada (Decreto Legislativo N.º 1362).

Como se sabe, en el mencionado régimen, donde también se otorgan derechos de explotación y el Estado suscribe un contrato de concesión con un privado, el grado de discrecionalidad es considerablemente mayor. Acorde a su normativa, para las concesiones de infraestructura y servicios públicos, se exigen condiciones como, por ejemplo, conformar un consorcio; acreditar años de experiencia en construcción, operación y mantenimiento de servicios o infraestructuras; o su capacidad para cumplir con indicadores de calidad de servicio.

Estos, y otros requisitos, determinan la idoneidad del concesionario para la prestación del servicio público que el Estado tiene el deber constitucional de garantizar; lo cual difiere del régimen de concesiones sectoriales, en el cual la legalidad establecida determina los parámetros que deberán seguirse para obtener la habilitación. Al cumplirlos, corresponde el otorgamiento de la habilitación.

Precisamente, este carácter reglado de la concesión minera eleva la exigencia de una motivación coherente y completa del acto administrativo, sea favorable o denegatoria del título, pues se requiere de rigurosidad argumentativa para denegar una concesión administrativa. Aun cumpliendo con los requisitos legales exigidos, es posible que la actividad económica sea incompatible con los fines públicos protegidos, a partir de una evaluación técnica que la sustente. Como ejemplo de ello, se tiene el procedimiento para el otorgamiento de concesiones mineras para el aprovechamiento de recursos naturales que recaen en Áreas Naturales Protegidas o sus zonas de amortiguamiento.

#### El régimen jurídico de las Áreas Naturales Protegidas en el Perú

Tanto la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, como la Ley N.º 26821, Ley de Áreas Naturales Protegidas, señalan, como característica esencial, que estos espacios territoriales son bienes de dominio público, por lo que les son extensibles la protección jurídica de inalienabilidad e imprescriptibilidad, conforme al artículo 73 de la Constitución. Independientemente de que la titularidad de estas áreas pueda ser pública o privada, hay un **interés público** que se satisface con su protección, pues son espacios que al conservarse generan un beneficio colectivo, al proteger la biodiversidad, coadyuvar al desarrollo humano, social y económico sostenibles, y viabilizar la efectivización al derecho fundamental al medio ambiente. Este conjunto de razones permite calificar jurídicamente a las Áreas Naturales Protegidas como **bienes de interés público**, lo cual justifica su especial protección estatal (Huapaya, 2018, 412).

Este deber de protección, se declara en la Constitución Política peruana vigente, en los siguientes términos:

Artículo 68.- Conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas

El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

El citado artículo es claro en su finalidad. Establece como deber estatal que toda actividad humana que impacte en el ecosistema vivo y en las áreas de especial protección sea regulada con un enfoque de uso **racional y sostenible** que permita la conservación en el tiempo. De esta manera, se salvaguarda la finalidad pública que se persigue con la promoción de las Áreas Naturales Protegidas, la cual se sustenta en que estos espacios protegen ecosistemas y hábitats naturales, así como permiten mantener y recuperar poblaciones de especies propias de estos espacios naturales (Wieland, 2017, 136). Con lo cual, se asegura la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo sostenible armónico con el medio ambiente.

Precisamente, este deber constitucional de protección es complejo técnicamente y, para efectivizarse, requiere de una adecuada y eficiente **coordinación interinstitucional**. El Tribunal Constitucional ha interpretado el alcance de este deber de coordinación en el fundamento 11 de la sentencia recaída en el expediente N.º 0021-2003-AI/TC, cuando señala que las actividades que pongan en riesgo las áreas naturales protegidas "requieren, para efectos de su aprobación, una participación conjunta de los distintos organismos estatales que tienen por función la conservación y protección de dichas áreas, de modo tal que, mediante labores preventivas, dicho riesgo quede reducido al mínimo".

Al respecto, es claro que el **principio preventivo** subyace a esta interpretación constitucional. Este principio, rector de la gestión ambiental, permite a las entidades competentes anticiparse a eventuales daños al medio ambiente que pudiesen generar ciertas actividades, identificando diligentemente un conjunto de riesgos y ejecutando una serie de medidas para gestionarlos eficientemente<sup>2</sup>. De la integración entre el deber constitucional señalado y el principio preventivo, se desprende que las actividades que puedan generar impactos ambientales requieren de la coordinación entre entidades

---

<sup>2</sup> Parte de la doctrina especializada cataloga y desarrolla como elementos constitutivos de la conceptualización del principio preventivo los siguientes: diligencia debida, riesgo cierto e inexistencia del daño (García, 2020, 128-133).

estatales, las cuales deberán, conforme a sus competencias, **gestionar los riesgos** a fin de evitar daños en estos espacios de especial protección.

Ahora bien, con el objetivo de proteger y conservar estos espacios, la Ley de Áreas Naturales Protegidas prevé una serie de técnicas administrativas, dentro de las cuales las más importantes son la **planificación, categorización, zonificación y coordinación** (Huapaya,2018,415). A partir de la técnica de planificación, se elaboran el Plan Director general y los Planes Maestros de cada Área Natural Protegida; con ello, se establecen los lineamientos para la gestión sostenible de estos espacios, los cuales definen las actividades que se pueden realizar y sus alcances.

En esta línea, la categorización, al dividir en zonas de uso directo o indirecto, establece qué actividades pueden realizarse en cada una. Entre otros aspectos, los artículos 21 y 22 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas determinan que, en el caso de las zonas de uso indirecto, como los Parques Nacionales, no se permite la extracción de recursos naturales; mientras que, en las zonas de uso directo, como las Reservas Nacionales, se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales, empero bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente.

A su vez, el artículo 25 de la citada norma, establece la existencia de Zonas de Amortiguamiento, las cuales no son propiamente un Área Natural Protegida, sino que su existencia se concibe en función del área que protegen. Circundan el área protegida, a fin de garantizar su conservación, y la entidad competente tiene el deber de evaluar y aprobar las actividades que no afecten los fines que se protegen con la existencia del área protegida, los cuales, como ya se señaló en líneas precedentes, están definidos en su Plan Maestro. De esta manera, toda actividad económica que se pretenda realizar en estas zonas deberá evaluarse, previamente, a partir de la **compatibilidad y la opinión técnica favorable** que indica el artículo 116 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Por un lado, la compatibilidad determina si la actividad a realizar es compatible con los fines conservativos del área protegida, en función a su categoría, zonificación, plan maestro y objetivos (Wieland Fernandini, 2017, 143), para lo cual, la entidad competente, antes de otorgar una habilitación, debe solicitar que se emita la compatibilidad. Por otro lado, la opinión técnica previa favorable es la evaluación del contenido del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) de una actividad, a fin de que se determine su viabilidad ambiental, en virtud de los aspectos técnicos y legales establecidos en un IGA (Wieland Fernandini, 2017, 143); para tal fin, cada sector que

apruebe el IGA, deberá solicitar el pronunciamiento de SERNANP y, de ser desfavorable, no podrá aprobar el IGA.

Transversalmente, la técnica administrativa de coordinación permite que se efectivice la protección de estas áreas, en la medida en que la vía idónea para prevenir eventuales daños y gestionar eficientemente los riesgos ciertos, es la coordinación interinstitucional especializada. Aplicado al presente caso de estudio, para la obtención de títulos de concesión para el aprovechamiento de recursos naturales en el sector minero, la evaluación técnico-legal requiere de la intervención de dos entidades estatales: INGEMMET y SERNANP; es decir, la autoridad sectorial que otorgará la habilitación y la entidad técnica especializada en la materia de áreas naturales protegidas, respectivamente.

#### 1.2. El procedimiento administrativo para la obtención del título de concesión minera

El procedimiento aplicable al presente caso de estudio se regula en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 014-92-EM, en sus artículos 111 hasta 128. Asimismo, se consigna como el procedimiento N.º 10 de Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de INGEMMET.

##### 1.2.1. Explicación del procedimiento administrativo

El procedimiento N.º 10 del TUPA antes citado, señala los requisitos, el derecho de tramitación, la calificación, el plazo para resolver, el inicio del procedimiento, la entidad competente para resolver y las entidades que resuelven los recursos. A efectos de iniciar con la explicación del procedimiento, es conveniente enfatizar en los plazos, instancias y autoridades del procedimiento. En tal sentido, el procedimiento de petitorio minero se puede entender de la siguiente manera:

N° Orden	DENOMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	CALIFICACIÓN		PLAZO PARA RESOLVER	AUTORIDAD COMPETENTE PARA RESOLVER	INSTANCIAS DE RESOLUCIÓN DE RECURSOS	
		Auto-mático	Evaluación Previa			RECONSIDERACIÓN	APELACIÓN
			Posi-tivo				
10	PETITORIO DE CONCESIÓN MINERA.		X	30 días hábiles después de los informes técnico y legal favorables finales.	Presidencia Ejecutiva / Dirección de Concesiones Mineras	<b>REPOSICIÓN</b> Presidencia Ejecutiva <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de presentación: 5 días hábiles de notificado el decreto.</li> <li>▪ Plazo de resolución: 30 días hábiles.</li> </ul>	<b>REVISIÓN</b> Consejo de Minería. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de presentación: 15 días hábiles de notificado el auto o la resolución.</li> <li>▪ Plazo de resolución: 15 días hábiles posteriores a la vista de la causa.</li> </ul>

Imagen N° 1: Elaborado en referencia al TUPA del INGEMMET

Entre los artículos 111 y 117 del TUO de la Ley General de Minería, se abordan las disposiciones generales para el procedimiento objeto de estudio. Los artículos posteriores, determinan el procedimiento ordinario para las concesiones mineras, el cual inicia en el Registro Público de Minería. Cabe señalar que la referencia a este registro se debe entender en base a dos momentos previos; el primero, en el que, mediante el artículo 5 del Decreto Supremo N.º 015-2001-EM, se entiende que el registro aludido es el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero.

Por otra parte, un segundo momento, mediante el Decreto Supremo N.º 008-2007-EM, el **Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET)** absorbe al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero y sus funciones le son transferidas. Aunado a ello, las referencias a la Oficina de Concesiones Mineras, se debe entender hacia la actual **Dirección de Concesiones Mineras**, órgano que, actualmente, tramita los petitorios mineros y depende funcionalmente de la Presidencia del INGEMMET.

Conforme al artículo 117 de la norma citada precedentemente, la Dirección de Concesiones Mineras debe administrar un sistema de cuadrículas de cien hectáreas, dividiendo el territorio nacional en torno a coordenadas Universal Transversal de Mercator (UTM), las cuales serán las referencias para situar los petitorios mineros formulados por los administrados.

Ahora bien, el peticionario presentará su solicitud ante el INGEMMET, precisamente a su Dirección de Concesiones Mineras, con un pago del 10% de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT). Junto a ello, la solicitud debe indicar las coordenadas UTM colindantes a su petición, respetando los derechos preexistentes. Salvo particularidades del

procedimiento, superposiciones con otras áreas bajo concesión, el INGEMMET publicará mensualmente en El Diario Oficial "El Peruano" la lista de concesiones mineras aprobadas el mes anterior.

Conforme indica el artículo 125 de la norma citada, contra la resolución de Presidencia del INGEMMET, cabe **recurso de revisión** ante el Consejo de Minería, el cual podrá interponerse dentro de los quince días siguientes a la publicación mensual en el diario oficial. Con esta resolución, se concluye la vía administrativa; no obstante, el administrado puede contradecir la decisión ante el Poder Judicial, mediante el proceso contencioso-administrativo, dentro de los treinta días siguientes a su notificación.

Como indica el artículo 126, consentida o ejecutoriada la resolución del título de concesión, se procederá, a solicitud del administrado, a la inscripción. De esta manera, el título de concesión otorga un derecho exclusivo de aprovechamiento al particular, no obstante, no lo habilita directamente a realizar actividades de exploración o explotación. Estas actividades requieren del cumplimiento de requisitos establecidos en el Reglamento de Procedimientos Mineros, norma aprobada mediante Decreto Supremo N.º 020-2020-EM.

#### 1.2.2. Concesiones mineras en las Zonas de Amortiguamiento de Áreas Naturales Protegidas

El artículo 23 de la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, define a la concesión administrativa para el aprovechamiento de recursos naturales, de la siguiente manera:

**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 incorporales 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. (Énfasis agregado)

Luego de que el administrado interponga su petitorio minero, y en caso que el órgano sectorial advierta que el área del petitorio minero se superpone a un Área Natural Protegida, este deberá coordinar con INRENA, a fin de definir la compatibilidad entre la actividad minera a realizar, la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área. Asimismo, conforme al literal c) del artículo 116 del Reglamento de Ley de Áreas Naturales Protegidas, para la tramitación del petitorio, la autoridad sectorial debía solicitar al INRENA el informe técnico favorable.

No obstante, luego de la modificación del citado artículo, mediante el artículo 1 del Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM, de fecha 16 de febrero de 2011, la autoridad sectorial deberá **solicitar** a SERNANP la emisión de la compatibilidad y la opinión técnica favorable, a fin de determinar dos aspectos: por un lado, si las actividades a realizar son compatibles con los fines de protección del Área Natural Protegida (numeral 116.1); por otro lado, si a partir de la evaluación del IGA, la actividad es o no viable ambientalmente, en base a aspectos técnicos y legales vinculados a la gestión del Área Natural Protegida (numeral 116.2).

A continuación, se presenta el flujograma del procedimiento para la emisión de la compatibilidad, el cual fue aprobado por la Resolución Presidencial N.º 57-2014-SERNANP:

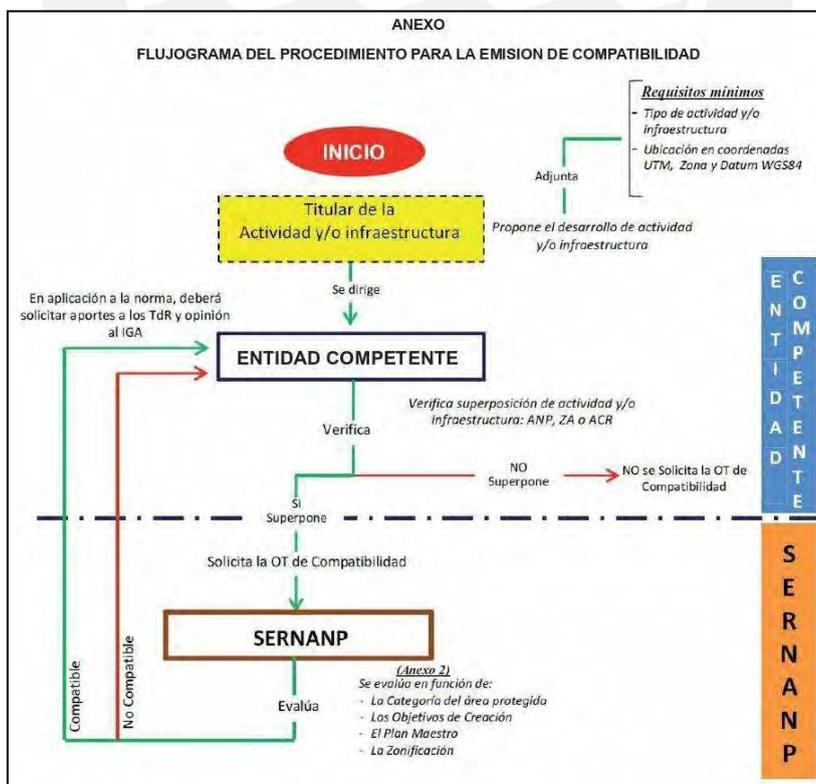


Imagen N° 2: Flujograma del procedimiento para emitir la compatibilidad

Conforme señala la resolución citada, para la solicitud de compatibilidad de una propuesta de actividad superpuesta a un área natural protegida o sus zonas de amortiguamiento, se debe considerar los siguientes requisitos mínimos. En primer lugar, la presentación de información, a cargo de la entidad competente. En segundo lugar, la denominación de la actividad a implementar. En tercer lugar, de descripción de la actividad, la cual, brevemente, debe incluirse las características de la actividad y señalar las áreas naturales protegidas o las zonas de amortiguamiento comprendidas. Finalmente, el área de compatibilidad terrestre o acuático en donde se pretende implementar la actividad; esta información deberá contener el plano del área, las coordenadas UTM; y el área expresada en metros cuadrados o hectáreas.

Es importante señalar el procedimiento interno que se realizan en SERNANP para la emisión de la opinión técnica vinculante de compatibilidad, competencia de la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas; el cual, en conjunto, tiene el plazo máximo de 30 días hábiles para emisión, contados a partir de la recepción de la solicitud de la autoridad sectorial competente. La Resolución Presidencial N° 313-2018-SERNANP, de fecha 21 de diciembre de 2018, modificó los procedimientos de Nivel 2, Emisión de Opinión Técnica de Compatibilidad en áreas naturales protegidas o zonas de amortiguamiento (con código GAN-02-01). Al respecto, el procedimiento interno para la emisión de las opiniones vinculantes consiste en los siguientes momentos:

Fase	Actividad	Responsable	Días
Evaluar y solicitar Informe Técnico a JANP o ACR	Derivar a DGANP	Auxiliar de Trámite Documentario	1
	Derivar a Responsable de la UOF	Director de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas	1
	Derivar a Especialista de la UOF	Responsable de la UOF de Gestión Ambiental	1
	Elaborar Memorandum u Oficio de solicitud de Informe Técnico	Especialista de la UOF de Gestión Ambiental	1
	Revisar y Suscribir Memorandum u Oficio de solicitud de Informe Técnico	Responsable de la UOF de Gestión Ambiental	1
	Suscribir Memorandum u Oficio de solicitud de Informe Técnico	Director de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas	1
	Despachar Oficio (solo para ACR)	Auxiliar de Trámite Documentario	1
Emitir Informe Técnico del ANP o ACR	Emitir Informe Técnico	Jefe de ANP / Gobierno Regional- Gerencia Regional de Recursos Naturales o quien haga sus veces	10
Emitir Opinión Técnica Previa Vinculante - OTPV en ANP y/o ZA	Derivar Informe Técnico (solo para ACR)	Auxiliar de Trámite Documentario	1
	Derivar Informe Técnico (solo para ACR)	Director de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas	1
	Derivar Informe Técnico	Responsable de la UOF de Gestión Ambiental	1
	Elaborar proyecto de Opinión Técnica Previa Vinculante - OTPV de Compatibilidad	Especialista de la UOF de Gestión Ambiental	6
	Revisar y Suscribir proyecto de Opinión Técnica Previa Vinculante - OTPV de Compatibilidad	Responsable de la UOF de Gestión Ambiental	2
	Revisar y Suscribir proyecto de Opinión Técnica Previa Vinculante - OTPV de Compatibilidad	Director de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas	1
	Despachar documentos	Auxiliar de Trámite Documentario	1
		<b>Total</b>	<b>30</b>

Imagen N° 3: Actividades, responsables y plazos para la opinión técnica

Por su parte, se tiene la Opinión Técnica Favorable, que evalúa el contenido del IGA de la actividad a realizar, a fin de obtener la viabilidad ambiental. Cabe señalar que, tal

como indica el numeral 116.2 del artículo 116 del Reglamento de Ley de Áreas Naturales Protegidas y de conformidad con lo establecido en el artículo 44 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, previamente a la elaboración del IGA la autoridad sectorial competente solicitará al SERNANP la Opinión Técnica sobre los Términos de Referencia para la elaboración del IGA.

De esta manera, el SERNANP emitirá la opinión sobre los Términos de Referencia en un plazo máximo de 15 contados a partir de la solicitud realizada por la autoridad sectorial. De similar forma, la opinión Técnica Previa Favorable será emitida en un plazo máximo de 30 días, también contados desde la solicitud antes descrita. No obstante, solo cuando se obtenga la Opinión Técnica Previa Favorable por parte del SERNANP, la autoridad competente recién podrá aprobar el IGA exigido.

En suma, ambos pronunciamientos son independientes entre sí. Tienen un carácter previo al otorgamiento del derecho de concesión y son vinculantes, por lo que de ser desfavorables conducirán, indefectiblemente, a la cancelación del petitorio minero. No obstante, como ya se advirtió, con cargo a detallarse en el acápite de marco normativo, al momento de presentado el petitorio "Dos Amigos 11", la opinión vinculante estaba regulada de un modo distinto. Es en el año 2011 cuando se modifica la norma aplicable y se incorpora la dualidad de evaluaciones, antes del otorgado el derecho de concesión.

### 1.3. Alcances de la nulidad de oficio

La nulidad de oficio es una potestad administrativa exorbitante. Inicia en el marco de un procedimiento administrativo donde la entidad emite un acto administrativo y lo notifica al administrado. Sin embargo, posteriormente, se identifica que el acto es lesivo para el interés público o derechos fundamentales. Por tanto, sin que sea solicitado por el administrado, la entidad ejerce tal potestad revisora y el superior jerárquico declara su nulidad, dentro de un plazo determinado en sede administrativa. Excedido este, puede pretender la nulidad mediante el proceso contencioso-administrativo de lesividad.

Como señala un sector de la doctrina nacional, la revisión de actos realizada por la misma administración pública es una expresión de la potestad de autotutela revisora, la cual le permite ejercer control de sus decisiones en función del interés público (Morón,2020b,145). Esta revisión puede realizarse de oficio, esto es, la administración actuando sin que el administrado lo solicite, o mediante un **recurso administrativo, promovido por el recurrente legitimado**. No obstante, siempre en respeto de las garantías que el procedimiento regular exige y, a su vez, de los principios de legalidad, previsibilidad y la seguridad jurídica; todo lo cual dota de predictibilidad a las decisiones

de la administración y permite a los administrados realizar actividades privadas teniendo claridad en las reglas aplicables y en las decisiones.

De acuerdo a la Ley N.º 27444, norma que regula el procedimiento administrativo general, la revisión de oficio incluye potestades como la rectificación de errores (artículo 201), nulidad de oficio (artículo 202) y revocación (artículo 203). Dentro de estas potestades, la nulidad de oficio permite que la propia administración anule sus actos, debido al reconocimiento expreso de un defecto que, acorde a la constitucionalidad y legalidad, invalida sus decisiones y requiere, por tanto, revertirse.

Citando a Morón Urbina, las reglas para que un acto pueda ser revisado de oficio, son las siguientes: 1) El acto emitido es notificado al administrado. 2) La razón que invalida el acto corresponda con alguna de las causales del artículo 10 de la Ley N.º 27444, sea por acción de la administración pública o del administrado. 3) Agravio al interés público o lesión de derechos fundamentales (Morón,2020b,156-158).

Precisamente, el deber de motivación de la resolución anulatoria, acorde al interés público, es el parámetro que tiene la administración para que la medida no vulnere garantías, derechos o intereses de los administrados. No obstante, se debe advertir que, además de tener un acto que contraviene el ordenamiento jurídico, se requiere de la vulneración del interés público, afectándose, por ejemplo, la conservación de áreas naturales protegidas o, en un sentido general, el medio ambiente. De allí, como señala la doctrina nacional, **no puede haber nulidad de oficio sin afectación al interés público** (Morón;2020b,158).

Ahora bien, se debe advertir un siguiente aspecto. En el marco del procedimiento administrativo que arriba a la emisión de un acto administrativo válido, una eventual nulidad del acto administrativo puede declararse a partir de un recurso o de oficio. En el primer supuesto, como señala Danós Ordóñez citando a De la Morena y De la Morena, los recursos administrativos son una garantía para la administración, pues permiten que la administración pueda, por segunda oportunidad, rectificar un error, de considerar que actuó ilegal o inconvenientemente; o, por el contrario, defender su posición en defensa del interés público y finalidad pública del acto (Danós,1998,153).

Así, el administrado impugna la decisión de la administración y la nulidad se dará a partir del recurso interpuesto. Como señala Espinosa-Saldaña, para que los recursos administrativos procedan, no hay una causal o pretensión específica que sirva de fundamento. Por el contrario, la fundamentación de los recursos administrativos es libre, al señalar los presuntos agravios a partir de la oportunidad, carencia de mérito,

inconveniencia o en cualquier infracción al ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de que hay elementos subjetivos y objetivos que deben permanecer, sean estos, los sujetos involucrados en el recurso y el acto administrativo impugnado (Espinosa-Saldaña,2003,111).

En ese sentido, puede ocurrir que el administrado interponga un recurso y la administración no encuentre ilegalidad en ese extremo específico, empero sí haya fundamentos para sustentar otro, que incluso acarree la nulidad del acto emitido. En este caso, corresponde a la entidad declarar la nulidad de oficio, motivado por el principio administrativo de impulso de oficio, aun no haya sido solicitado expresamente por el administrado.

Como se sabe, el numeral 1.3 del artículo IV de la Ley N.º 27444, enuncia el principio de impulso de oficio, en los términos que es deber de toda autoridad administrativa dirigir y promover de oficio el procedimiento, ordenando la realización de actos que sean convenientes para el esclarecimiento y resolución necesarios; lo cual se optimiza, a su vez, con la aplicación del principio de eficacia, y su preeminencia por la finalidad pública del acto ante el formalismo, plasmado en el numeral 1.10 del citado artículo.

Otro elemento central es el que señala el numeral 202.2 del artículo 202 de la Ley N.º 27444. La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el superior jerárquico inmediato, salvaguardando así el objetivo de controlar las decisiones propias de la administración, rasgo esencial de la potestad revisora. De esta manera, esta potestad se integra al principio de jerarquía, en la medida en que es el superior jerárquico quien evalúa y declara la nulidad del acto emitido por el órgano de inferior instancia. Cabe señalar que este artículo se reformó en junio de 2008, con ocasión del Decreto Legislativo N.º 1029.

Sin embargo, corresponde advertir un aspecto medular. El superior jerárquico puede declarar la nulidad y remitir los actuados a la instancia inferior para que se pronuncie nuevamente; o podría, resolver sobre el asunto de la controversia siempre que tenga elementos suficientes para ello. Aunque, claro está, este extremo podrá ser impugnado vía recurso administrativo de reconsideración, conforme al numeral 202.2 antes citado.

No obstante, en este segundo supuesto, es medular que el superior jerárquico pueda decidir en el marco de su competencia, pero, sobre todo, en base a una **especialidad técnica**, de manera que solo decida la invalidación y el fondo, siempre que tenga la información y los recursos legales y técnicos que la misma **materia** exige. En su defecto, corresponderá solo declarar la nulidad, restituir y remitir los actuados para que sea la

entidad competente y especializada la que reevalúe y emita un nuevo acto conforme al ordenamiento jurídico aplicable.

Finalmente, acorde al numeral 202.3 vigente, la nulidad de oficio de actos administrativos viciados solo puede declararse, en sede administrativa, hasta los dos años siguientes a la fecha en que haya quedado consentido el acto; luego de ello, se pretenderá a través del proceso contencioso-administrativo de lesividad por vulneración al interés público.

Esta nueva regla temporal fue introducida con la emisión del Decreto Legislativo N.º 1272, el 21 de diciembre de 2016, pues el texto anterior, originalmente propuesto, señalaba que el plazo era de **un año**, luego de consentido el acto. Como es evidente, el plazo original era, en la práctica, rebasado por las autoridades administrativa en el ejercicio de su potestad de revisión y control; razón por la cual se extendió el plazo para esta regla general.

Sin embargo, como señala un sector de la doctrina, este enunciado normativo no hace distinciones, aun si existiera mala fe del administrado que obtuvo un acto favorable. En ese sentido, sostienen que no es coherente, por el solo tiempo, impedir a la administración anular actos que perjudiquen a administrados, pues estos no tienen el deber de soportar un acto gravoso ilegal. Por tanto, la invalidación solo debería ser limitada temporalmente para actos favorables, **no para los gravosos** (Morón, 2020b,162).

Ahora bien, como indica el artículo 207 de la Ley N.º 27444, en caso una ley o decreto legislativo lo establezca expresamente, cabrá la interposición del recurso administrativo de revisión. Como se verá a continuación, este es el supuesto aplicable al presente caso de estudio, donde la Ley General de Minería, a través de su Texto Único Ordenado, regula este recurso en el artículo 125.

#### Revisión y nulidad de oficio en el sector minero

El TUO de la Ley General de Minería señala en su artículo 125 que se podrá interponer el recurso de revisión ante el Consejo de Minería, impugnando la resolución del jefe del Registro Público de Minería, es decir, la presidencia del INGEMMET. Este recurso se podrá interponer en un plazo de quince días posteriores a la publicación de la relación de concesiones mineras aprobadas, la cual se realiza mediante el diario oficial.

A su vez, esta misma norma señala, en su artículo 94, que es una atribución del Consejo de Minería conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos de revisión. De esta manera, con el acto administrativo emitido por el Consejo, se **agota** la vía administrativa.

Finalmente, acorde al artículo 148 del TUO citado, se determina expresamente que serán nulos de pleno derecho los actos administrativos: dictados por un órgano incompetente; actos contrarios a la Constitución y a las leyes, o que contengan un imposible jurídico; o aquellos que se emitan prescindiendo de las **normas esenciales** del procedimiento y de la forma prescrita por la Ley.

En tal sentido, como indica el artículo 149, la autoridad sectorial minera declarará la nulidad de todo lo actuado, sea de **oficio** o a petición de parte, en caso de existir algún vicio sustancial. Así, restituirá lo actuado al momento en que se produjo el vicio, pero subsistirán las pruebas y demás actuaciones a las que no afecte dicha nulidad.

#### 1.4. El deber de motivación de los actos administrativos

La motivación de actos administrativos es un deber de la función administrativa y, a la vez, un derecho y garantía para el administrado, en el marco del procedimiento administrativo que curse. Por una parte, para ser válidas y tener efectos jurídicos, las declaraciones de las entidades requieren cumplir con la exigencia de una justificación que guarde criterios de lógica, coherencia y sin contradicciones; empero, sobre todo, se proscriba todo atisbo de arbitrariedad, a través de la presentación de una línea argumentativa fundada en los hechos concretos de la realidad particular y en el derecho aplicable.

Por otro parte, tener decisiones de la administración motivadas es un derecho del administrado y, también, una garantía propia del principio administrativo de debido procedimiento. El procedimiento administrativo, al ser un instrumento para la emisión de un acto, requiere de reglas que permitan actuaciones y decisiones sustentadas racionalmente acorde a la legalidad y hechos de cada realidad particular. De manera que se aseguren y protejan los derechos e intereses del administrado, ante riesgos de arbitrariedad e ilegalidad por parte de la administración, en el ejercicio de los poderes públicos.

Desde una perspectiva práctica, la definición propuesta por Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández resulta clarificadora para comprender el sentido que debe guiar este deber. Así, la motivación de un acto administrativo implica reconducir la

decisión, objeto del mismo, a una regla jurídica que autorice la decisión o de cuya aplicación surge; de tal manera que, en primer lugar, se fijen los hechos concretos, se incluyan al supuesto normativo y, en segundo lugar, se exprese el razonamiento de cómo la norma impone la decisión objeto del acto (García de Enterría & Fernández,2013,611). Con ello, es posible afirmar que la motivación implica tanto la subsunción normativa como la formulación del razonamiento lógico-argumentativo.

Añaden los autores que se tendrá una motivación con el grado de suficiencia cuando dé razón plena del proceso lógico-jurídico que determina la decisión (García de Enterría & Fernández,2013,612). De esta manera, un primer paso será concretar un concepto o supuesto normativo a la realidad particular, para luego exteriorizar cómo se ha dado la valoración y determinar de qué manera se justifica legalmente la decisión.

Ahora bien, a efectos de profundizar en el alcance de este deber y garantía, en las siguientes líneas se analizará cómo es que se concibe el deber de motivación en el ámbito administrativo, desde la jurisprudencia constitucional, la ley de procedimiento general y doctrina nacional. De tal manera, establecer las directrices prácticas con las cuales analizar y medir el grado de motivación de las principales resoluciones emitidas en el presente caso de estudio.

#### La motivación de actos administrativos en la jurisprudencia constitucional peruana

El principio de debido procedimiento es un símil, para el ámbito administrativo, del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el numeral 3 del artículo 139 de la Constitución Política. No obstante, cabe precisar que, como señala un sector de la doctrina, no todos los alcances del debido proceso son necesariamente aplicables en el debido procedimiento administrativo, pues el primero se sitúa en la función jurisdiccional, mientras que el segundo rige la función administrativa (Huapaya,20115,137). Aunque cabe precisar que este principio no es aplicable, *per se*, a procedimientos internos mediante los cuales se emiten actos de administración interna (Morón,2020a,91).

Sin perjuicio de ello, el deber de motivación es una de las garantías sustantivas esenciales que rigen el debido proceso y el debido procedimiento. Si bien tiene un desarrollo legal en el ámbito administrativo, es destacable que ha sido abordado ampliamente en la jurisprudencia constitucional. En ese sentido, desde tratados internacionales, la Constitución nacional y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se ha establecido la proyección del debido proceso, no solo hacia el ejercicio de la función jurisdiccional, sino también en sede administrativa y en las relaciones entre particulares. Esta línea jurisprudencial ha sido establecida uniformemente por el Tribunal

Constitucional, en sentencias como aquellas de los expedientes N° 2050-2002-AA/TC, en su fundamento décimo segundo; N° 0090-2004-AA/TC, fundamento trigésimo primero; entre otras.

Ahora bien, como aproximación inicial, es útil para el presente análisis revisar el criterio que el Tribunal Constitucional tiene respecto de la motivación de las resoluciones judiciales. Entre otras sentencias sobre la materia, en el cuarto fundamento de la sentencia recaída en el expediente N° 3943-2006-PA/TC, el tribunal interpreta que este derecho es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial. Aunado a ello, señala cinco supuestos que delimitan el contenido protegido del derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales.

En primer lugar, la inexistencia de motivación, la cual es un supuesto evidente en el que no hay un discurso que sustente la decisión; junto a ella, se tiene la motivación aparente, en la cual hay un discurso, pero no contiene argumentos ni razonamiento lógico, sino que contempla solo afirmaciones sin sustento. En segundo lugar, la falta de motivación interna del razonamiento que se manifiesta en dos sentidos: por una parte, en un razonamiento inferencial inválido, acorde a las premisas propuestas; por otra parte, en la incoherencia narrativa, que evidencia un discurso que además de errado es confuso y, por tanto, no sustenta la decisión.

En tercer lugar, las deficiencias en la motivación externa, esto es, cuando las premisas desde las cuales se inicia el razonamiento no han sido evaluadas en cuanto a su validez fáctica o jurídica. En cuarto lugar, la motivación insuficiente, en la cual se esboza el contenido mínimo de la motivación que le es exigible al juez, pues solo señala los fundamentos de hecho y de derecho indispensables para decidir. Cabe puntualizar que, previamente, en la sentencia del expediente N.º 1291-2000-AA/TC, el propio tribunal ha señalado que la insuficiencia será relevante constitucionalmente solo cuando sea **evidente** a razón de lo que finalmente se decide.

Por último, la motivación sustancialmente incongruente, en la cual se contraviene el principio de congruencia procesal, pues el juez modifica el debate procesal, lo desvía o no atiende a las pretensiones planteadas en el proceso, causando indefensión en las partes; de esta manera, se vulnera el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y, además, el derecho a obtener una sentencia motivada debidamente.

Como se aprecia de la tipología descrita, estos criterios del debido proceso no necesariamente se deben aplicar en su plena expresión al ámbito administrativo. Entre otros aspectos, pues el análisis de la motivación en esta sede se basa en el criterio de

la trascendencia del vicio en la decisión de la entidad. Para desarrollar este aspecto, corresponde analizar sentencias del tribunal, donde abordan el deber de motivación, empero circunscrito a los actos administrativos, en el marco, claro está, del procedimiento administrativo y las garantías del mismo.

En el fundamento nueve de la sentencia recaída en el expediente N° 0091-2005-PA/TC, el tribunal desarrolla su interpretación sobre los alcances de los derechos al debido procedimiento administrativo y a la motivación de las resoluciones administrativas denegatorias. Señala que la motivación es un derecho a la **certeza**, el cual implica la garantía que los administrados obtengan decisiones de la administración con un razonamiento jurídico explícito entre hechos y derecho. Añade que el contenido esencial abarca dos elementos: una fundamentación congruente entre lo pedido y lo resuelto; y tener una justificación suficiente de la decisión, independientemente de su extensión.

Posteriormente, el criterio descrito en el párrafo precedente fue replicado en sentencias posteriores. En la sentencia del expediente N° 0744-2011-PA/TC, expresa, también, que el deber de motivación suficiente es una garantía de **razonabilidad** y oposición a la arbitrariedad en las decisiones de la administración. Además, vincula estos deberes a la Ley de procedimiento administrativo general, de manera que identifica la motivación de las decisiones es una expresión del principio de debido procedimiento, reconocido en el artículo IV del Título Preliminar. A su vez, menciona los artículos 3 y 6 de la citada ley, a fin de situar el análisis tanto en la motivación como elemento esencial de validez de todo acto jurídico; asimismo, determina cuáles son las directrices que la ley exige para una correcta motivación del acto administrativo.

En el año 2017, una sentencia más reciente pronunciada por el Pleno del Tribunal, aborda criterios, particularmente interesantes, a fin de nutrir de mayores elementos el examen de suficiencia de la motivación de actos administrativos. En la sentencia recaída en el expediente N° 0191-2013-PA/TC, en su fundamento segundo, el tribunal refuerza la idea de que los criterios de motivación judicial también son aplicables en sede administrativa. Asimismo, señala que, para cumplir debidamente el deber de motivación, es menester aplicar los principios lógicos de identidad, no contradicción, tercero excluido y razón suficiente. De manera que habrá motivación debida si, y solo si, la argumentación jurídica sea **suficiente, coherente y congruente**.

#### La motivación como elemento del derecho al debido procedimiento

Como ya se anticipó, el principio y derecho al debido procedimiento es un símil, para el ámbito administrativo, del derecho fundamental al debido proceso. Al enmarcarse en el

procedimiento administrativo, no debe perderse de vista la finalidad de este, el cual busca establecer garantías al administrado que posibiliten la tutela de derechos e interés del mismo, en armonía con la satisfacción del interés pública en cada caso concreto. La consigna deberá ser que cada vez la administración emita decisiones eficientes y de calidad, y se permita y fomente el propicio **intercambio de información** entre la administración y administrados (Huapaya,2015,141).

Hay, pues, una relación directamente proporcional entre procedimiento y acto administrativo. En la medida en que se fortalezcan las garantías del procedimiento, las decisiones tendrán una mayor calidad y corrección en legalidad y razonabilidad. Entre otras razones, porque las garantías permiten que el administrado **participe** del procedimiento y de la función administrativa, dotando a la entidad de información y elementos para que pueda decidir mejor. Sea disponiendo de nueva información especializada y detallada, o complementando la que dispone en sus registros; todo ello, a fin de poder evaluar, contrastar o reevaluar adecuadamente lo solicitado por el administrado, en concordancia con los fines públicos involucrados en el caso particular.

Por ejemplo, para un procedimiento de habilitación, si el administrado puede proveer de información a la entidad sobre el alcance de su actividad, cómo va a realizarla, los beneficios que genera, los métodos de ahorro o prevención a usar, entre otros aspectos, la entidad tendrá mejores elementos para decidir si otorga o no un derecho y título habilitante. Para tal fin, la motivación dará plena cuenta y hará **público** el por qué determinada actividad privada armoniza o no con la legalidad y el interés público, y por qué corresponde otorgar o denegar la autorización. Dotando, en primer término, de seguridad jurídica al administrado, mientras que, en segundo término, permite una adecuada ejecución del acto o la revisión de oficio del mismo (Guzmán,2013,329).

Ahora bien, esbozados los fines del procedimiento y la importancia de velar por las garantías del debido procedimiento, corresponde analizar el marco legal que regula el deber de motivación de los actos administrativos. En la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, el principio de debido procedimiento se reconoce en el artículo IV del Título Preliminar. Entre otros aspectos señala que los administrados tienen el derecho a obtener una decisión de la administración que sea motivada, fundada en derecho y que provenga de una entidad competente, la cual ejerza sus atribuciones y emita el acto en un plazo razonable.

Por su parte, el artículo 3, numeral 4, de citada ley determina que la motivación es un elemento esencial de todo acto administrativo, el cual funge como requisito para su

validez y consecuente eficacia. Para tal fin, se exige el grado de "debida motivación" que, en los términos del enunciado normativo, implica que sea **proporcional** al contenido y conforme a los mandatos del ordenamiento jurídico.

Asimismo, el artículo 6 señala tres directrices para la motivación de los actos por parte de la administración. Por un parte, en el numeral 6.1, un primer elemento es que la motivación debe ser **expresa**, donde se evidencie el vínculo entre los hechos con relevancia jurídica y las razones de derecho. Por otra parte, el numeral 6.2 señala que puede motivarse un acto a través de anteriores dictámenes o informes, siempre que estos integren el acto, generando certeza, y sean debidamente notificados al administrado.

El numeral 6.3, entre otros aspectos, determina que la motivación **no** podrá contener fórmulas generales sin sustento al caso particular; o que, en el supuesto en que contengan un discurso, este no sea claro, concreto, coherente o suficiente, de manera que no permita identificar el razonamiento jurídico que da cuenta del sentido lógico de la decisión, el cual, como ya se describió líneas arriba, es necesario para la motivación.

Por último, el numeral 6.4 señala los supuestos en los cuales los actos no requieren el desarrollo de la motivación. Tal es el caso de los actos de trámite que dan impulso al procedimiento. También, cuando procede lo solicitado por el administrado, siempre que no perjudique a terceros. Finalmente, tampoco será necesario motivar los actos que, al ser emitidos en gran cantidad y ser sustancialmente iguales, admiten una sola motivación.

En línea con lo explicado en los artículos anteriores, al existir vicios de motivación, corresponderán ciertas consecuencias sobre los actos, las cuales deberán interpretarse acorde a dos artículos de la citada ley. Por una parte, será aplicable el artículo 10, y con ello la declaratoria de nulidad del acto cuando el vicio de motivación, defecto u omisión, contravenga la Constitución, leyes o reglamentos; o se refleje el incumplimiento del requisito esencial de motivación que amerite su invalidez. Empero, en la medida en que el acto no se haya motivado, tenga una motivación aparente o no se rija por lógica alguna, pues de lo contrario, cabría la posibilidad de conservación.

En ese sentido, se incurrirá en estas causales de vicios de nulidad del acto, cuando se vulnere el derecho al debido procedimiento, de reconocimiento legal y arraigo constitucional, en el extremo de las decisiones motivadas; o cuando el vicio de motivación sea **trascendente** para la decisión de la administración y no amerite la conservación del acto y la enmienda a través de la emisión de un nuevo acto.

Caso contrario, esto es, que el vicio de motivación sea no trascendente, se aplicará los supuestos de conservación del acto, plasmados en el artículo 14 de la citada ley. Ello pues el legislador ha determinado que, aun incumpliendo uno de los requisitos esenciales de validez, puede que el acto no amerite la declaratoria de nulidad, sino que se conserve y sea la propia entidad emisora quien lo enmiende el yerro o imperfección con un nuevo acto. Estos supuestos de intrascendencia del vicio vinculados a la motivación son dos: el contenido impreciso o incongruente con lo surgido en la motivación, o que la motivación sea **insuficiente o parcial**, acorde a los numerales 14.2.1 y 14.2.2 del referido artículo.

Para finalizar esta sección, corresponde precisar la implicancia de la trascendencia del vicio para categorizar la motivación como insuficiente o parcial. Es útil para el análisis de la trascendencia recurrir a los parámetros de conservación del acto administrativo. Entre otros, destacan como elementos no trascendentes aquellos que no son esenciales para el acto y, por tanto, sean **prescindibles**; o que, aun viciado, sea pasible de **subsanción** por un nuevo acto enmienda, pero sin modificar el sentido o alcances de la decisión pues ello será evidencia de que el vicio era trascendente (Guzmán,2013,350). Estos criterios permiten distinguir cuándo será relevante el vicio para la decisión de la administración.

Por lo expuesto, es posible afirmar que el análisis casuístico de la motivación de actos administrativos debe partir de un primer examen donde se identifique el eventual vicio y se evalúe su **trascendencia** en la decisión de la autoridad. De esta manera, corresponderá determinar, en un segundo momento, si es que el vicio amerita la nulidad del acto administrativo, en los términos del artículo 10 de la ley de procedimiento administrativo general cuando refiere a la contravención de la Constitución o a un defecto u omisión en la motivación, que invalide el acto; o, en su defecto, calce en el supuesto del numeral 14.2 del artículo 14 y, aun con el vicio, el acto deba conservarse, por tener un grado no trascendente para la decisión final.

## 2. Análisis del régimen jurídico de Áreas Naturales Protegidas en el Perú: retrospectiva y comparación con la normativa vigente

En el presente acápite, se enlistarán las normas de rango legal e infralegal aplicables al presente caso de estudio, de las cuales algunas se encuentran vigentes hasta el momento y otras han sido modificadas o derogadas en el tiempo. Razón por la cual, corresponde realizar un análisis comparativo que, posteriormente, permita evidenciar los progresos, aciertos y desaciertos que la normativa ha tenido en los últimos años.

Corresponde iniciar el análisis partiendo desde la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, a partir de sus artículos 107 y 108. Estas disposiciones normativas siguen vigentes hasta la actualidad, en los términos que inicialmente fueron plasmados en la norma. Así, el artículo 107 presenta al Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SINANPE), a través del cual el Estado asegura la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, así como la historia y cultura del país. Logra esta finalidad pública, mediante la protección de espacios representativos de la diversidad biológica, cultural, así como de interés paisajístico y científico, sea en espacios continentales y marinos del territorio nacional.

La disposición normativa descrita, se integra al artículo 108, el cual desarrolla el concepto legal de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. En ese sentido, estas áreas se definen como espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos, establecidos y protegidos mediante ley, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y cultural, así como del interés paisajístico y científico que los caracteriza. Todo lo cual, finalmente, permite cumplir los objetivos de desarrollo sostenible del país, al conservar ecosistemas, sus ciclos y procesos, prevenir eventuales afectaciones, y, de corresponder, recuperarlos y rehabilitarlos.

A nivel formal, este artículo 108 determina que estos espacios son de dominio público y se establecen con carácter definitivo, con excepción de las Áreas de Conservación Privada, sobre las cuales el sujeto privado debe mantener la calidad de propietario por un periodo de al menos diez años. Por su parte, la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, desarrolla ampliamente una serie de conceptos y reglas que permiten viabilizar y operativizar el deber estatal de protección jurídica de estos espacios. El conjunto de disposiciones que serán descritas a continuación se ha mantenido vigente hasta la actualidad, en su redacción originalmente propuesta.

El artículo 8 da luz sobre un aspecto institucional y competencial. Señala que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), organismo creado por Decreto Ley N.º 25902, es el ente rector del SINANPE. Para el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas, su competencia central es supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de amortiguamiento. Además, claro está, las demás atribuciones asignadas mediante su norma de creación.

Al respecto, corresponde precisar que, con la publicación del Decreto Legislativo N.º 1013, el 14 de mayo de 2008, se creó el SERNANP, como organismo público, técnico y especializado, adscrito al Ministerio de Ambiente, asumiendo a partir de ese momento

las funciones que correspondían a INRENA, en materia de Áreas Naturales Protegidas<sup>3</sup>. Tal es el caso del deber de coordinar con las autoridades sectoriales competentes para habilitar actividades económicas que involucren áreas naturales protegidas. En cuanto al presente caso de estudio, la entidad competente para otorgar el derecho de concesión será el INGEMMET.

Acorde a la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1013, el SERNANP asume, entre otras, las atribuciones de dirigir el SINANPE; aprobar las normas y establecer los criterios técnicos y procedimientos para el establecimiento y gestión de las Áreas Naturales Protegidas; emitir opinión previa vinculante para la autorización de actividades que aprovechen recursos naturales; finalmente, emitir opinión sobre los proyectos normativos referidos a instrumentos de gestión ambiental, considerando las necesidades y objetivos de estos espacios.

Ahora bien, la competencia y atribuciones determinadas para el SERNANP tienen su correlato operativo en el Título III de la Ley N.º 26834, en la medida en que se determinan los instrumentos de manejo, la categorización estas áreas protegidas, la finalidad de las zonas de amortiguamiento y el alcance del uso sostenible de estos espacios de especial protección.

En ese sentido, los artículos 18, 19 y 20 de la norma citada, enumeran los documentos de planificación, sean de carácter general o específico, que contendrán las reglas para el uso sostenible y conservativo de las Áreas Naturales Protegidas, y que son de observancia obligatoria para toda actividad que se desarrolle en estos espacios. Así, conforme indica el artículo 19, producto de un proceso participativo, se elaborará un Plan Director, el cual contiene los lineamientos de política y planeación estratégica de estas áreas. Contendrá, entre otros aspectos, el marco conceptual para la constitución y operación a largo plazo de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, aunado al análisis de los tipos de hábitat del sistema y las medidas para conservar y completar la cobertura ecológica requerida.

Por su parte, acorde al artículo 20 de ley antes citada, SERNANP elabora y actualiza Planes Maestros para cada Área Natural Protegida. Estos documentos de planificación también se elaboran a través de procesos participativos y se revisan cada cinco años,

---

<sup>3</sup> Mediante la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1013, se aprobó la fusión de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, siendo este último la entidad absorbente. Se transfirieron bienes, recursos, personal, acervo documentario, obligaciones, convenios, contratos, pasivos y activos. De esta manera, al culminarse el proceso de fusión, toda referencia normativa al INRENA, o a la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas o a las competencias, funciones y atribuciones respecto a las Áreas Naturales Protegidas, se entenderá efectuada al SERNANP.

con el objeto de definir tres aspectos esenciales para la gestión del área y sus zonas de amortiguamiento: **la zonificación; organización, objetivos y programas de manejo; y, el marco de coordinación y participación.** Estas técnicas administrativas son trascendentales para efectivizar el fin público de protección de estas áreas naturales.

Por otra parte, los artículos 21 y 22 plasman la categorización de las Áreas Naturales Protegidas, de acuerdo a la naturaleza y objetivos de cada una de estas áreas. De esta manera, se fijan la finalidad, condiciones y usos permitidos, a partir de una doble clasificación: áreas de **uso directo o indirecto**, de conformidad a las actividades que se permitan en su delimitación territorial; y, vinculada a esta, una tipología, por nombres acorde a sus características y fines públicos protegidos.

En primer lugar, el artículo 21 señala que las áreas de uso indirecto son aquellas que permiten la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. No obstante ello, la norma es clara al señalar que en estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, ni modificaciones o transformaciones del ambiente natural. En esta línea, son calificadas como áreas de uso indirecto, entre otros, los Parques Nacionales.

A su vez, este mismo artículo describe a las áreas de uso directo como aquellas donde se permite el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos, definidos por el plan de manejo del área. Precisando que estas actividades deben ser compatibles con los objetivos del área. En tal sentido, son consideradas áreas de uso directo, entre otras, las Reservas Nacionales.

En segundo lugar, el artículo 22 de la ley citada, define esta segunda categorización de áreas protegidas. A efectos del presente caso de estudio, interesa enfatizar en la definición que la ley contempla para los Parques Nacionales y las Reservas Nacionales. Por un lado, los **Parques Nacionales** son áreas que representan diversidad natural y ecológica, razón por la cual se les dota de intangibilidad a sus ecosistemas, asociaciones de la flora y fauna silvestre, a los procesos sucesionales y evolutivos, así como a otros aspectos de interés público como cualidades paisajísticas y culturales.

Por otro lado, las **Reservas Nacionales** son áreas que tienen como finalidad la conservación de la diversidad biológica y, para ello, el uso sostenible de los recursos naturales de flora y fauna, sea acuática o terrestre. En el mismo sentido de la clasificación por la actividad permitida, en estas áreas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales, siempre que se rija por los planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por SERNANP.

Asimismo, en su artículo 25, esta ley incluye el concepto de zona de amortiguamiento, en función del Área Naturales Protegida adyacente que se le asigne. La norma le otorga una protección especial en la medida en que permiten garantizar la conservación del área protegida, lo cual se operativizará a partir de los lineamientos definidos en el Plan Maestro de cada área y aplicando el principio **precautorio**.

No obstante, recalcando siempre que toda actividad que se realice en estas zonas no puede poner en riesgo el Área Natural Protegida; en otras palabras, la norma prescribe que toda actividad económica a realizar deberá ser compatible con los fines conservativos del área. Lo cual se complementa con lo establecido en el artículo 27 que determina la regla de habilitar en Áreas Naturales Protegidas solo actividades compatibles con su categoría.

Al igual que la técnica administrativa de categorización de Áreas Naturales Protegidas, se tiene también la zonificación de las mismas, la cual permite que, independientemente de la categoría que se le asigne, los mismos requerimientos y objetivos del área conlleven a criterios de **protección estricta o acceso limitado**, en los términos del artículo 23 de la ley. En ese sentido, estas áreas protegidas podrán incluir zonas de Protección Estricta, Silvestres, de Uso Turístico y Recreativo, de Aprovechamiento Directo, de Uso Especial, de Recuperación o una zona Histórico-Cultural.

Finalmente, para culminar el análisis de las disposiciones normativas de la Ley N.º 26834, corresponde referir a su artículo 28 y la técnica administrativa de **coordinación**. Esta disposición señala que las solicitudes para aprovechar recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas del SINANPE se tramitarán ante la autoridad sectorial competente. No obstante, se habilitarán si, y solo si, se cumple con la compatibilidad, zonificación y lo dispuesto en el Plan Maestro, todo lo cual se determinará con la opinión previa y favorable, esto es, vinculante, de SERNANP.

De esta manera, la disposición analizada evidencia la **conurrencia y necesidad** de obtener las declaraciones de las dos entidades, una sectorial que dirige el procedimiento y otra técnico-especializada en la materia de Áreas Naturales Protegidas, que, en el marco de las normas de derecho público y las competencias determinadas por el régimen vigente aplicable, **confluyan** para otorgar o denegar la habilitación para el aprovechamiento económico de recursos naturales en estas áreas.

Actividades de aprovechamiento económico de recursos naturales en áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento

Ahora bien, el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 038-2001-AG, es la norma de este régimen jurídico que ha tenido más cambios en los últimos años, sea tanto por disposiciones modificadas como derogadas. En las siguientes líneas, se analizarán las disposiciones reglamentarias que desarrollan los aspectos medulares para la comprensión del marco normativo aplicable al presente caso.

El artículo 62 desarrolla las actividades que pueden realizarse en las zonas de amortiguamiento de las Áreas Naturales Protegidas. Así, el numeral 62.1 determina que en estas zonas se promueve el ecoturismo; el manejo o recuperación de poblaciones de flora y fauna; el reconocimiento de Áreas de Conservación Privada; las concesiones de conservación y de servicios ambientales; actividades de investigación y recuperación de hábitats; el desarrollo de sistemas agroforestales; entre otras actividades que sean **compatibles con la finalidad** del Área Natural Protegida.

Por su parte, el numeral 88.1 del artículo 88 precisa el deber estatal de protección de estas áreas y su vínculo con el aprovechamiento de los recursos naturales que yacen en las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento. Determina que el Estado debe considerar todas las medidas necesarias a fin de que el aprovechamiento de los recursos naturales asegure la conservación de estos espacios y de los servicios ambientales que se puedan prestar. Enfatizando en la necesidad de obtener la opinión técnica favorable de SERNANP.

No obstante ello, el numeral 88.2 agrega un aspecto sumamente relevante. Determina que, cuando se hable del aprovechamiento de recursos en estas áreas naturales protegidas, toda interpretación normativa deberá realizarse a la luz de los principios **precautorio, preventivo**, de equidad intergeneracional y el deber estatal de evitar cualquier riesgo que amenace la permanencia y dinámica natural a largo plazo de los ecosistemas implicados.

Como se sabe, estos principios han sido positivizados en la normativa ambiental, en concreto, en la Ley General del Ambiente. Por un lado, el principio preventivo se define en el artículo VI, y prescribe que la gestión ambiental debe prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental; sin embargo, cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptarán las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, según corresponda.

Por otro lado, el principio precautorio se define en el artículo VII de la ley antes citada. Parte del supuesto de un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, sobre el cual hay **incerteza** respecto de la acción adecuada a adoptar; empero, aun con ello,

se deben adoptar medidas eficaces y eficientes para impedir tal degradación del medio ambiente. Cabe señalar que la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, amplía el alcance de este principio<sup>4</sup>. Centralmente, añade dos elementos: un análisis de indicios razonables del posible **daño grave o irreversible**; y, el deber estatal de adecuar las medidas en el tiempo, conforme se vaya disipando la incerteza con el avance del conocimiento científico.

Cabe señalar que, al referirse a las bases jurídicas del régimen de aprovechamiento sostenible de recursos naturales, se debe poner atención a la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, pues desarrolla lo determinado en el artículo 66 de la Constitución. Entre otros aspectos, esta norma se propone la finalidad de equilibrar el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana, para lo cual las Áreas Naturales Protegidas cumplen un rol trascendental. Esta es la razón por la que el Estado asume un rol promotor de su reconocimiento y protección, acorde al artículo 12 de la ley.

Otro aspecto relevante de esta norma yace de la integración de sus artículos 8 y 13. El artículo 8 señala que el Estado vela por que el otorgamiento de derechos de aprovechamiento se realice en armonía con el interés de la nación, el bien común y dentro de los límites y principios del régimen. Para tal objetivo, el artículo 13 incorpora el deber estatal de elaborar mecanismos eficaces de **coordinación intersectorial para la gestión** de recursos, a fin de evitar que se otorguen derechos en conflicto con superposiciones o incompatibilidad, que en suma generen la degradación de los recursos naturales y, por extensión, del medio ambiente.

Retornando al reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, corresponde ahora analizar el aprovechamiento de recursos naturales no renovables en estas áreas y en qué consiste la nueva regla de la Compatibilidad y la Opinión Técnica Previa Favorable. Por una parte, el numeral 115.1 del artículo 115 del reglamento consolida la regla de que el aprovechamiento de estos recursos solo será posible cuando se permita por el Plan Maestro, a las normas en materia de protección ambiental y los objetivos, zonificación y categorización de las Áreas Naturales Protegidas.

Mientras el numeral 115.2 prescribe que este aprovechamiento de recursos naturales no renovables será **siempre incompatible** con las Áreas Naturales Protegidas de uso

---

<sup>4</sup> Este principio fue inicialmente plasmado en la norma de manera similar al texto de la Ley General del Ambiente. No obstante, fue modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 29050, publicada el 24 de junio de 2007.

indirecto; con la excepción de los derechos adquiridos previos a la creación del área. Esta regla es sumamente relevante, toda vez que determina, *a priori*, que toda actividad de explotación de este tipo de recursos no podrá ser habilitada en las áreas de uso indirecto, como son los Parques Nacionales.

Este artículo 115 del reglamento se ha mantenido con su redacción original, desde la publicación de la norma. No obstante, el artículo 116, medular para el presente caso de estudio, ha sido modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N.º 003-2011-MINAM, vigente desde el 16 de febrero de 2011. El texto original de este artículo abordaba el procedimiento para **operaciones** de hidrocarburos o de minería, sin distinguir con claridad aquello que sucediera luego de presentado el petitorio y lo que se evalúe luego de otorgado el título.

Acorde al artículo 116 en su redacción original, en caso las actividades de minería se superpongan a alguna de las áreas protegidas o sus zonas de amortiguamiento, la autoridad sectorial debía coordinar previamente con INRENA, a fin de definir si la actividad era compatible con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área. Tras ello, en caso hubiese compatibilidad, la Dirección General emitía una directiva en la cual se determinaba los condicionantes legales y técnicos para la operación. Luego, como indica el literal c), para tramitar el petitorio minero, se requería de un **informe técnico favorable** del INRENA, previo al otorgamiento de la concesión.

Posteriormente, entendiéndose por la redacción del texto, **luego de otorgado el derecho de concesión**, el literal d) del mismo artículo 116, señalaba que la autoridad sectorial debía solicitar al INRENA aportes para los Términos de Referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA). Este estudio debía incluir procedimientos de consulta pública, los requisitos del artículo 95 del reglamento y debía contar con la opinión técnica favorable del INRENA. Finalmente, ya en la fase de operaciones, las actividades debían ser contempladas en los planes que previamente se aprobaron, conservando INRENA el deber de otorgar las autorizaciones necesarias que correspondan.

Lo señalado en el artículo 16 debía armonizarse con el artículo 10 del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM. Este artículo señala que la aprobación de los estudios ambientales de actividades de exploración minera dentro del área natural protegida o su zona de amortiguamiento, deben contar con la opinión favorable emitida por INRENA, a solicitud del **titular** minero. De manera que, interpretando el citado artículo 10 con el artículo 116

del Reglamento de La Ley de Áreas Naturales Protegidas, la evaluación ambiental se realizaba luego de otorgado el título de concesión.

Sin embargo, en el año 2011, se modificó el artículo 116 del reglamento antes citado, se optimizó la redacción al precisar la regulación y diferenciando el momento del petitorio y el otorgamiento del título. De manera que, actualmente, se tienen dos evaluaciones, una de Compatibilidad y otra de Opinión Técnica Previa Favorable, las cuales son vinculantes y previas al otorgamiento del título de concesión. Ambas son emitidas por SERNANP.

Al respecto, conviene advertir que se mantienen tres aspectos inicialmente previstos por el texto anterior. En primer lugar, el ya mencionado carácter vinculante y previo al otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de recursos naturales; en segundo lugar, que estas opiniones se generan previa solicitud de la autoridad sectorial competente; finalmente, que mediante ambas se analiza el **impacto** de la actividad y su **concordancia** con los fines conservativos de las Áreas Naturales Protegidas y/o sus zonas de amortiguamiento.

Respecto a la **Compatibilidad**, el esquema es similar al originalmente propuesto por el texto normativo anterior. El numeral 116.1 del artículo 116 del reglamento señala que esta compatibilidad es una opinión técnica previa y vinculante que evalúa la posibilidad de que concurren una actividad de aprovechamiento y los fines conservativos del Área Natural Protegida. Este análisis se basa en la categorización, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área protegida o, de ser el caso, de la zona de amortiguamiento en función del área que protege. Asimismo, incluirá los lineamientos generales, condicionantes legales y técnicos para la operación.

No obstante, la innovación normativa radicó en el segundo examen, esto es, la Opinión Técnica Previa Favorable, regulada en el numeral 116.2, la cual se evalúa **antes** de otorgado el título de concesión. Esta opinión técnica previa y vinculante consiste en una evaluación previa del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) de la actividad a realizarse en el Área Natural Protegida y/o su zona de amortiguamiento. El objeto de pronunciamiento es la **viabilidad ambiental**, en virtud de criterios técnicos y legales de la gestión del área protegida. De manera que el IGA, solo podrá ser aprobado por la autoridad sectorial competente, siempre que cuente con la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP.

Este mismo numeral 116.2 añade que, previo a la elaboración del IGA correspondiente, y conforme al artículo 44 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 019-2009-MINAM, la autoridad sectorial competente solicitará al SERNANP la Opinión Técnica sobre los Términos de Referencia para la elaboración del IGA.

Por último, cabe hacer énfasis en que el ordenamiento jurídico actual contempla vigente el Decreto Supremo N.º 004-2010-MINAM, norma publicada el 30 de marzo de 2010, la cual precisa el deber que tienen las autoridades sectoriales, regionales o locales de solicitar al SERNANP la opinión técnica vinculante a fin de proteger el patrimonio natural de las áreas naturales protegidas, cuando se involucren actividades de aprovechamiento de recursos. En sus considerandos, señala también que las entidades deben adoptar acciones para **sancionar** el incumplimiento, administrativamente, incluyendo sanciones disciplinarias o penales por el otorgamiento ilegal de derechos. Sin perjuicio de otras consecuencias penales y de responsabilidad civil que pudiesen generarse por el eventual daño al medio ambiente.

Esta misma norma, en su artículo 2, señala que toda habilitación o sus renovaciones que se hayan otorgado en estos espacios, y no cuenten con la opinión técnica previa vinculante de SERNANP, serán **nulas de pleno derecho**. Complementario a ello, la norma indica que, a través de su función supervisora, SERNANP podrá verificar el cumplimiento de las reglas ordenadoras, explicadas en el presente acápite, para lo cual, además, podrá recurrir al Ministerio Público y Policía Nacional para velar por el orden público y cumplimiento normativo.

#### Sobre el fin público conservativo de las áreas naturales protegidas

La Ley N.º 26839, Ley Sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, es la norma vigente hasta la actualidad que regula la conservación de la diversidad biológica y uso sostenible de sus competentes. Así, desarrolla los artículos 66 y 68 de la Constitución Política del Perú, a la par que acoge los principios y definiciones del Convenio sobre Diversidad Biológica. Todo lo cual se concretiza en la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, la cual es el principal instrumento de planificación para cumplir los objetivos de desarrollo sostenible del convenio y la normativa nacional.

Acorde al artículo 5 de la citada ley, el Estado tiene el deber de promover la **priorización** de acciones de conservación de ecosistemas, privilegiando aquellos de alto valor ecológico, económico, social y cultural identificados en la Estrategia Nacional sobre

Diversidad Biológica. Aunado a ello, también es deber estatal el incorporar criterios ecológicos para la conservación de la diversidad biológica en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial, junto a un trabajo **cooperativo** el sector público y privado para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

Por su parte, el reglamento de esta ley, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 068-2001-PCM, en su artículo 34, señala que el SINANPE, la Ley de Áreas Naturales Protegidas y el Plan Director de Áreas Naturales Protegidas son mecanismos que permiten priorizar la conservación de la diversidad biológica en condiciones *in situ*.

Además, de permitir la planificación de la conservación, como indica el artículo 22, definir un ordenamiento ambiental establece condiciones de uso y ocupación del territorio y sus componentes, acorde a las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de los espacios, y teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad, endemismo de los ecosistemas y erosión genética, con el fin de obtener el máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad. Para cumplir tal finalidad, es crucial que en la materia de áreas naturales protegidas las autoridades competentes atiendan, entre otros aspectos, a la zonificación de las áreas naturales protegidas, el Plan Director y las áreas prioritarias de conservación.

#### Normativa de creación y documentos de gestión de las áreas naturales protegidas objeto del presente caso de estudio

Mediante el Decreto Supremo N.º 012-96-AG se crea el Parque Nacional Bahuaja Sonene. En su artículo 1, declara su existencia y establece sus características y límites. Ubicada en la provincia de Tambopata del departamento de Madre de Dios, fue planteada inicialmente con una superficie de 537 053.25 hectáreas. Sin embargo, esta norma fue derogada por el artículo 4 del Decreto Supremo N.º 048-2000-AG, publicado el 5 de setiembre de 2000, de manera que esta última norma amplió el Parque Nacional Bahuaja Sonene, declaró la Reserva Nacional de Tambopata y se establece su zona de amortiguamiento.

En ese sentido, esta norma en su artículo 1 declaró la Reserva Nacional Tambopata, en una superficie de 274 690 hectáreas, ubicada en la provincia de Tambopata en el departamento de Madre de Dios. Asimismo, en su artículo 2, se amplía la superficie del Parque Nacional Bahuaja Sonene, hasta una superficie de 1 091 416 hectáreas, con una nueva ubicación en los departamentos de Madre de Dios y Puno, provincias de Tambopata, Carabaya y Sandia. Finalmente, en su artículo 3, determina la zona de

amortiguamiento de ambas áreas protegidas, cuya superficie se extiende hasta las 271 582 hectáreas.

Ahora bien, mediante el Decreto Supremo N.º 010-99-AG, se aprobó el Plan Director de Áreas Naturales Protegidas. En su numeral 2.3, sobre recursos naturales no renovables, determina que el uso de los recursos naturales no renovables en estas áreas estará sujeto a normas de protección ambiental, por lo que las actividades a realizar estarán limitadas por los objetivos de creación del área, zonificación y planes de manejo específicos, entre otros. Asimismo, en el citado numeral, este documento recoge con el carácter de **prohibición** una regla normativa que posteriormente será plasmada en el reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas: "el aprovechamiento de recursos naturales no renovables está prohibido en las ANP de uso indirecto de recursos (Parques Nacionales, Santuarios Nacionales y Santuarios Históricos)".

Complementa la regla anterior, señalando que en otras áreas naturales protegidas el uso podrá ser autorizado siempre y cuando se cumplan estrictamente todos los requisitos y exigencias técnicos previos, los cuales garanticen un impacto no significativo en el ambiente, a través de un Estudio de Impacto Ambiental. Asimismo, se ofrezcan las mayores condiciones de seguridad en las operaciones, a fin de prevenir impactos ambientales y sociales negativos sobre las áreas protegidas.

Por último, corresponde culminar este análisis normativo con la Resolución Jefatural N.º 141-2003-INRENA, que aprueba los Planes Maestros del Parque Nacional Bahuaja Sonene y Reserva Nacional de Tambopata. Esta norma agotó el plazo para el que fue aprobada y no es hasta el año 2013, cuando el artículo 3 del Decreto Supremo N.º 118-2013-PCM, que se incorporó en el listado de normas depuradas sin vigencia por el Poder Ejecutivo. No obstante, mediante la Resolución Presidencial N.º 035-2019-SERNANP, se aprobó la actualización del Plan Maestro de la Reserva Nacional Tambopata, periodo 2019 - 2023.

Finalmente, con la Resolución Jefatural N.º 290-2005-INRENA, se publicó la Memoria Descriptiva y Mapa que delimita la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene. Posteriormente, mediante la Resolución Presidencial N.º 240-2017-SERNANP, se aprobó la nueva delimitación de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata.

### 3. Análisis de las actuaciones del procedimiento objeto de estudio

En el presente acápite se explicarán y evaluarán los elementos centrales del procedimiento objeto de estudio, los actos emitidos, su naturaleza jurídica, y se

esbozarán propuestas de mejora a fin de optimizar el procedimiento y lograr su coherencia teórico-práctica.

### 3.1. Informe de la Unidad Técnico-Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras del INGEMMET

Mediante el Informe N.º 4260-2007-INGEMMET-DCM-UTO, de fecha 5 de octubre de 2007, este órgano del INGEMMET evaluó el aspecto técnico de la solicitud de concesión minera presentada. Consigna como observación c) que el petitorio minero "Dos Amigos 11" se superpone **totalmente** a las zonas de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene.

Si bien en el desarrollo de esta observación la Unidad Técnica refiere a superposiciones parciales sobre cada zona, con ello el órgano pretende señalar que el área del petitorio se encuentra superpuesta, una parte en la zona de amortiguamiento del Parque y otra parte en la zona de amortiguamiento de la Reserva. No obstante, visto como conjunto, la superposición es total, pues las dos zonas de amortiguamiento colindan y el área del petitorio se encuentra superpuesta en el espacio límite entre ambas.

Para un mejor entendimiento, la Unidad adjunta al informe de admisión el Plano Catastral, en el cual se evidencia el primer problema antes descrito, esto es, la superposición total del área del petitorio minero "Dos Amigos 11" (recuadro con el número 6) a las zonas de amortiguamiento. El gráfico adjunto es el siguiente:

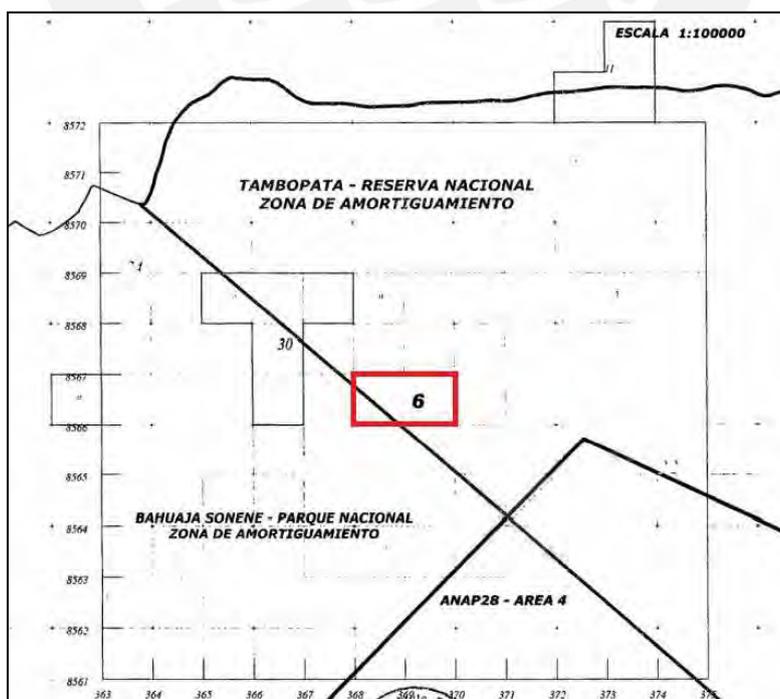


Imagen N° 4: Plano Catastral (INGEMMET,2007)

Aunado a ello, en el expediente también se adjuntó el mapa de la Carta Nacional Colorado, identificando datos que evidencian el alto riesgo para el medio ambiente de habilitar una actividad en esta zona de la selva peruana. La imagen, con sus observaciones, es la siguiente:

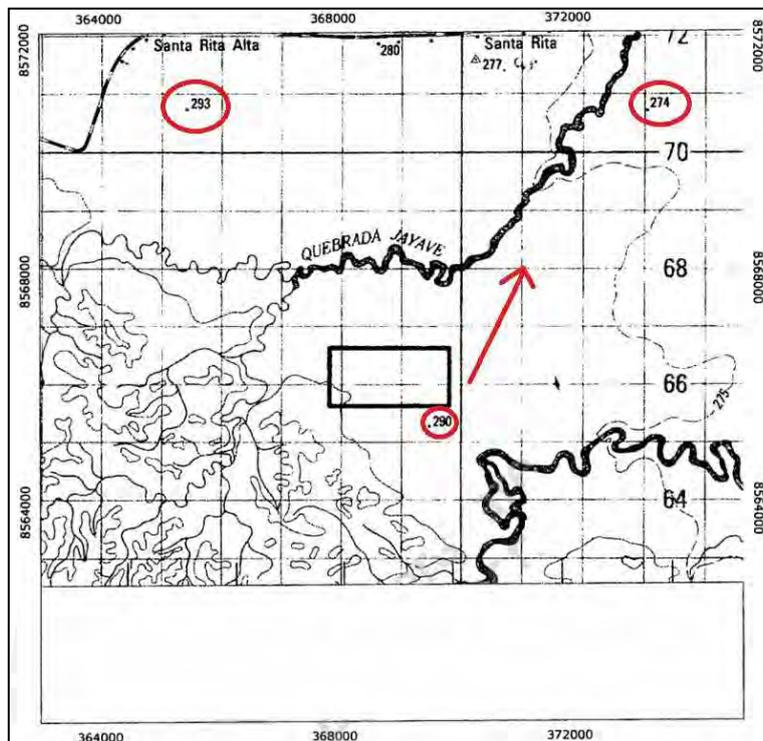


Imagen N° 5: Carta Nacional Colorado (INGEMMET,2007)

Sobre este aspecto, es necesario señalar un segundo problema. Como se aprecia en los círculos de color rojo de la imagen, se tienen tres números en los extremos noroeste, noreste y sureste del área petitionada (293, 274 y 290, respectivamente). Estos datos indican la **altura** del espacio geográfico y, con ello, se puede inferir la dirección en la que discurrirá el agua; de manera que, tomando como referencia la imagen, esta tendrá una dirección de sur a norte, como indica la flecha de color rojo. Ello implica que, si se realiza actividad minera, como remoción de tierras, en el espacio petitionado y la zona de amortiguamiento se encuentra en el espacio superior de la imagen, es altamente probable que se dañe el ecosistema en la zona de amortiguamiento.

Ahora bien, como ya se anticipó en los acápites precedentes, acorde a la normativa aplicable y vigente al momento de ingresado el petitorio, el artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas indicaba el procedimiento que debía recurrir la autoridad sectorial, en caso identificase que el área petitionada se superpone total o parcialmente a un área protegida o a su zona de amortiguamiento. Así, los literales a) y

c) determinaban que la autoridad sectorial debía coordinar con INRENA y definir la compatibilidad de la actividad, para lo cual esta entidad debía emitir un **informe técnico favorable**, previo al otorgamiento de la concesión.

En ese sentido, mediante Informe N.º 4676-2007-INGEMMET-DCM-UTN, del 15 de octubre de 2007, la Unidad Técnico-Normativa de la Dirección de Concesiones Mineras solicita la opinión de INRENA, favorable o desfavorable, respecto al otorgamiento del título de concesión del petitorio minero "Dos Amigos 11".

### 3.2. Informe del INRENA y su relevancia en el procedimiento

Con el informe N.º 916-2007-INRENA-IANP/DOANP, INRENA remite el informe técnico sobre el otorgamiento del título de concesión minera del petitorio "Dos Amigos 11", el cual contiene la opinión **desfavorable** a razón de una superposición total del área solicitada en las zonas de amortiguamiento de dos áreas naturales protegidas.

En el presente acápite, se analizarán los aspectos centrales para comprender la naturaleza jurídica del informe, su contenido y su trascendencia para el procedimiento de otorgamiento del título de concesión minera, acorde a la normativa vigente en ese momento.

#### 3.2.1. Naturaleza jurídica de la opinión vinculante: ¿acto administrativo o actuación administrativa en el marco del procedimiento?

En el presente informe, se concuerda con la postura doctrinaria que sostiene que la opinión previa vinculante, plasmada en el informe de INRENA, es un **acto administrativo de naturaleza compleja**, con contenido decisorio parcialmente definitivo, el cual no puede ser comprendido como acto de trámite, sino que compone, junto a la decisión de la autoridad sectorial, INGEMMET, **dos declaraciones** de la administración necesarias para garantizar la finalidad pública de protección jurídica y conservación de determinadas áreas naturales de interés público, de acuerdo a la técnica administrativa de **coordinación interinstitucional**.

De esta manera, acorde a la normativa vigente al momento de presentado el petitorio, la decisión definitiva para la instancia se compone de dos declaraciones con contenido decisorio de la administración pública. Por un lado, se tiene la declaración de INRENA, como órgano **técnico-especializado** en la materia de áreas naturales protegidas y que, a su vez, tuvo la rectoría del SINANPE. En ese sentido, su competencia administrativa y la finalidad pública de promover la conservación de la biodiversidad en estos espacios, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se origina en lo establecido en el artículo 68 de la Constitución.

Acorde al artículo 5, literal i), del Reglamento de Organización y Funciones del INRENA, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 002-2003-AG, y vigente al momento de solicitado el petitorio minero "Dos Amigos 11", la entidad tenía como atribución emitir una opinión técnica previa en proyectos de inversión que involucren actividades que puedan **afectar** áreas naturales protegidas. Esta atribución tiene su correlato en normativa especial, sea el Decreto Legislativo N.º 1013, la Ley N.º 26834 y su reglamento, ya explicadas en el acápite de marco normativo.

Por otro lado, se tiene la declaración de INGEMMET, como **autoridad sectorial** competente para otorgar los títulos de concesión minera, conduce el procedimiento y emite la **decisión final**, producto de la evaluación coordinada con INRENA. Esta competencia y atribuciones del INGEMMET se originan en el artículo 66 de la Constitución, el cual establece que es la concesión el título por el cual los particulares podrán aprovechar económicamente de estos recursos. Asimismo, se desarrollan con el Decreto Supremo N.º 008-2007-EM, mediante el cual el INGEMMET absorbe al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, y sus funciones le fueron transferidas, incluyendo aquella para el otorgamiento de títulos concesión.

#### La opinión técnica vinculante del INRENA como acto administrativo

El concepto de acto administrativo ha sido largamente estudiado por la doctrina nacional e internacional. Como señalan Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, el acto administrativo es la declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo que emite la administración en ejercicio de una potestad administrativa, diferente a la reglamentaria (García de Enterría & Fernández,2013,591).

Para uniformizar su alcance, actualmente, la Ley de Procedimiento Administrativo General incorpora una definición que uniformiza y sienta un solo criterio para comprender su definición. En ese sentido, en su artículo 1, señala como elementos esenciales del acto administrativo los siguientes: 1) Declaraciones de una entidad. 2) Enmarcadas en reglas de Derecho Público. 3) Producen efectos sobre intereses, derechos u obligaciones de los administrados. 4) Situadas concretamente en un espacio y tiempo específico.

Todos estos elementos permiten diferenciar al acto administrativo de otras categorías como los actos de administración interna, enfocados a desenvolver y mantener la organización estatal; o las actuaciones materiales, las cuales contienen actividades físicas u operativas que producen la adquisición, modificación, transferencia o extinción de relaciones jurídicas (Morón,2020a,195).

Sin perjuicio de ello, es claro que una opinión técnica vinculante no puede ser equiparada con un mero acto de la administración, pues su fin no es **organizar** o estructurar a nivel interno las funciones de la actividad; menos aún es una actuación material, pues no implica una actividad **fáctica** de la entidad, física u operática, fundamentada o limitada a los hechos de la realidad. Por el contrario, tiene todos los elementos constitutivos de un acto administrativo.

En primer lugar, es la declaración intelectual-decisoria de una entidad, que produce efectos en la realidad a fin de crear una relación jurídico-administrativa. Al ser una opinión técnica vinculante, es la expresión de una "voluntad" decisoria, sustentada en criterios legales y técnicos, por lo que tiene un alto grado de especialidad técnica que se justifica en su rectoría y competencia legalmente determinada. Este acto, se emite desde el INRENA, en su momento, un organismo público rector del SINANPE, por lo cual dirigía y supervisaba una materia específica cuya finalidad es promover y garantizar la conservación de áreas naturales protegidas por el Estado, identificándose un claro interés público tutelado.

En ese sentido, en el marco de un petitorio minero, la decisión de INRENA determinará que se otorgue o no el derecho de concesión y, con ello, la habilitación al peticionario para que, ejerciendo sus prerrogativas de titular, tenga un derecho real-administrativo sobre los recursos naturales del área de concesión. Para lo cual deberá cumplir una serie de reglas para mantener vigente su derecho, las cuales armonizan tanto la actividad privada, cuyo fin evidentemente es la rentabilidad, como el interés público involucrado.

En segundo lugar, está enmarcada en normas de Derecho Público, en la medida en que el INRENA ejercía función administrativa, esto es, un poder para concretar medidas en función de un interés público. En ese sentido, mediante el acápite de régimen jurídico de áreas naturales protegidas, se explicó el conjunto de normas que establecen la competencia rectora y el conjunto de atribuciones del INRENA para la promoción y conservación de áreas naturales protegidas. Por lo cual, su competencia y atribuciones, al igual que la actuales del SERNANP, estuvo determinada y regida por las normas de Derecho Público vigente.

En tercer lugar, esta decisión produce efectos sobre intereses, derechos u obligaciones de los administrados. Concretamente, la decisión del INRENA impacta en los intereses económicos del administrado, pues este solicita que se le otorgue la concesión a fin de invertir activos y generar riqueza a partir del aprovechamiento de los recursos;

precisando, de los frutos que se generen de las actividades que realice. En ese sentido, el aprovechamiento de recursos por el administrado representa la satisfacción de un interés de relevancia pública, pues implica, no solo generar riqueza para sí y obtener derechos para hacerlo, sino también asumir deberes y cargas impuestas por la administración para que el eventual uso de los recursos sea conservativo o sostenible, acorde a la legalidad vigente, y se armonice con aspectos sociales o ambientales.

Asimismo, estos efectos se dirigen al exterior de INRENA, en concreto, al INGEMMET, con quien comparte la competencia para la decisión final, y al administrado peticionario quien verá afectada o modificada su esfera jurídica con la decisión. Empero, ciertamente, debido al interés general que caracteriza a las áreas naturales protegidas, tiene también efectos frente a la comunidad, individualizable, que se vincula a estos espacios protegidos; como es el caso de las comunidades que habitan y subsisten con las actividades que realizan en estos espacios.

Finalmente, esta opinión está situada, concretamente, en un espacio y tiempo específico, y surge a solicitud de INGEMMET, como autoridad sectorial, a fin de que se manifieste sobre una situación particular: el petitorio minero formulado por el administrado el 21 de setiembre de 2007.

#### Sobre el carácter de acto administrativo complejo de la Opinión Técnica Previa Vinculante del SERNANP

Como señala Huapaya Tapia, citando a Cierco Seira, las opiniones vinculantes no son informes consultivos, sino una declaración de voluntad de juicio con fuerza vinculante o **decisoria** respecto a una parte del procedimiento administrativo en el que se emite (Huapaya, 2018,432). En ese sentido, la opinión vinculante tiene un carácter decisorio que incide en la competencia de la autoridad sectorial, por lo cual la entidad que emite el informe previo **comparte** la competencia decisoria con el emisor del acto administrativo definitivo (Huapaya,2018,432).

Como se sabe, el acto administrativo decisorio se caracteriza por ser una declaración administrativa de voluntad, dirigida a un sujeto, y mediante la cual se define ejecutoriamente una situación jurídica individualizada de dicho sujeto o de la administración respecto de ellos (García de Enterría & Fernández,2013,614). De manera que, a través de estos actos, la administración definirá los derechos, obligaciones y, cuando corresponda, la habilitación del administrado que en el marco de un procedimiento solicita que se le otorgue un título que le autorice a realizar determinadas actividades económicas, posibles legalmente.

Como sucede en el procedimiento objeto del presente estudio, SERNANP se pronuncia sobre el **fondo del asunto**, al analizar la compatibilidad de la actividad con los fines conservativos del área natural protegida, y la viabilidad ambiental. Con lo cual se compone parte de lo que será el acto final que pone fin a la instancia; la otra parte de la decisión final definitiva recae en el INGEMMET, autoridad sectorial que conduce el procedimiento y otorga las habilitaciones.

En ese sentido, la naturaleza compleja de este acto administrativo se explica a través de que la decisión final se va a componer de dos declaraciones de voluntad cada una de diferentes entidades con sus propias competencias, la de SERNANP e INGEMMET. Empero, por la misma técnica administrativa de **coordinación**, las dos declaraciones no son autónomas, en los términos que INGEMMET no puede decidir sin solicitar la opinión de INRENA. Mientras que, por su parte, la opinión de SERNANP no tiene por sí misma autonomía en el procedimiento de otorgamiento de concesión minera, pues no tiene la competencia para habilitar o no determinada actividad.

Al respecto, se debe precisar que, en el marco del procedimiento para el otorgamiento del título de concesiones mineras, no hay disposición normativa vigente que exija tan solo un pronunciamiento de SERNANP, o que solo deba manifestarse por **única vez** en el marco de su función de opinante. Tampoco hay normativa que impida al INGEMMET observar la opinión de SERNANP, y que de esta manera retorne la opinión para su enmienda, cuando la entidad advierta que el acto padece de vicios. Sobre este aspecto, en el presente informe se sostiene que es posible que INGEMMET devuelva la opinión a SERNANP, y esta pueda revisar nuevamente su opinión, siempre y cuando **no cambie** el sentido de la decisión, en los términos que sea una intromisión o injerencia en su competencia y atribuciones.

Este último aspecto reafirma la postura del acto complejo, pues se evidencia que la emisión del acto final depende de dos entidades, cada una con sus propias competencias, y que la opinión vinculante no es inmodificable, así contenga vicios, pues la autoridad sectorial puede solicitarle la revisión y subsanación errores; de manera que INGEMMET debe no solo recibir la opinión y acatar "a ciegas" lo decidido en la misma; sino que tiene la posibilidad de solicitar la revisión y enmienda; siempre que no represente una injerencia en la competencia de SERNANP. A su vez, esta posibilidad evidencia la coordinación necesaria que las entidades deben realizar para la obtención de un acto final que sea válido y eficaz, y se emita dentro de un procedimiento donde se respeten las garantías del administrado y se obtenga decisiones de calidad y costo-eficientes.

En tal sentido, por ejemplo, podría retornar nuevamente la opinión, a fin de que enmiende defectos de motivación, precisiones en los hechos, delimitación de las coordenadas del área peticionada, normativa citada que ya no sea vigente, entre otros. Todo ello a fin de respetar las garantías para la tutela de derechos e interés del administrado en el procedimiento administrativo. Sea ello, por el debido procedimiento, en cuanto al respeto del derecho del administrado a obtener decisiones motivadas con suficiencia y en plazos razonables; y predictibilidad o confianza legítima, en la medida en que el administrado tenga certeza sobre el acto emitido y resultado del procedimiento, de modo que este concuerde con las expectativas razonablemente generadas por los antecedentes administrativos y la normativa aplicable.

Aunado a ello, es necesario que, dentro de la instancia del procedimiento, se obtenga una rápida respuesta a errores, cuya ocurrencia siempre es posible dentro del ejercicio de la función pública y las acciones humanas que la soportan. De esta manera, en el marco del procedimiento objeto de estudio del presente informe, no se espere a la notificación al administrado, su disconformidad, la posterior interposición del recurso de revisión y, finalmente, la decisión del Consejo de Minería que, al advertir la ocurrencia del vicio de nulidad o conservativo, ordene que SERNANP se manifieste nuevamente y reinicie lo actuado. Todo lo cual no resulta **costo-eficiente**, pues, por un lado, la administración no busca la nulidad de sus propios actos o emitir nuevos para enmendar eventuales vicios; mientras que el administrado no espera que sus intereses se afecten, tanto por el tiempo transcurrido en la incerteza como por la inversión no realizada.

Por todo lo antes señalado, en línea a lo propuesto por Huapaya Tapia y Cierco Seira, es plausible afirmar que, ante la pregunta de si la opinión vinculante es un **acto parcialmente definitivo** o un acto de trámite cualificado (Huapaya,2018,434), es válido sostener la primera opción, en tanto que es coherente entender que los dos actos, dependientes entre sí, componen una decisión final definitiva.

Esta postura marca la diferencia respecto a la hipótesis de que la opinión sea un acto de trámite, el cual impide que el procedimiento continúe. Como ya se advirtió, la opinión vinculante tiene un contenido decisorio, parcialmente definitivo tanto por su contenido como por la vinculatoriedad, y, aun sea desfavorable, el procedimiento **continúa** hasta la emisión del acto final que completa la definición y pone fin a la **instancia**. Incluso, pudiendo INGEMMET observar vicios en la opinión y pedir la subsanación, al ser una acción costo-eficiente para el procedimiento. De manera que la eficacia de la opinión no puede ser considerada impasible de observaciones y perfeccionamiento.

Retomando la idea de que las opiniones vinculantes no pueden considerarse como actos de trámite, conviene apuntar lo siguiente. Acorde al artículo 206 de la Ley de procedimiento administrativo general, estos actos de trámite **difieren** de los actos definitivos y determinan dos consecuencias: la imposibilidad de continuar con el procedimiento o la indefensión del administrado; razón por la cual se da la oportunidad de impugnarlos. No obstante, nótese que el legislador ha dado a esta categoría de trámite un cariz diferente, hasta opuesto, al de acto definitivo, el cual pone fin a la instancia al manifestarse sobre el fondo del asunto.

La doctrina ha precisado este alcance de la siguiente manera. En principio, los actos de trámite no son recurribles, pues no se manifiestan sobre el fondo del asunto, como sucede con los actos definitivos. Sin embargo, excepcionalmente, pueden recurrirse cuando, aun siendo actos procedimentales no decisorios sobre el fondo, en realidad, lo deciden poniendo fin al procedimiento o suspendiendo su continuación (García de Enterría & Fernández,2013,615-616).

En ese sentido, conceptualmente, los actos de trámite **preparan** la decisión final, en la cual se decide sobre el fondo del asunto. Para llegar a tal momento, debe seguirse un itinerario procedimental, donde previamente intervienen órganos, personas y se emiten actos diferentes; precisamente estos últimos son los denominados actos de trámite (García de Enterría & Fernández,2013,616).

Acorde al numeral 6.4.1 del artículo 6 de la Ley de procedimiento administrativo general, los actos de trámite que impulsan el procedimiento no precisan de motivación, pues no se manifiestan sobre el fondo, sino que, por su propia naturaleza, impulsan el procedimiento, preparan la decisión final y, en caso lo prevean, impiden la consecución del mismo. Otorgándole, así, una categoría más de **impulso** procedimental en vez de decisorio del asunto de fondo. No obstante, como ya se explicó, las opiniones, como la de SERNANP, tienen un carácter decisorio vinculante que se manifiesta sobre el fondo, la compatibilidad y viabilidad ambiental de la actividad a realizar en el área natural protegida. De modo que compone, parcialmente, la decisión final.

En sentido estricto, estas declaraciones contienen decisiones especializadas con alta relevancia para el procedimiento en curso, mas no son solamente "juicios ilustrativos" (Huapaya,2018,444). Es decir, no solamente involucran la mera actuación para la consecución o continuación del procedimiento, sino que la decisión final tiene una naturaleza dual y se compone por las dos decisiones **dependientes entre sí**, que

proviene de competencias distintas, pero que dentro de un mismo procedimiento van a arribar a una decisión definitiva para el otorgamiento o no de la habilitación.

En suma, el objeto de esta opinión es la declaración intelectual, un juicio especializado, que constituye el **componente técnico de una decisión final coordinada con la autoridad sectorial**. Contiene así, todos los elementos del acto administrativo y tiene un contenido parcialmente definitivo, compartido con la autoridad sectorial competente para otorgar el derecho y habilitar la actividad, o no hacerlo.

### 3.2.2. Emisión del Informe en el procedimiento, crítica a su fundamento técnico-legal y oportunidades de mejora

Abordada la naturaleza jurídica de la Opinión Técnica Previa Vinculante, corresponde pronunciarse sobre el contenido del informe de INRENA que en su momento se pronunció desfavorablemente sobre el petitorio minero "Dos Amigos 11". Sostengo que el objeto del acto es correcto, en la medida en que la actividad minera era **incompatible** con los fines conservativos de las áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento, a razón de la superposición total identificada. Empero, si bien el informe adolece de vicios de motivación, estos no son trascendentes y, por tanto, calzan en la causal de conservación del acto, acorde al artículo 14 de la Ley N° 27444.

El contenido del acto es válido, en la medida en que es correcto calificar como incompatible la actividad económica pretendida por el administrado; por tanto, correspondía, necesariamente, emitir una opinión técnica desfavorable por parte del INRENA. No obstante, la información reunida por INRENA es la mínima indispensable para sustentar lo decidido.

Para evaluar el contenido, corresponde recalcar la normativa, vigente al momento del petitorio, la cual determina los aspectos que deben evaluarse a fin de determinar la compatibilidad. Acorde a la Ley Sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, norma que desarrolla el convenio sobre la Diversidad Biológica suscrito por el Perú en el año 1993, el estado debe promover la **priorización** de acciones de conservación de ecosistemas, privilegiando aquellos de alto valor ecológico, económico, social y cultural identificados en la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica. Esto, concordante con el artículo 66 de la Constitución.

Por otra parte, de una interpretación integradora del artículo 61 y 62 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la evaluación debe considerar que las actividades en estos espacios **no pueden poner en riesgo** los fines del Área Natural Protegida, por lo cual dentro de las actividades permitidas por la norma en estas zonas no está la

actividad minera extractiva. Para conocer el detalle del mismo, el numeral 62.2 del reglamento determina que es el Plan Maestro el documento técnico de gestión que establece los criterios para implementar las determinadas actividades permitidas en el numeral 62.1.

En esta línea, el numeral 115.2 del reglamento prescribe que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables será siempre **incompatible** con las áreas de uso indirecto, como es el caso del Parque Nacional Bahuaja-Sonene. Por lo que, integrando este enunciado a los artículos anteriores, la restricción para esta área protegida le es **extensible** también para su zona de amortiguamiento.

Por su parte, el numeral 88.2 del reglamento analizado señala que toda interpretación normativa aplicable a actividades de aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en las áreas naturales protegidas y las zonas de amortiguamiento, deberá realizarse a la luz de los principios **precautorio**, **preventivo**, de equidad intergeneracional y la obligación del Estado de evitar cualquier riesgo o peligro que amenace la permanencia y dinámica natural a largo plazo de los ecosistemas implicados.

Para finalizar, el Plan Director de Áreas Naturales Protegidas, en su numeral 2.3, sobre recursos naturales no renovables, determina que el uso de los recursos naturales no renovables en estas áreas estará sujeto a normas de protección ambiental, por lo que las actividades a realizar estarán limitadas por los objetivos de creación del área, zonificación y planes de manejo específicos, entre otros. Dejando en claro que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables está prohibido en las áreas de uso indirecto de recursos.

Con este marco normativo, corresponde iniciar el análisis de la motivación a fin de demostrar su insuficiencia, respecto a lo prescrito en la normativa vigente al momento del petitorio.

INRENA inicia el análisis señalando que se ha verificado una superposición a la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja-Sonene y a la Reserva Nacional de Tambopata, como consta en el mapa que adjunta al informe. A continuación, se presenta la imagen anexada al informe:

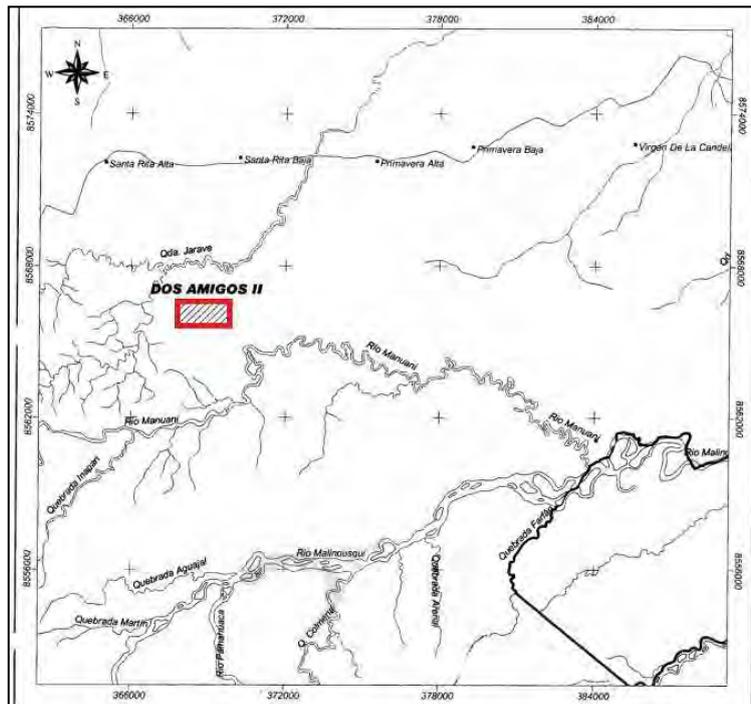


Imagen 6: Carta Nacional (Intendencia de Áreas Naturales Protegidas,2007)

Como se aprecia de la imagen, en efecto, el área peticionada se encuentra superpuesta a la zona de amortiguamiento, próxima a ríos, de corta extensión, y a la quebrada Jarave y el Río Manuani, que son espacios extensos y con un ecosistema diverso. Esta información del mapa reafirma aquello indicado por el INGEMMET respecto del riesgo de **altura** y el potencial daño a la zona de amortiguamiento, conforme señala la Imagen N° 5 del presente informe, pues una eventual actividad minera podría afectar las zonas situadas a menor altura.

Sobre este primer aspecto, la entidad identifica correctamente lo que sucede en la realidad y adjunta un mapa como evidencia de su afirmación. De tal manera que se advierte una clara superposición total y, permite colegir, el conjunto de consecuencias que el ordenamiento prevé para este supuesto.

Un segundo aspecto analizado por el INRENA es la categorización como **bosque húmedo de terrazas (bh-t)**, acorde a la clasificación del Mapa de Cobertura y Uso de los Suelos. Este, según indica INRENA, está localizado sobre terrazas aluviales que pueden ser inundables. Asimismo, en menor medida, se tiene el ecosistema de bosque húmedo de terrazas con pacal (Bh-t-Pc).

Sobre este segundo problema, es necesario señalar que la sola identificación del tipo de bosque da luces respecto del ecosistema involucrado y cómo la alteración de una eventual actividad altera los microclimas; con ello, se puede colegir la alta probabilidad

de **deterioro** del bosque, de manera **irreversible**. Básicamente, esta clasificación permite comprender que la actividad a realizar en este espacio para extraer los recursos, implicaría una remoción drástica del material que está en el suelo. De manera que, inexorablemente, se afectará el bosque y las especies que habitan en este medio.

Sin embargo, sobre este problema sí corresponde hacer algunas precisiones. La entidad hizo bien al mencionar la zonificación del área y, además, vincularla a la posible afectación a un conjunto de personas que habitan centros poblados aledaños; y, a su vez, especies de flora y fauna que se verían afectadas por esta actividad, al ser representativas de estos espacios y tener una protección especial. Esta información reafirma el criterio de que esta zona de amortiguamiento posee características particulares que están intrínsecamente ligadas al área protegida. No obstante, la entidad no realiza un análisis detallado ni profundo de la relación causal entre la actividad, los riesgos y la ocurrencia del daño que eventualmente pueda generarse.

Solamente se limita a hacer un ejercicio descriptivo, aun cuando el examen técnico requiere de una valoración de criterios sociales, ambientales, culturales y económicos. Para este aspecto, resulta determinante los criterios de **valoración económica**<sup>5</sup> del impacto ambiental, mediante el cual se analicen dos escenarios: uno con los beneficios sociales, ambientales y económicos cuando haya actividad; y otro que valore los beneficios señalados, pero en el estado actual sin actividad del particular. Esto genera predictibilidad para el administrado y, en general, para la inversión privada, pues, con ello, los administrados pueden generar una expectativa razonable para arriesgarse o no a invertir, cuando petitionen áreas que involucren estos espacios.

En ese sentido, la entidad pudo determinar comparativamente y evidenciar que por costo-beneficio de la actividad, la **ganancia** para el estado, para la población que habita las zonas aledañas, la subsistencia del ecosistema y la evaluación de la sostenibilidad para el beneficio de las futuras generaciones, es considerablemente **menor** que el perjuicio que se generaría.

---

<sup>5</sup> Acorde al numeral 2.4 de la Resolución Ministerial N° 047-2022-MINAM, que aprobó la Guía de Valoración Económica de Impactos Ambientales en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), la valoración económica es "una herramienta que se utiliza para cuantificar en términos monetarios el valor de los impactos ambientales negativos a través de la estimación de los cambios (**ganancias o pérdidas**) en el bienestar de los individuos y la sociedad, resultante de los cambios generados por el impacto ambiental en los servicios ecosistémicos, independientemente de si estos cuentan o no con un precio o mercado".

Mas aun cuando la normativa vigente no permitía conocer, a nivel de petitorio, el verdadero impacto que las actividades generan en el entorno biótico y abiótico. A ese nivel, no se podía conocer los **métodos de prevención** que realizaría el administrado para gestionar los riesgos de su actividad: por ejemplo, el uso de tecnologías para menguar pasivos ambientales: si se realizará una actividad de explotación artesanal; mecanismos de prevención para la remoción de tierras y gestionar los riesgos de infiltración que afecten el área natural protegida; descripción de un plan de cierre; entre otros.

Un tercer aspecto que menciona la entidad es que, en base al Mapa de Capacidad de Uso Mayor de Suelos del INRENA, la zona se encuentra con tierras con aptitud para la Producción forestal y Protección; de lo cual se colige que el área tiene limitaciones por suelo y riesgo de erosión. Sobre este aspecto, la entidad desarrolla un párrafo escueto, pero sintético, donde resume su argumentación enfatizando en la eventual afectación del suelo.

Es correcto que la entidad mencione estos riesgos, pues en buena cuenta están identificados en los documentos de gestión, como el Plan Maestro, e INRENA cumple con enumerar los criterios mínimos indispensables, sobre categorización y zonificación. Sin embargo, es cuestionable que su conclusión preliminar contenga formas verbales en **condicional**, como es el caso de afirmaciones como las siguientes: la actividad "implicaría remoción de recursos", "ocasionaría la erosión" y "repercutiría directamente en poblaciones".

Si bien este uso verbal se justifica, en cierto modo, porque se está valorando riesgos y hechos que aún no han sucedido, es problemático en la medida en que la entidad no da una mayor certeza al administrado sobre su análisis. No se puede exigir a ese nivel temprano del petitorio una certeza absoluta; pero sí, con un debido **método**, que evidentemente no se empleó, es posible tener una aproximación con alta probabilidad de ocurrencia.

Asimismo, es correcto que en la parte final del informe se concluya acertadamente que las condiciones y riesgos identificados implicarían un **cambio del pasaje natural**, pues se removerá el potencial forestal existente y, además se afectará, la presencia humana. Como la zona es de cabecera de cuenca, en el sector de la Quebrada Jayave, la generación de desechos sólidos, en el desarrollo de la actividad privada, **contaminarían** los espacios de la superficie, subterráneos y cuerpos acuáticos, por la cercanía a los ríos y la quebrada.

En suma, en la opinión del presente informe, se sostiene que estos defectos identificados en la motivación son no trascendentales para la decisión final y, por tanto, en los términos del artículo 14, numeral 14.1, de la Ley N° 27444, deben ser **subsanados** por un nuevo acto posterior de enmienda. Los elementos proporcionados permiten colegir, rápidamente, que la actividad es incompatible y, con esa información proporcionada se justifica la denegatoria.

Con estos elementos, se permite conocer la ubicación exacta, el tipo de bosques y especies, el tipo de suelo y los riesgos centrales a los que se expone el ecosistema. De esta manera, es válido afirmar que el vicio en el que recae el acto administrativo es de motivación **insuficiente**, pues se menciona los elementos indispensables para la decisión, pero no se profundiza y detalla en el análisis que dé un sustento más sólido.

En ese sentido, pudo profundizarse aún más, recurriendo a un análisis más detallado del Plan Maestro, los criterios de valoración económica y, transversal a ello, la aplicación del principio preventivo.

Cabe señalar que no cabe la aplicación del principio precautorio, toda vez que en el presente caso no se parte de la **incerteza** respecto de los riesgos que ocasionarán un daño grave o irreversible. Como se advierte del análisis realizado, sí hay un conocimiento de los riesgos que la actividad minera, extractiva metálica, ocasionaría con alta probabilidad y, además, su impacto en el entorno involucrado; como es el caso de la afectación a la población cercana, la subsistencia de la flora y fauna, erosión del suelo, la alteración de microclimas en los bosques de terrazas.

Por tanto, no corresponde teóricamente argumentar en función de la precaución y el establecimiento de medidas excepcionales, limitativas, restrictivas o prohibitivas. En realidad, aquello que guía el actuar de la entidad, a través del principio **preventivo**, es promover una gestión adecuada de los riesgos identificados, la cual permita evitar los daños cuya ocurrencia también se tiene identificada con alta probabilidad. Este conocimiento radica en que la normativa vigente y el Plan Maestro establecen los supuestos en los que el principio debe operar y, con ello, determinar la incompatibilidad de la actividad. Lo cual se realiza a partir de la categorización y zonificación descritas.

Aunado a los argumentos señalados, no se debe perder de vista que la normativa es clara, en la medida en que el numeral 115.2 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, prescribe que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables, como la extracción de minerales, **es siempre incompatible** con las Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto (Parque Nacional). Mientras que, para las zonas de uso

directo, tampoco la normativa contempla las actividades extractivas, entre otras razones, por la aplicación del **principio precautorio**. Por ende, la decisión es correcta.

El problema de motivación, no trascendente, está en que no se desarrolló debidamente aspectos claves para evaluar con suficiencia la compatibilidad. Aunque, ciertamente, la norma vigente a ese momento, no establecía un deber detallado sobre lo que debiera incluir INRENA en la compatibilidad. Sin perjuicio de ello, lo que se siempre se ha evaluado es la posibilidad de que concurren una actividad de aprovechamiento y los fines conservativos del Área Natural Protegida.

Sin embargo, este análisis no fue ampliamente sustentando, profundizando en elementos trascendentales para calificar y proteger un área natural, esto es, los elementos de su categorización, **zonificación**, Plan Maestro y objetivos de creación del área protegida y la zona de amortiguamiento en función del área que protege. Este examen es necesario para sustentar por qué no serían viables eventuales lineamientos generales, condicionantes legales, técnicos y ambientales para la operación, de otorgarse la habilitación.

Por lo expuesto, se advierte que aun escueta, la motivación contiene los elementos esenciales e **indispensables** para justificar la decisión; sin embargo, debió profundizarse en aspectos que den solidez al sustento y generen certeza en el administrado. En ese sentido, la decisión debió profundizar en aspectos sociales, donde se identifiquen claramente la población (comunidades campesinas, indígenas u originarias, no contactados); ambientales a través de un análisis de valoración económica; y, finalmente, el sustento a partir de la evaluación expresa a la luz del principio preventivo.

Para finalizar el presente acápite, se debe advertir lo siguiente. La falencia de no poder conocer con una mayor certeza el impacto ambiental, al momento del petitorio, fue corregida por la modificación del artículo 116 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que incluyó un segundo examen, esto es, la Opinión Técnica Previa Favorable, al momento del petitorio. Esta opinión vinculante es clave porque, a través de una evaluación previa del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) de la actividad a realizarse, se pronuncia sobre la viabilidad ambiental, en virtud de criterios técnicos y legales de la gestión del área protegida.

### 3.3. Resolución de Presidencia del Consejo Directivo del INGEMMET

Como entidad sectorial que dirige el procedimiento administrativo objeto del presente análisis, la presidencia del INGEMMET declara la cancelación del petitorio a razón de haberse identificado y sustentado, previamente por el INRENA, que es la autoridad competente en áreas naturales protegidas. En ese sentido, recurre a una motivación que incluye la evaluación de los hechos ocurridos desde presentado el petitorio, el análisis de la normativa vigente aplicable e incluye la decisión del INRENA, en el extremo que decide por la superposición total a las zonas de amortiguamiento de la Reserva y el Parque Nacional.

Cabe recalcar que esta decisión, en base a su competencia establecida en el artículo 105 del TUO de la Ley General de Minería, es la muestra concreta del deber de coordinación de ambas entidades, quienes comparten la decisión final, producto de sus competencias como opinante vinculante y como autoridad sectorial. Reforzando de esta manera, la postura del presente informe sobre los actos parcialmente definitivos que componen la decisión final.

### 3.4. Recurso de Revisión interpuesto por el administrado

Disconforme con el acto administrativo que pone fin a la instancia, el administrado interpuso un recurso de revisión en los términos del TUO de la Ley General de Minería. Si bien el detalle de sus argumentos ya fue desarrollado en el acápite de antecedentes, es conveniente emitir opinión respecto de dos aspectos señalados en su fundamento.

Por una parte, el administrado señala que en las terrazas de la quebrada Jayabe desde hace años se realiza actividad minera formal e informal. Respecto de la actividad formal, señala que MEDALID I, con código **070012105**, obtuvo la opinión favorable de INRENA y, con ello, el administrado obtuvo el título de concesión para realizar actividades económicas en el área. Todo ello, a pesar de que el área de concesión se encuentra en el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, en un espacio cercano a su área peticionada, y que debió ser desestimado.

Al respecto, se sostiene en el presente informe que esta afirmación carece de sustento, e incluso es contraria a la realidad. De la revisión de la página "GEOCATM1N" del INGEMMET, el cual es una plataforma oficial de consulta de mapas geológicos, catastros y recurso mineros del Perú, se ha advertido que no existe, actualmente, un derecho minero con el código señalado por el administrado en su recurso. Solamente se ha identificado dos concesiones, MEDALID 2003 y MEDALID II, de fecha 10 de marzo de 2003 y 23 de mayo de 2008, respectivamente, las cuales no coinciden con lo

señalado por el administrado. Al respecto, la búsqueda del registro consigna lo siguiente:

Resultados									
Expediente	Resumen	Pagos	Código	Nombre	Titular	Has.	Estado	Fecha	
Ver Exp.	ver Resumen	ver Pagos	670034508	MEDALID DOS	LUDGARDO AURELIO YANAPA YANAPA	100	D.M. Exting. a publicar de L.D.	23/05/2008	
Ver Exp.	ver Resumen	ver Pagos	080003003	MEDALID 2003	LUDGARDO AURELIO YANAPA YANAPA	250	D.M. Exting. a publicar de L.D.	10/03/2003	

Imagen N° 7: Búsqueda en el GEOCATMIN (INGEMMET, 2022)

Asimismo, corresponde advertir que de ninguna manera estas afirmaciones, sin sustento, pueden ser admitidas como justificación para el cambio de criterio o de sentido de la decisión, otorgándose el derecho al peticionario recurrente. Ello pues el error y la ilegalidad que habría ocurrido en la realidad, **no pueden ser sustento para otorgar derechos a otros administrados**. Por lo cual, la cancelación del petitorio no vulnera algún derecho o garantía del administrado, como la igualdad ante la ley, el debido procedimiento, o el principio de predictibilidad o confianza legítima.

### 3.5. Resolución del Consejo de Minería del INGEMMET: análisis de los fundamentos para la nulidad de oficio y el voto singular

Al momento de presentado el petitorio "Dos Amigos 11", año 2007, aún no entró en vigencia el Decreto Legislativo N.º 1272 de fecha 21 de diciembre de 2016. De manera que la regulación de la nulidad de oficio, vigente a ese momento, solo contemplaba el supuesto de vulneración al interés público. En ese sentido, se presenta a continuación el comparativo de ambos enunciados normativos:

Texto vigente al petitorio	Texto vigente a partir del D.L. N.º 1272
<p><u>Artículo 202.-</u> Nulidad de oficio</p> <p>202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el <u>interés público</u>.</p> <p>(.) 202.3 La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe <u>al año</u>, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.</p>	<p><u>Artículo 202.</u> Nulidad de oficio</p> <p>202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público <u>o lesionen derechos fundamentales</u>.</p> <p>(.) 202.3. La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de <u>dos (2) años</u>, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la</p>

nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.
---

Sin perjuicio de ello, se sostiene que, aun con la normativa vigente, no hubo razón para justificar la nulidad de oficio, pues **no hay un interés público vulnerado** con la cancelación del petitorio. Por el contrario, sostengo que el Consejo utilizó esta potestad para impedir la seguida ocurrencia de un problema generado por la norma vigente que no contemplaba, al momento del petitorio, el examen de viabilidad ambiental para otorgar la habilitación.

En ese sentido, el colegiado invalidó el acto administrativo emitido por la presidencia del INGEMMET y ordenó que INRENA volviese a decidir, considerando esta vez el aspecto ambiental. No obstante, conforme al reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y al Reglamento para las Actividades de Exploración Minera, esta prerrogativa de oficio estaba destinada solamente para un momento posterior a otorgado el título, mediante un Estudio Ambiental para el inicio de la etapa de exploración. Por lo cual, la nulidad no tenía un fundamento legal que permitiese, válidamente, que INRENA evalúe nuevamente el petitorio.

Actualmente, con el cambio normativo vigente, el IGA de la actividad permite analizar el con mayor rigurosidad el impacto de la actividad en el medio ambiente. De esta manera, justificar con mayor agudeza una eventual cancelación del petitorio minero cuando se superponga a áreas naturales protegidas o a sus zonas de amortiguamiento; dotando, así, de seguridad jurídica al procedimiento.

#### Análisis de la decisión en mayoría del colegiado

En el presente acápite se analizarán los argumentos y el razonamiento empleado por el colegiado, a fin de demostrar la incorrección jurídica en la declaratoria de la nulidad de oficio.

El colegiado afirmó la necesidad de que INRENA, nuevamente, emita opinión sobre la viabilidad de otorgar el título de concesión minera, pues con la sola petición del derecho minero no puede determinarse, fehacientemente, el **impacto** que la actividad minera puede producir en el área peticionada. Por el contrario, es con el estudio ambiental que se puede determinar **técnicamente** el impacto que la actividad minera, sea de exploración o explotación, pueda ocasionar en el área natural protegida. Por ello, se requiere que INRENA cuente con el correspondiente EIA, el que recién deberá ser elaborado una vez titulado el derecho minero y antes de iniciar sus operaciones de exploración y explotación.

Sobre este argumento, conviene apuntar lo siguiente. Al momento de presentado el petitorio, la normativa aplicable no permitía la ocurrencia del supuesto abordado por el colegiado. Como se indicó a lo largo del presente informe, la regulación original del artículo 116 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, determinaba que al momento del petitorio solo se analizaba la compatibilidad de la actividad de aprovechamiento privado versus los fines públicos conservativos que amparan la protección jurídica de las áreas naturales protegidas y, por extensión, a sus zonas de amortiguamiento.

En ese sentido, la decisión del colegiado no tiene un sustento legal válido, a partir de la normativa vigente al momento. Señala en uno de sus considerandos que la opinión de INRENA ha sido emitida sin el sustento de un EIA de la actividad minera a desarrollar en el área superpuesta, pero lo advierte como una razón negativa que debiera sustentar que se apruebe el título, y tras obtenido el mismo, el titular de la concesión presente su EIA en caso pretenda iniciar sus actividades mineras.

Este criterio vulnera los establecido en las normas vigentes para la conservación de áreas naturales protegidas y sus zonas de amortiguamiento. Como ya se señaló, el sentido de las reglas y principios, aplicables a este régimen, es que la evaluación de la compatibilidad las actividades de aprovechamiento en zonas de amortiguamiento sigan el **mismo** análisis de sus áreas naturales protegidas.

Entre otras razones, por el deber priorización de la protección de estos espacios que prescribe la Ley Sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica; el reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas; los planes Director y Maestro; y la aplicación de todo lo descrito, a la luz del principio preventivo. Normas que, en su conjunto, determinaban que la actividad minera era **incompatible** en las zonas de amortiguamiento. Más aun con las particularidades de zonificación, vulnerabilidad del ecosistema y las circunstancias de la realidad en el presente caso de estudio.

Por el contrario, la orden de emitir una nueva opinión puede interpretarse como una **injerencia** en la competencia de INRENA, toda vez que la entidad, ya emitió una opinión vinculante, con el carácter especializado propio del ejercicio de sus atribuciones, la cual fue válida y eficaz. Sin embargo, es cuestionable que el Consejo de Minería, sin ser un ente especializado en la materia de áreas protegidas, ordene la nueva opinión técnica, pretendiendo utilizar la regulación para la etapa de exploración, cuando en el presente caso, se está en un momento previo que no exigía la presentación de un EIA.

Distinto hubiera sido que plantee la argumentación en función de la ocurrencia de un vicio de motivación insuficiente que, si bien no anula el acto, con la conservación del mismo, obliga a su enmienda a través de la emisión de un nuevo acto administrativo. No obstante, esta orden no motiva una nueva decisión, sino que es una subsanación del defecto advertido, el cual es no trascendente respecto de la decisión final, y, por tanto, no cambia el sentido de lo decidido.

Aún más, no hubo interés público vulnerado con la decisión y, por tanto, no es válida la nulidad de oficio, en los términos de la Ley de procedimiento administrativo general. Como ya se advirtió anteriormente, de la redacción del artículo 202 de la citada ley, **no** puede haber nulidad de oficio sin vulneración al interés público. Inclusive este mismo razonamiento se replica, cuando vencido el plazo para declarar la nulidad en sede administrativa, se pretenda la declaratoria de nulidad en sede judicial, vía proceso contencioso-administrativo de lesividad.

En ese sentido, el TUO de la Ley N° 27584, en su artículo 13, exige que para la procedencia de la demanda y acreditar la legitimidad para obrar activa, la entidad debe presentar una resolución que exprese y fundamente el agravio tanto a la legalidad como al interés público que el acto impugnado genera.

Ahora bien, ciertamente, el concepto de interés público es abstracto, pero se concretiza en cada caso concreto a la luz de una evaluación de aquello que beneficia a la comunidad. En ese sentido, como señala Danós Ordóñez, citando a Odete Medauar, este concepto se asocia al deber de satisfacer el bienestar de la población, pero potenciado por una percepción general de las exigencias de la sociedad; en el mismo sentido que señala López Calera, el interés público es un compilado de fines prevalentes de un orden jurídico y político en un Estado democrático (Danós,2018,100).

Por esta razón es que la decisión de INRENA y del INGEMMET no vulnera un interés general, en los términos del interés público ambiental que permita el ejercicio del **derecho fundamental** a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo del plan de vida; en un sentido más concreto, el interés público de conservar áreas naturales protegidas por su alto valor para la **biodiversidad** y el desarrollo **sostenible** de la humanidad.

Como se puede advertir, la decisión del opinante INRENA permite la satisfacción de los intereses públicos identificados en el régimen de protección de las áreas naturales protegidas. Por tanto, no debió declararse la nulidad de oficio de la resolución de

INGEMMET, la cual, por la teoría del acto administrativo complejo, estuvo también compuesta por la decisión parcialmente definitiva del INRENA.

Finalmente, un aspecto que debe advertirse es el tiempo transcurrido desde la presentación del recurso de revisión hasta que la entidad convocó a la vista de la causa. Es importante señalar la posibilidad de que la declaratoria de nulidad haya excedido el tiempo prescrito en la norma para declarar la nulidad de oficio en sede administrativa. Como se recuerda, acorde a la normativa vigente, este plazo era de un año, contabilizado a partir de que quedase consentido el acto administrativo.

Como se advierte del expediente completo, mediante Oficio N° 828-2008-INGEMMET/PCD, de fecha 17 de julio de 2008, el presidente del Consejo Directivo del INGEMMET, remite al Consejo de Minería el expediente del petitorio, a razón del recurso de revisión interpuesto por el administrado en febrero de 2008. Así, mediante la constancia de Ingreso del Expediente N° 943-2008-MEM/CM, donde consta el sello de la entidad, inclusive, el Consejo de Minería toma conocimiento del recurso de revisión el día 8 de agosto del 2008.

Sin embargo, no es hasta el 25 de marzo de 2010 que programa la vista de la causa para el día 13 de abril del 2010. Mientras que declara la nulidad de oficio el 4 de mayo de 2010. En suma, se invalidó el acto luego de aproximadamente un año y nueve meses después de ingresado el expediente al Consejo de Minería.

#### Análisis del voto singular

El voto singular discrepa de la mayoría, señalando cinco argumentos, que se enmarcan en la invalidez de la declaratoria de nulidad, por no tener un sustento en la normativa vigente al momento del petitorio.

En primer lugar, señala acertadamente que no existe norma legal que ordene al INRENA emitir una nueva opinión vinculante. Con el agravante de que no cabe recurrir al Reglamento para las actividades de exploración minera, toda vez que el petitorio es un momento previo que, en ese momento, la regulación solo exigía el análisis de compatibilidad y no el de viabilidad ambiental. En ese sentido, ordenar que INRENA se manifieste nuevamente y sin valorar todo el conjunto de normas aplicables y las circunstancias del caso, evidencia un ejercicio arbitrario del poder conferido.

En segundo lugar, el vocal señala acertadamente que no hay agravio al interés público que justifique la nulidad de oficio, en los términos del artículo 202 de la Ley N° 27444; sobre este aspecto, ya se emitió una posición, líneas arriba.

En tercer lugar, un aspecto importante de atender es que, en efecto, el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2008-EM, fue publicado el 2 de abril de 2008. No obstante, acorde a su cuarta Disposición Transitoria, el reglamento entrará en vigencia a los diez días calendario de su publicación en el Diario Oficial. Es decir, entró en vigencia el 12 de abril de 2008.

Mientras que los actos administrativos son anteriores a la fecha de emisión de esta norma. De manera que se está incurriendo en una aplicación **retroactiva** de la norma, la cual no es admisible dentro del ordenamiento jurídico nacional ni por las reglas de la teoría general del Derecho, pues las normas tienen eficacia a partir del día siguiente a su publicación, salvo disposición expresa en la misma o que en el ámbito penal o sancionador donde esta aplicación puede darse siempre que sea favorable al imputado. Sin embargo, estos supuestos no son aplicables al presente caso.

En cuarto lugar, el vocal precisa con acierto que exigir un nuevo pronunciamiento de INRENA respecto de un EIA, genera un estado de incerteza en el administrado, pues para ese momento no está establecido en la **legalidad** cuáles serán los requisitos exigibles al mismo, afectando de esta manera sus garantías para la tutela de interés y derechos en el procedimiento administrativo. Similarmente, sucederá con la entidad, que tampoco tiene base legal para exigir determinados requisitos para la evaluación.

Por último, el vocal desestima el argumento del administrado, cuando señaló que el análisis de INRENA no contempla información de campo y, por tanto, su decisión carecería de validez y sustento. En tal sentido, sostengo que esta afirmación es sin sustento y, por tanto, no es un argumento. INRENA, y ahora SERNANP, tenía a su cargo labores de supervisión y actualización de la información relevante sobre las áreas protegidas, en el marco de su rol de rectoría. De manera que pueden movilizar personal para que realice las evaluaciones y constataciones pertinentes, cuando la misma realidad así lo amerite.

Aunado a ello, el vocal es el único funcionario durante todo el procedimiento analizado que se manifestó sobre la necesidad de aplicar los principios preventivo o precautorio en la evaluación de la compatibilidad de las actividades de aprovechamiento en las zonas. Como ya se señaló, estos principios son rectores en la Ley General del Ambiente

y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, de manera que **deben** ser abordados cuando se analice cualquier impacto de actividades económicas en el medio ambiente y el uso sostenible de recursos. Sobre todo, el principio preventivo que, como ya se explicó, tiene un rol trascendental para la gestión adecuada de riesgos y evitación de daños al medio ambiente.

## VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

- En primer lugar, la opinión técnica vinculante del INRENA, hoy SERNANP, debe entenderse como un **acto administrativo complejo, con contenido decisorio parcialmente definitivo**, y no como un acto de trámite que da impulso al procedimiento o agota la continuación del mismo causando indefensión. Como se determinó en el respectivo acápite, la decisión del INRENA tiene una elevada trascendencia por su especialidad y rectoría del SINANPE y, en el marco de la técnica administrativa de coordinación para la conservación de las áreas naturales protegidas, comparte esta decisión final con el INGEMMET que es la autoridad sectorial que dirige el procedimiento.

Aún con una opinión desfavorable, el procedimiento continúa pudiendo la autoridad administrativa solicitar que, ante vicios del acto, este puede ser revisado y corregido por la entidad, sin alterar el sentido de la decisión. Esto permite colegir que la decisión final es coordinada y se compone de dos "voluntades" o, mejor dicho, dos potestades que, en el marco de su competencia compartida, componen el acto definitivo que agota la instancia.

- En segundo lugar, conceptualizar a esta opinión como acto administrativo concuerda con el principio de debido procedimiento, pues establece el mandato de **notificar** la opinión técnica vinculante al administrado, a fin de que pueda emitir sus descargos en un plazo de cinco días hábiles, en caso esté en desacuerdo con la decisión. Estos descargos serían presentados al INGEMMET, trasladados al SERNANP a fin de que absuelva los mismos y, finalmente, se tome una decisión coordinada. Esta vía es menos onerosa y compleja que crear una vía recursiva adicional, como la reconsideración, lo cual debe armonizar también con la naturaleza del órgano.

- En tercer lugar, la modificación normativa del artículo 116 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas fue un acierto y permitió el destrabe del procedimiento administrativo para el otorgamiento de títulos de concesión minera. Ciertamente, el procedimiento tendía a ser costoso e ineficiente, en la medida en que no podía conocerse con certeza el impacto ambiental al momento del petitorio.

De manera que, aun con la incerteza, algunos administrados presentan su petitorio y este se observa por superposición a algún área protegida o a su zona de amortiguamiento. Posteriormente, INRENA emite su opinión desfavorable y el administrado recién toma conocimiento de ello una vez cancelado su petitorio. En caso interponga un recurso impugnativo de revisión, este será revisado, tiempo después, y en algunos casos como el del petitorio Dos Amigos II, luego de casi dos años. Para que el Consejo, de advertir un vicio, declare la nulidad, se retrotraiga todo hasta el momento de ocurrido el vicio, y se retome el procedimiento nuevamente, para obtener, muy probablemente una misma respuesta.

Esto sucede, entre otras razones, porque el administrado no tiene habilitada la posibilidad de presentar descargos y que las entidades coordinen un eventual cambio de decisión o reafirme lo decidido, pues, ciertamente, hay yerros o defectos que pueden advertirse tempranamente y enmendarse a tiempo. En vez de tener que continuar un largo procedimiento para obtener una decisión que pudo tomarse previamente y a tiempo.

Otro aspecto es que, en el ámbito de áreas naturales protegidas, el Consejo de Minería no tiene la **especialidad** para manifestarse sobre los aspectos técnicos que involucran la compatibilidad o viabilidad ambiental. Esta labor corresponde a los opinantes, de manera que los recursos que versen sobre estas cuestiones deben resolverse a nivel de instancia con el opinante y la autoridad sectorial de la instancia. De esta manera, no acudir al Consejo, que como se evidencia del análisis realizado, puede decidir incorrectamente, al ordenar, sin sustento legal, y desoyendo la normativa especial, que INRENA evalúe el aspecto ambiental, sin tener la habilitación legal para ello.

- En cuarto lugar, la motivación de actos administrativos se analiza a la luz del derecho al debido procedimiento y, a su vez, como elemento esencial de la

validez de un acto. Centralmente, cuando se identifique un vicio de motivación debe analizarse la **trascendencia** del mismo en la decisión final. En ese sentido, serán vicios no trascendentes y, por tanto, ameritan la conservación de la validez del acto, con la posterior enmienda, cuando la motivación contenga las razones esenciales e indispensables para decidir sobre un asunto. Todo lo que falte, debe ser subsanable, y al hacerlo, no debe cambiar el sentido de la decisión, pues ello evidenciará que sí era un vicio trascendente para la decisión final.

Aunado a ello, siguiente el desarrollo doctrinario y jurisprudencia, es clave la identificación inicial de los hechos con relevancia jurídica para, posteriormente subsumirlos en un supuesto normativo. Empero, este ejercicio, debe ser reforzado por un razonamiento lógico-jurídico que permita sustentar el cómo y por qué la norma impone la decisión objeto del acto.

- Finalmente, para el análisis de la nulidad de oficio, acorde a la normativa vigente al momento del presente petitorio, es indispensable que se valore la afectación del acto administrativo al interés público. Si bien este concepto es abstracto, es útil para su concreción, analizar el **fin público** que persigue cada actuación administrativa. Focalizando el análisis en este aspecto, corresponde ponderar el bienestar de la población, desde las exigencias de la sociedad, a fin de cumplir con los fines prevalentes de un orden jurídico y político en un Estado democrático.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APOYO Consultoría. (2021). *Valoración económica de la cadena de valor de los delitos ambientales en Loreto, Ucayali y Madre de Dios*. (Estudio elaborado para USAID en el marco de su Proyecto Prevenir).
- Bermejo, J (2001). *Derecho Administrativo Parte Especial*. 5° Edición. Editorial: Civitas, 319-350.
- Cajaville, J. (2011). Recursos administrativos: conceptos, elementos y presupuestos. Un estudio comparativo de los regímenes peruano y uruguayo. En *Derecho PUCP*, (67), 381-418.

[https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/EVA1\\_FINAL.pdf](https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/EVA1_FINAL.pdf)

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2997/35>

[46](#)

- Cierco, C. (2017). Los Informes. En *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público*. Tomo II, pp. 1638-1681.
- Danós, J.  
(1998) Las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo. Las llamadas resoluciones "que causan estado". En *Ius Et Veritas*, 9(16), 150-159.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15768>
- (1999) Comentarios al proyecto de la nueva ley de normas generales de procedimientos administrativos. En *THEMIS Revista De Derecho*, (39), 237-292.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10435>
- (2018) Los fines o intereses públicos o generales como criterios de interpretación de las normas administrativas para la administración pública. En VIII Congreso Nacional de Derecho Administrativo, pp. 95-110, Lima, Palestra.
- De la Morena, Luis. (1990). Curso de Derecho Administrativo. Tomo III. Madrid.
- Espinosa-Saldaña, E. (2003). Recursos administrativos: algunas consideraciones básicas y el análisis del tratamiento que les ha sido otorgado en la ley N° 27444. *Derecho & Sociedad*, (20), 108-119.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17297>
- Forno, X. (2009). El título minero como acto administrativo habilitante. En *Revista de Derecho Administrativo*. N° 8, pp. 47-62.
- García de Enterría, E. & Fernández, T.R. (2013). Los actos administrativos: concepto y elementos, clases eficacia de los actos, el silencio administrativo. En *Curso de Derecho Administrativo* (pp. 587-641). 16º Edición. Editorial: Thomson Reuters Proview.
- García, M. (2020). El principio de prevención como fundamento del derecho ambiental. En *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XX, 117-147. Universidad Externado.
- Guzmán, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General*. (1º Edición). Editorial: Instituto Pacífico.
- Huapaya, R.  
(2014). El régimen constitucional y legal de los recursos naturales en el ordenamiento jurídico peruano. En *Círculo de Derecho Administrativo*, (14), 327-339.

- (2015). El derecho constitucional al debido procedimiento administrativo en la ley de procedimiento administrativo general de la República del Perú. En *Revista de Investigaciones Constitucionales*, Curitiba, vol. 2, N°1, p.137-165.
- (2018). La técnica de los informes vinculantes para la protección de las áreas naturales protegidas en el derecho peruano. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*. (17) 405-438.
- Jiménez, R. (2019). El estudio de los bienes estatales con énfasis en el Derecho Administrativo nacional. En: *Actualidad Administrativa*. (312), 212-238.
  - Martín, R. (2009). Del régimen jurídico de los actos administrativos. *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General* (pp. 125-173). 1º edición. Editorial: Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
  - Monitoring of the Andean Amazon Project. (2015) *Imagen #10: Parque Nacional Bahuaja Sonene - aumenta la deforestación al interior y alrededor de la sección sur (Puno, Perú)*.  
<https://www.maaproject.org/2015/imagen-10-bahuaja/>
  - Morón, J. C.  
(2001). Los Actos Administrativos en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General. *Derecho & Sociedad*, (17), 242-257.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16889>  
(2020a). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. (15º Edición), Tomo I, Editorial: Gaceta Jurídica.  
(2020b). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. (15º Edición), Tomo II, Editorial: Gaceta Jurídica.
  - Rodríguez, C. (2020). Nulidad de oficio de los actos administrativos. *Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho* (53), pp. 151-173.
  - Rubio, M. & Arce, E. (2019). *Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano* (1º Edición). Pontificia Universidad Católica del Perú.
  - Sánchez, G. (2018). Una visión crítica a las innovaciones al mecanismo de nulidad de oficio de los actos administrativos. Consideraciones sobre una posible afectación al equilibrio entre legalidad y seguridad jurídica. *Foro Jurídico*, (17), 215 - 230.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/forojuridico/article/view/22767>
  - Villar, J.L. (1978). Los actos administrativos de trámite: el acto reiterativo y la indefensión del particular. *Revista de Administración Pública*, (86), pp. 335-386.
  - Wieland, P. (2017). *Introducción al derecho ambiental*. 1º Edición. Editorial: Pontificia Universidad Católica del Perú.

## **EXPEDIENTE E- 1929**

HABILITADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE ABOGADO, MEDIANTE LA SUSTENTACIÓN DE UN INFORME SOBRE UN EXPEDIENTE, CONFORME A LOS ARTÍCULOS 89° AL 91° DEL REGLAMENTO DE LA FACULTAD DE DERECHO.

## **ÁREAS DEL DERECHO**

**AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO, MINERO**



2.- COORDENADAS UTM, SISTEMA PSAD 56, DE LOS VÉRTICES DE LA(S) CUADRÍCULA(S) O POLÍGONO

(Coordenadas UTM referidas al Sistema Geodésico local PSAD 56. Indique los vértices del área en sentido horario)

VÉRTICE

NORTE

ESTE

1	8	567	000	00	370	000	00
2	8	566	000	00	370	000	00
3	8	566	000	00	368	000	00
4	8	567	000	00	368	000	00
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							

INSTITUTO GEOLOGICO MINERO Y METALURGICO



PETITORIO



07-00340-07

NOTA: SI EL ÁREA A SOLICITAR TIENE MAS DE 20 VÉRTICES, FOTOCOPIE ESTA PÁGINA Y CONSIGNE LAS COORDENADAS UTM DE LOS SIGUIENTES VÉRTICES.

### 3.- DATOS DEL PETICIONARIO

## PERSONA NATURAL

A).- PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL PETITORIO

100%

B).- DATOS PERSONALES

INSTITUTO GEOLOGICO MINERO Y METALURGICO INGENIEMET - MADRE DE DIOS	
FOLIOS	TRES
	Letras
	03
	Números

APELLIDO PATERNO : HUAMANI

APELLIDO MATERNO : CAILLAHUA

NOMBRES : ESTEBAN

NACIONALIDAD : PERUANO L.E., DNI O CARNÉ DE EXT. : 04818447

ESTADO CIVIL : SOLTERO RUC. NRO. 10048184478

E-MAIL (\*) : \_\_\_\_\_

TELÉFONO (\*) : \_\_\_\_\_

FIRMA : 

(\*) opcional.

C).- DOMICILIO LEGAL

PASAJE ESPERANZA A. H. NUEVA ESPERANZA S/N PUERTO MALDONADO  
Av, Jr o Calle N° Urbanización

TAMBOPATA TAMBOPATA MADRE DE DIOS  
Distrito Provincia Departamento

D).- DATOS DEL CÓNYUGE

APELLIDO PATERNO : \_\_\_\_\_

APELLIDO MATERNO : \_\_\_\_\_

NOMBRES : \_\_\_\_\_

NACIONALIDAD : \_\_\_\_\_ L.E., DNI O CARNÉ DE EXT. : \_\_\_\_\_

SEPARACIÓN DE PATRIMONIO-DATOS DE INSCRIPCIÓN: N° DE ASIENTO \_\_\_\_\_ FICHA \_\_\_\_\_  
INSCRITO EN LOS REGISTROS PÚBLICOS DE \_\_\_\_\_

NOTA: Si el Petitorio es solicitado por dos ó más Personas Naturales fotocopie ésta página y consigne los datos solicitados.

**4.- DATOS DEL PETICIONARIO**

**PERSONA JURIDICA**

**A).- PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN EN EL PETITORIO**

--	--	--	--

 %

**B).- DATOS DE LA PERSONA JURÍDICA**

RAZÓN SOCIAL : \_\_\_\_\_  
(Colocar el nombre con el que figura en la escritura de constitución)

R.U.C. : \_\_\_\_\_

TELÉFONO (\*) : \_\_\_\_\_

E-MAIL (\*) : \_\_\_\_\_

Nº DE RESOLUCIÓN : \_\_\_\_\_  
(Si se tratase de SMRL constituida de oficio por el INACC)

(\*) opcional.

**C).- DATOS DE INSCRIPCIÓN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS**

--	--	--	--	--	--	--	--

Nº DE FICHA

--	--	--	--	--	--	--	--

Nº DE ASIENTO

REGISTROS PÚBLICOS DE \_\_\_\_\_

**D).- DOMICILIO LEGAL**

Av, Jr o Calle Nº

Urbanización

Distrito

Provincia

Departamento

**E).- DATOS DEL REPRESENTANTE LEGAL**

APELLIDO PATERNO : \_\_\_\_\_

APELLIDO MATERNO : \_\_\_\_\_

NOMBRES : \_\_\_\_\_

NACIONALIDAD : \_\_\_\_\_

L.E., DNI O CARNÉ DE EXT : \_\_\_\_\_

FIRMA : \_\_\_\_\_

**DATOS DE INSCRIPCIÓN DEL PODER OTORGADO AL REPRESENTANTE LEGAL EN LOS REGISTROS PÚBLICOS**

--	--	--	--	--	--	--	--

Nº DE FICHA

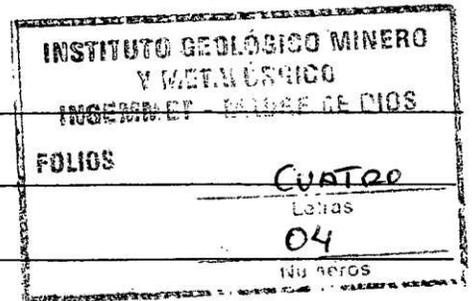
--	--	--	--	--	--	--	--

Nº DE ASIENTO

REGISTROS PÚBLICOS DE \_\_\_\_\_

■ **DATOS DEL APODERADO COMÚN (Art. 17, Inc. 1-a del D.S. 018-92-EM)**

(señalar apoderado común sólo si el petitorio lo solicitan dos o más personas naturales y/o jurídicas)



APELLIDO PATERNO : \_\_\_\_\_  
APELLIDO MATERNO : \_\_\_\_\_  
NOMBRES : \_\_\_\_\_  
NACIONALIDAD : \_\_\_\_\_  
L.E., DNI O CARNÉ DE EXT : \_\_\_\_\_  
E-MAIL (\*) : \_\_\_\_\_  
TELÉFONO (\*) : \_\_\_\_\_  
FIRMA : \_\_\_\_\_  
(\* opcional.  
**DOMICILIO LEGAL**

Av, Jr o Calle N°

Urbanización

Distrito

Provincia

Departamento

■ **RÉGIMEN A ADOPTAR**

(Llenar este campo sólo si el petitorio es solicitado por dos o más personas naturales y/o jurídicas)

SOCIEDAD CONTRACTUAL

SOCIEDAD LEGAL (SMRL)

**DATOS DE LA SOCIEDAD LEGAL (SMRL) A CONSTITUIR POR EL INACC, CUANDO EL PETITORIO ES SOLICITADO POR DOS O MÁS PERSONAS NATURALES Y/O JURÍDICAS:**

CAPITAL INICIAL (ART. 193 Y SGTES. DEL D.S. 014-92-EM): \_\_\_\_\_

NÚMERO DE PARTICIPACIONES: \_\_\_\_\_

VALOR DE CADA UNA DE LAS PARTICIPACIONES: \_\_\_\_\_

NOMBRES Y APELLIDOS DEL GERENTE: \_\_\_\_\_

NOTA: Si adopta el régimen de Sociedad Contractual, deberá inscribir la constitución de la sociedad en los Registros Públicos, previo al otorgamiento del título de concesión minera.

5.- ANEXOS

I.- Recibo de pago por DERECHO DE TRÁMITE

\* Banco de la Nación

\* Caja del INGEMMET

Nº de recibo : 29578417

Monto: \$ 345.00

II.- Recibo de pago por DERECHO DE VIGENCIA

BANCO DE LA NACION

Nº de recibo : 189968

Monto: \$ 200.00

III. Certificado de Devolución de Derecho de Vigencia

(Si usted acredita el pago del derecho de vigencia con Certificado llene la información solicitada y adjunte el Certificado original)

Nº de Certificado:

Fecha de Caducidad:

Monto:

TITULAR DEL CERTIFICADO: \_\_\_\_\_

IV. Constancia : (Si usted tiene la condición de PPM o PMA complete la información solicitada y adjunte copia de su Constancia)

Constancia de Pequeño Productor Minero (PPM)

Constancia de Productor Minero Artesanal (PMA)

Nº de Constancia: 934-2006

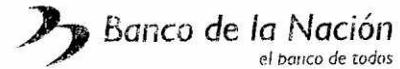
Fecha de aprobación: 10/10/2006

Fecha de expiración: 10/10/2008

6.- OBSERVACIONES:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

N°29578417



DEPÓSITO EN CUENTA CORRIENTE M.N.

REFRENDO (CARECE DE VALOR SIN EL REFRENDO DE LA MÁQUINA)

TRINIDAD PARRELLA  
N° 29578417

TIPO DE DEPÓSITO :	PLAZA :
1. EFECTIVO	A. MISMA PLAZA
2. CH. MISMO BANCO	B. OTRAS PLAZAS
3. CH. OTROS BANCOS	

IMPORTE EN \$/.

NÚMERO DE LA CUENTA CORRIENTE

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

CHEQUE N°	BANCO	GIRADOR/N° DE CUENTA	PLAZA	IMPORTE

TITULAR DE LA CTA. CTE.

NOMBRE DEL DEPOSITANTE :

D.N.I. :

FECHA :

**BANCO DE LA NACIÓN**  
 AGENCIA - B° PUERTO MALDONADO  
 21 SET. 2007  
 PAGADOR 5

SÍRVASE ENDOSAR Y ANOTAR EL NÚMERO DE SU CUENTA CORRIENTE AL DORSO DE CADA CHEQUE

TOTAL \$/.

ENTREGA EN CHEQUES

Imprenta Banco de la Nación

CLIENTE

INSTITUTO GEOMINERO MINERO Y METALÚRGICO

AGENCIA - MALDONADO

FECHA DE DEPÓSITO

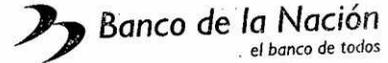
21 SET. 2007

IMPORTE

05

CLASICO

N°



### DEPÓSITO EN CUENTA CORRIENTE M.E.

REFRENDO (CARECE DE VALOR SIN EL REFRENDO DE LA MÁQUINA)

UTILICE UNA PAPELETA POR CADA TIPO DE DEPÓSITO

**TIPO DE DEPÓSITO :**

1. EFECTIVO
2. CH./ MISMO BANCO
3. CH./ OTROS BANCOS
4. CH./ BCOS. EXTERIORES

**PLAZA :**

A. MISMA PLAZA

B. OTRAS PLAZAS

**IMPORTE EN U.S. \$**

**NÚMERO DE LA CUENTA CORRIENTE**

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

CHEQUE N°	BANCO	GIRADOR/N° DE CUENTA	PLAZA	IMPORTE

**TITULAR DE LA CTA. CTE.**

**NOMBRE DEL DEPOSITANTE**

D.N.I. **ALVARO DE LA NACION** FIRMADO **ALVARO MALDONADO** FIRMA

**FECHA** 21 SET. 2007



SÍRVASE ENDOSAR Y ANOTAR EL NÚMERO DE SU CUENTA CORRIENTE AL DORSO DE CADA CHEQUE

**TOTAL U.S. \$** ENTREGA EN CHEQUES

CLIENTE

SELLO Y FIRMA DEL RECIPIENTE - PAGADOR

SOJIN INI 90

LEONIS 06

SEIS

INSTRUMENTO DE CREDITO

INSTRUMENTO DE CREDITO

INSTRUMENTO DE CREDITO

IMPRESA: BANCO DE LA NACION F. OP - 040 - 2000 - DOPL



SECTOR ENERGIA Y MINAS  
INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y  
METALÚRGICO

INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y METALÚRGICO Dirección de Concesiones Mineras	
Diez	
LETRAS	
FOLIOS : 10	
NUMEROS	



**CODIGO : 070034007**  
**PETITORIO : DOS AMIGOS II**

**INFORME N° 4260 -2007-INGEMMET-DCM-UTO**

Sr. JEFE:

**ASUNTO : ADMISIÓN DE PETITORIO**  
**REFERENCIA : SOLICITUD DE CONCESIÓN MINERA**

Se ha revisado el aspecto técnico de la solicitud de formulación del presente petitorio, informándose lo siguiente:

**DATOS DEL PETITORIO:**

**FECHA DE FORMULACION : 21/09/2007**                      **HORA : 11:06:00**  
**CLASIFICACION : Metálica**                                      **OF. FORMULACION : MADRE DE DIOS**  
**EXTENSION (Has) : 200.0000**                                      **N° DE CUADRICULAS : 2**  
**NOMBRE(s) DE LA(s)**  
**CARTA(s) NACIONAL(es) : COLORADO**  
**NUMERO DE LA(s) HOJA(s) : 26-V**  
**ZONA : 19**    **ESCALA : 1/100,000**  
**DEMARCACION :**  
**DISTRITO(s) : INAMBARI**  
**PROVINCIA(s) : TAMBOPATA**  
**DEPARTAMENTO(s) : MADRE DE DIOS**

**SITUACION DEL PETITORIO**  
**CUADRICULAS SIN DERECHOS MINEROS PRIORITARIOS**

**OBSERVACIONES:**

- a) El petitorio en evaluación no presenta derechos mineros prioritarios.
- b) El petitorio en evaluación no presenta derechos mineros posteriores.
- c) El petitorio en evaluación se encuentra superpuesto totalmente sobre:
  - PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE, declarado con DECRETO SUPREMO 048-2000-AG, publicado el 04/09/2000, AMORTIGUAMIENTO.
  - RESERVA NACIONAL TAMBOPATA, declarado con DECRETO SUPREMO 048-2000-AG, publicado el 05/09/2000, AMORTIGUAMIENTO.

➤ **PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE, declarado con DECRETO SUPREMO 048-2000-AG, publicado el 04/09/2000, AMORTIGUAMIENTO.**

- Mediante Resolución Jefatural N° 141-2003-INRENA de fecha 30/09/2003, **publicada** en el Diario Oficial EL PERUANO el 07/10/2003, **se aprobaron** los Planes Maestros de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene.

Mediante Resolución Jefatural N° 290-2005-INRENA de fecha 06/12/2005, publicada en el Diario Oficial EL PERUANO el 11/12/2005, se **publica** la Memoria Descriptiva y mapa que delimita la **Zona de Amortiguamiento** de la **Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene.**

Revisado la memoria descriptiva y el mapa que delimita la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene, se observa en ella lo siguiente:

La zona de amortiguamiento se encuentra delimitada de manera georeferenciada utilizando coordenadas UTM y descriptiva utilizando accidentes geográficos.

Los datos técnicos del mapa publicado son:

Datum = WGS 84  
Zona UTM = 19  
Escala = 1 / 2'500,000.

- Por lo que, somos de opinión que la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene **cumple con los requisitos** a que se refiere el artículo 61° del Decreto Supremo N° 038-2001-AG.
- El mapa de la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene, publicada en el Diario Oficial EL PERUANO el 11/12/2005, **coincide** con lo ingresado al Catastro de Áreas Restringidas.
- Por lo expuesto, se ha determinado que el petitorio **DOS AMIGOS II** de Cd: **070034007**, se encuentra superpuesto en forma **PARCIAL** a la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene.

➤ **RESERVA NACIONAL TAMBOPATA, declarado con DECRETO SUPREMO 048-2000-AG, publicado el 05/09/2000, AMORTIGUAMIENTO.**

- Mediante Resolución Jefatural N° 141-2003-INRENA de fecha 30/09/2003, **publicada** en el Diario Oficial EL PERUANO el 07/10/2003, **se aprobaron** los Planes Maestros de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene.
- Mediante Resolución Jefatural N° 290-2005-INRENA de fecha 06/12/2005, publicada en el Diario Oficial EL PERUANO el 11/12/2005, se **publica** la Memoria Descriptiva y mapa que delimita la **Zona de Amortiguamiento** de la **Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene.**

Revisado la memoria descriptiva y el mapa que delimita la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, se observa en ella lo siguiente:

La zona de amortiguamiento se encuentra delimitada de manera georeferenciada utilizando coordenadas UTM y en forma descriptiva utilizando accidentes geográficos.

Los datos técnicos del mapa publicado son:

Datum = WGS 84  
Zona UTM = 19  
Escala = 1 / 2'500,000.

- Por lo que, somos de opinión que la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata **cumple con los requisitos** a que se refiere el artículo 61° del Decreto Supremo N° 038-2001-AG.
  - El mapa de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, publicada en el Diario Oficial EL PERUANO el 11/12/2005, **coincide** con lo ingresado al Catastro de Áreas Restringidas.
  - Por lo expuesto, se ha determinado que el petitorio **DOS AMIGOS II** de Cd: **070034007**, se encuentra superpuesto en forma **PARCIAL** a la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata.
- d) Revisado el petitorio en la Carta Nacional de nombre: COLORADO Hoja: 26-V, elaborado por el IGN:

NO SE OBSERVA:

- Area Urbana, ni Expansión Urbana
- Zona Agrícola.

Las coordenadas UTM del presente petitorio se encuentran correctamente identificadas, siendo estas las siguientes:

COORDENADAS UTM DEL PETITORIO		
VERTICES	NORTE	ESTE
1	8 567 000.00	370 000.00
2	8 566 000.00	370 000.00
3	8 566 000.00	368 000.00
4	8 567 000.00	368 000.00

Remítase el expediente a la Unidad Técnica Normativa, para su informe respectivo.

Lima, 05 OCT 2007

  
Ing. EDGAR CAMARENA BARZOLA  
UNIDAD TÉCNICO OPERATIVA  
DIRECCIÓN DE CONCESIONES MINERAS



  
Ing. JAIME CASTRO BULLON  
DIRECTOR DE LA UNIDAD TÉCNICO OPERATIVA  
DIRECCIÓN DE CONCESIONES MINERAS

NOTA: SE ADJUNTA EL PLANO CATASTRAL

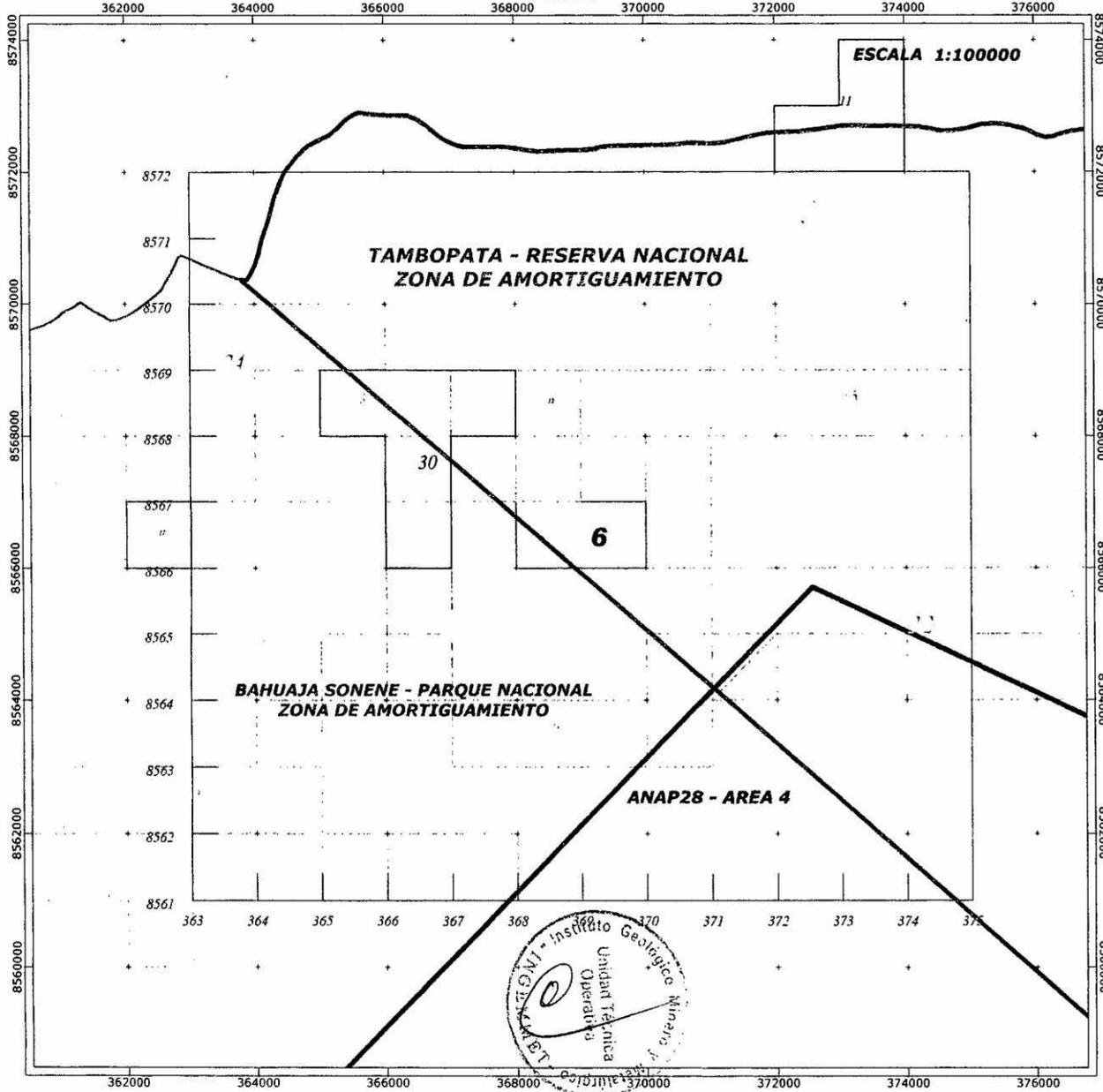


INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y METALÚRGICO  
DIRECCIÓN DE CONCESIONES MINERAS  
UNIDAD TÉCNICA

### PLANO CATASTRAL

26-V  
COLORADO

Fecha: 28/09/07



**CODIGO** : 070034007  
**DERECHO MINERO** : DOS AMIGOS II  
**NUMERO DE HECTAREAS** : 200.0000

**DERECHOS ANTERIORES:**  
No presenta derechos anteriores...  
**DERECHOS POSTERIORES:**  
No presenta derechos posteriores...

**CATASTRO NO MINERO:**  
**Zonas urbanas:** No se encontró ninguna en el área de influencia  
**Zonas reservadas:** BAHUAJA SONENE - PARQUE NACIONAL / TAMBOPATA - RESERVA NACIONAL  
**Límites fronterizos:** Distancia de la línea de frontera 142.938 (Km.)

INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y METALÚRGICO - INGEOMET  
 Dirección de Concesiones Mineras  
 Doble Letras  
 FOLIOS ..... 12 .....  
 LETRAS .....

#### LISTADO

#	NOMBRE	CODIGO	PADRON	TE	TP	PUBL	CATA	SUST
6	DOS AMIGOS II	070034007	-	PE	P	NP	NI	M
1	AGUILAR I	070018207	-	PE	P	NP	NI	M
2	BETYNA DOS	070020505	-	PE	P	NP	NI	M
3	BOCA CAIMAN	070000404	-	PE	P	NP	NI	M
4	CARMENCITA DEL ROSARIO	070011207	-	PE	P	NP	NI	M
5	DOS AMIGOS I	070033707	-	PE	P	NP	NI	M
7	EDYLIZ	070008107	-	PE	P	NP	NI	M
8	EL MIRADOR MB	070009607	-	PE	P	NP	NI	M
9	ESPERANZA BRAYAN	070031707	-	PE	P	NP	NI	M
10	GUSTAVO M	070008007	-	PE	P	NP	NI	M
11	JAYAVE 2005 UNO	010023205	-	PE	Y	NP	NI	M
12	JUAN DIEGO 2004	070049704	-	PE	Y	NP	NI	M
13	LOS TRES AMIGOS DE LA PAMPA	070016107	-	PE	P	NP	NI	M
14	LUDARES II	070020107	-	PE	P	NP	NI	M
15	LUDARES III	070020207	-	PE	P	NP	NI	M
16	MANUANI II	070035604	-	PE	P	NP	NI	M
17	MEDALID I	070012105	-	PE	T	NP	I	M
18	NUEVO AMANECER JAYAVE	070000504	-	PE	P	NP	NI	M
19	SADAM DOS	070020405	-	PE	P	NP	NI	M
20	SAN JOSE G	070027204	-	PE	P	NP	NI	M
21	SANDRA 2	070022507	-	PE	P	NP	NI	M
22	SR CCOYLLORITI	070003706	-	PE	P	NP	NI	M
23	TRES AMIGOS	070021707	-	PE	P	NP	NI	M
24	TRES AMIGOS 2007	070023307	-	PE	P	NP	NI	M
25	TRES AMIGOS DOS	070031807	-	PE	P	NP	NI	M
26	TRES AMIGOS UNO	070030307	-	PE	P	NP	NI	M
27	TRES HERMANOS MA	070030407	-	PE	P	NP	NI	M
28	TRES HERMANOS MA II	070033207	-	PE	P	NP	NI	M
29	V Y L Nº 6	070001405	-	PE	P	NP	NI	M
30	VIRGEN ROSARIO SAGITARIO	070045104	-	PE	Y	NP	NI	M
31	YERSON 2	070030507	-	PE	P	NP	NI	M

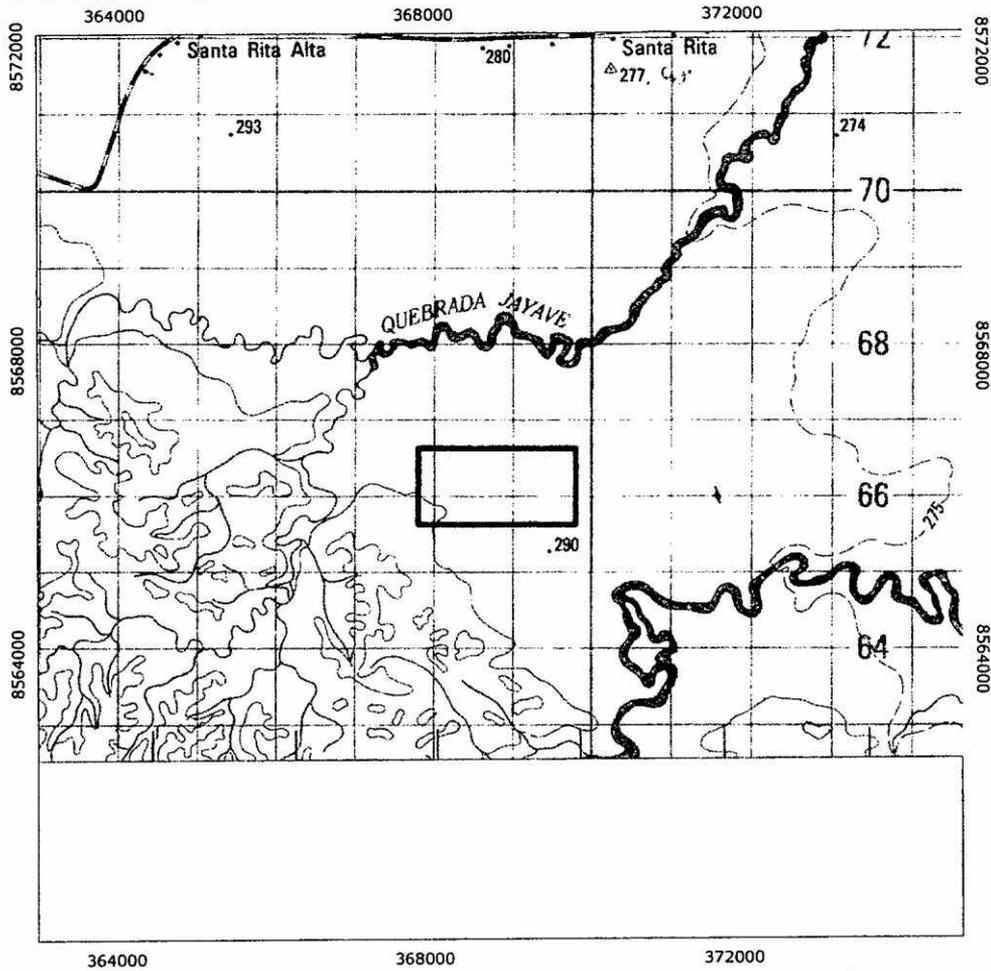
CLÁUSULA DE SALVAGUARDA: La información sobre Áreas Restringidas a la Actividad Minera (Áreas Naturales, Zonas Urbanas y de Expansión Urbana, Zonas Arqueológicas, Proyectos Especiales, Reserva Turística y otras) que grafican en el plano catastral, tienen CARÁCTER REFERENCIAL, toda vez que su administración corresponde a otras entidades. Su actualización se efectúa de acuerdo a la información que dichas Entidades envíen al INGEOMET.



# FORMATO

Código : DCM-F-006  
 Versión : 00  
 Aprobado por : DGCM  
 Fecha aprob. : 22-03-02  
 Página : 1 de 1

## OBSERVACIONES DE LA CARTA NACIONAL



### INTERVALO DE CURVAS 50 METROS

ELIPSOIDE.....INTERNACIONAL  
 CUADRICULA.....UTM CADA 1 000 METROS, ZONA 19  
 PROYECCION.....TRANSVERSA DE MERCATOR  
 DATUM VERTICAL.....NIVEL MEDIO DEL MAR  
 DATUM HORIZONTAL.....DATUM PROVISIONAL SUDAMERICANO DE 1956

DERECHO MINERO : DOS AMIGOS II  
 NOMBRE DE LA CARTA : COLORADO  
 NUMERO DE LA CARTA : 26V  
 ESCALA : 1/100 000  
 ZONA : 19

### UBICACION

DISTRITO : INAMBARI  
 PROVINCIA : TAMBOPATA  
 DEPARTAMENTO : MADRE DE DIOS

### OBSERVACIONES :

Ninguna...



INSTITUTO GEOLOGICO MINERO Y METALURGICO - INGEMMET  
 Dirección de Concesiones Mineras

*Teel*  
 LETRAS

FOLIOS 13

Reporte : SGR026N1

TIPO DE TITULAR	NATURAL	CALIFICACION VIGENTE PPM (VENCE : 10/10/2008 ) Nº Calif. 0934-2006	CONYUGE
CODIGO DE TITULAR	009770		
NOMBRE DE TITULAR :	ESTEBAN HUAMANI CAILLAHUA		
CONYUGE			
FECHA DE CONSULTA	21/09/2007		

**VIGENTES**

CODIGO	DERECHO MINERO	PROVINCIA	ES T	FECHA FORMULAC	F.TRANSF (Adquirido)	FICHA/PAR. ELECT	TIPO HECT	HECT EXP	CESIONARIO	% Part.	Has.EXP. x PARTIC.	RESOL.sin CONSENTIR	Has DISP x PARTIC.
070021605	MELITON	MANU	T	13/07/2005			Formul.	180.0000		100.00	180.0000	-	180.0000
070009306	ELENA CHIRINOS	TAMBOPATA	R	18/05/2006			Formul.	600.0000		100.00	600.0000	-	600.0000
070033707	DOS AMIGOS I	TAMBOPATA	R	18/09/2007			Formul.	200.0000		100.00	200.0000	-	200.0000
070034007	DOS AMIGOS II	TAMBOPATA	R	21/09/2007			Formul.	200.0000		100.00	200.0000	-	200.0000
<b>TOTAL DE HECTAREAS :</b>											1180.0000		1,180.00

**CESIONADOS AL TITULAR (referencial)**

CODIGO	DERECHO MINERO	PROVINCIA	SIT	EST	FECHA FORMUL.	FECHA INIC.COMP. CESION	FECHA INSC.REG.	FICHA/PAR. ELECT	TIPO HECT	HECT EXP	CEDENTE	% PART	HAS EXP X PART	HAS DISP X PART
<b>TOTAL DE HECTAREAS :</b>												0.0000	0.0000	
<b>TOTAL HECTAREAS (Vigentes y Cesionarios) :</b>												1,180.0000		
<b>TOTAL HECTAREAS DISPONIBLES (Vigentes y Cesionarios) :</b>													1,180.0000	

**TRANSFERIDOS POR EL TITULAR (referencial)**

CODIGO	DERECHO MINERO	PROVINCIA	SIT	EST	FECHA FORMULAC	FECHA TRANSF.	FICHA /PARTIDA	TIPO HECT	HAS EXP	% PART	HAS EXP X PART	HAS DISP X PART	
<b>TOTAL DE HECTAREAS :</b>											0.0000	0.0000	
<b>TOTAL DE HECTAREAS TRANSFERIDOS DESPUES DE 21/09/2007</b>													

**EXTINGUIDOS**

CODIGO	NOMBRE	EST	FECHA EXTINCION	FECHA FORMULAC	TIPO HECT	HECT.EXP	CESIONARIO	% Part.	TOTAL Has
070018706	SARA HCH	R	01/09/2006	17/08/2006	Formul.	400.0000		100.00%	400.0000
<b>TOTAL DE HECTAREAS :</b>									400.0000

**Notas :** \* No incluye Acumulaciones en Trámite.

\* Se consideran Sociedades Legales Formadas a través de los Cambios Automáticos.

\* Los Derechos Cesionados no consideran la fecha de vencimiento de la cesión.

\* Se considera la última fecha de transferencia registrada.

\* (A) indicador de adquirido.

\* TRANSFERENCIAS = D.M. transferidos por el titular (referencial).

\* Resoluciones de título pendientes de consentimiento.



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"

"Año del Deber Ciudadano"

**INFORME N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP**

PARA : **ING. JORGE ARTIDORO UGAZ GÓMEZ**  
Intendente de Áreas Naturales Protegidas

ASUNTO : Informe Técnico de Petitorio Minero: "Dos Amigos II"

REFERENCIA : 1) Oficio N° 529-2007-INGEMMET-DCM  
2) Informe N° 4260-2007-INACC-DCM-UTO

FECHA : Lima, 07 de Diciembre del 2007

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, para hacerle llegar el informe técnico correspondiente a la solicitud de otorgamiento del título de concesión minera respecto del petitorio minero metálico **Dos Amigos II**, con código N° 07-00340-07, que fuera solicitado a este Instituto por la Dirección de Concesiones Mineras del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico, mediante documento 1) de la referencia.

**I. DEL ÁREA NATURAL PROTEGIDA**

- 1.1 El 5 de septiembre del 2000, mediante Decreto Supremo N° 048-2000-AG, declaran la Reserva Nacional Tambopata, amplían el Parque Nacional Bahuaja Sonene y se establece su zona de amortiguamiento.
- 1.2 El 30 de septiembre del 2003, mediante Resolución Jefatural N° 141-2003-INRENA, se aprueban los planes maestros del Parque Nacional Bahuaja Sonene y Reserva Nacional Tambopata.
- 1.3 El 11 de diciembre de 2005, mediante Resolución Jefatural N° 290-2005-INRENA se publica en el diario oficial El Peruano la memoria descriptiva y mapa que delimita la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene.

**II. BASE NORMATIVA**

- a. Constitución Política del Perú
- b. Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- c. Ley N° 26839, Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.
- d. Ley N° 27651, Aprueba Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.
- e. Ley N° 28315, Ley que establece un nuevo plazo al derecho de preferencia para los productores mineros artesanales.
- f. Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- g. Decreto Supremo N° 013-2002-EM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27651.
- h. Decreto Supremo N° 040-2004-EM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28315.
- i. Decreto Supremo N° 008-2005-EM, que aprueba la modificación al Decreto Supremo N° 040-2004-EM.



INSTITUTO GEOLOGICO MINERO Y  
METALURGICO - INGEMMET  
Dirección de Concesiones Mineras  
*Diana Velez*  
LETRAS  
FOLIOS *12*



MINISTERIO DE AGRICULTURA  
INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS  
NATURALES

### INFORME N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP

- j. Resolución Jefatural N° 141-2003-INRENA, que aprueba el Plan Maestro de la Reserva Nacional Tambopata.
- k. Resolución N° 137-2005/MEM-DM, que aprueba la lista de los mineros artesanales que pueden acceder al ejercicio del derecho de preferencia.

### III. ASPECTO TÉCNICO

El petitorio minero metálico **Dos Amigos II**, se encuentra ubicado en el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, sobre una extensión de 200 ha; el cual se superpone totalmente con la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene, según consta del mapa adjunto.

Según la clasificación del Mapa de Cobertura y Uso de los Suelos pertenece a la categoría de bosque húmedo de terrazas (bh-t), localizado sobre terrazas aluviales que pueden ser inundables y no inundables. Las especies más representativas son el "pájaro bobo" *Tessaria integrifolia*, "ceticos" *Cecropia membranacea*, "cañaverales" *Gynerium sagittatum*, "matico" *Piper divarigatum*, "oje" *Ficus insipida*, "cedro" *Cedrela odorata*. También encontramos en menor grado al bosque húmedo de terrazas con pacal (Bh-t-Pc), el mismo que guarda similitud con el bosque húmedo de montañas, predominando la caña silvestre conocida como "paca" *Guadua weberbaueri*.

En relación al Mapa Ecológico (INRENA, 1994, Mapa Ecológico del Perú), la zona se encuentra considerada como bosque muy húmedo - subtropical (bmh-S), compuesto por una cubierta vegetal de bosque alto y exuberante perennifolio y con una composición florística muy diversificada recubierto con abundantes epífita. La zona es apropiada para el manejo forestal.

El petitorio en mención, según el Mapa Forestal del Perú, (OIRN-INRENA, 1995. Mapa Forestal del Perú), pertenece a la categoría de bosque húmedo de terrazas medias (bh-tm), localizado en llanura aluvial de sedimentación y se le considera como maduro o en equilibrio dinámico. Está representado por especies como: "azúcar huayo" *Hymenaea*, "chimicua" *Perebea*, "shimbillo" *Inga*, entre otras especies. Gran parte de este bosque se mantiene integro por formar parte de la RNTAM y del PNBS. Asimismo en menor grado tenemos al bosque húmedo de terrazas medias - altas con pacal (Bh-tma/Pc), donde sobresale la paca y como árboles dominantes la "castaña" *Bertholletia excelsa* y el "mashonaste" *Clarisia racemosa* y otras especies como el "shihuahuaco", el "oje", "tahuari", "ubos", "quinilla colorada", "shiringa, entre otros.

En relación al Mapa de Capacidad de Uso Mayor de Suelos (INRENA, 1995, Mapa de Capacidad de Uso Mayor de los Suelos) la zona se encuentra conformada principalmente por tierras con aptitud para: a) Producción forestal y b) Protección; ambas con limitaciones por suelo y riesgo de erosión. Estas tierras presentan suelos desarrollados mayormente a partir de materiales residuales; moderadamente profundos a superficiales; textura moderadamente fina a fina; con pendientes fuertemente inclinadas a muy empinadas.

El petitorio minero solicitado es de carácter metálico, su explotación implicaría una remoción del recurso forestal existente lo que ocasionaría la erosión de los suelos, modificación del paisaje natural, contaminación ambiental del hábitat de las especies endémicas antes indicadas, proveniente de los desechos sólidos de suelos, aire y agua, lo que repercutiría directamente en la supervivencia de estas y de los pobladores de los Centros Poblados Menores de Primavera Alta y Santa Rita Baja.

INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS MINEROS Y  
METALÚRGICO - INGEMMET  
Dirección de Concesiones Mineras

Vente

LETRAS

FOLIOS

20



INRENA

MINISTERIO DE AGRICULTURA  
INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS  
NATURALES

INSTITUTO GEOLOGICO MINERO Y  
METALURGICO - INGEMMET  
Dirección de Concesiones Mineras

Venturo

LETRAS

FOLIOS

21

## INFORME N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP

### IV. ASPECTO LEGAL

La Reserva Nacional Tambopata se caracteriza por contar con una gran diversidad natural y cultural; cuya conservación depende del mantenimiento de los procesos ecológicos y socioculturales así como de la interacción entre ellos. Es justamente dicha interacción la que definirá los procesos de producción cultural que influyen en los procesos ecológicos, por esa razón ambos requieren de una atención especial en su gestión o manejo.

Siendo el nivel de integración más inmediato su zona de amortiguamiento, y teniendo en cuenta el mandato de "tratamiento especial" por parte de los distintos sectores, la gestión de las áreas naturales protegidas exige la definición de lineamientos y criterios que orienten el "tratamiento especial" al que hace alusión el artículo 61° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

En tal sentido, que luego aprobado el Plan Maestro, se establece que las actividades realizadas en la zona de amortiguamiento, no deben poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la Reserva Nacional Tambopata, por lo que se deben promover alianzas con las poblaciones locales asentadas en ella y con los diversos sectores público y privado.

Además se ha establecido como parte de las prioridades el reconocimiento y formalización jurídica de los derechos existentes en la zona de amortiguamiento, a fin de poder regular de mejor manera el uso de los recursos naturales.

Basándonos en lo establecido en el párrafo anterior y tomando la recomendación establecida en el mismo Plan Maestro, respecto a la necesidad de regular y ordenar la actividad minera en la zona de amortiguamiento, se ha considerado necesario aunarnos al esfuerzo de formalizar a aquellos que realizan la actividad minera desde antes de la creación del ANP y que fueron reconocidos por el Ministerio de Energía y Minas a través del procedimiento que fuera establecido para el ejercicio de derecho de preferencia.

Es de esta manera, que mediante Resolución N° 137-2005/MEM-DM, se aprobó la lista de los mineros artesanales que podían acceder al ejercicio del derecho de preferencia, dado que cumplen con los requisitos establecidos por la Ley General de Minería y su Reglamento; el INRENA considera importante e imprescindible aportar al ordenamiento minero y al reconocimiento de la actividad minera realizada desde antes de la misma creación del ANP y de su Zona de Amortiguamiento; otorgando la opinión técnica favorable imprescindible para que se opte por el título de Concesión Minera, tal como lo dispone el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Es importante señalar que las actividades realizadas en la zona de amortiguamiento, no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines de la Reserva Nacional Tambopata ni sus valores turísticos, paisajísticos, ecológicos, genéticos, sociales y culturales; por cuanto los títulos mineros que se emitan en esta zona de amortiguamiento, considerando el tratamiento especial de la misma, deberán presentar sus Instrumentos de Evaluación de Impacto Ambiental en los plazos establecidos por la normatividad vigente.

### IV. CONCLUSIÓN

El petitorio minero metálico Dos Amigos II, se superpone totalmente con la Zona de Amortiguamiento de la RNTAMB. Pertenece a la categoría de bosque húmedo de terrazas, bosque húmedo de terrazas con pacal, bosque húmedo de terrazas medias, bosque húmedo





INRENA

MINISTERIO DE AGRICULTURA  
INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS  
NATURALES

de terrazas medias – altas con pacal y bosque muy húmedo – subtropical recubiertas con vegetación que requiere ser conservada como la "castaña" *Bertholletia excelsa* y el "mashonaste" *Clarisia racemosa* y otras especies como el "shihuahuaco, el "oje", "tahuari, "ubos", "quinilla colorada", "shiringa, entre otros; los cuales actúan como cobertura protectora del suelo, protegiéndolo de las precipitaciones de la zona, evitando los procesos de erosión y desertificación. Este sector está conformado principalmente por tierras de protección muy sensibles a los procesos erosivos, que pueden originar el desequilibrio de vertiente, desencadenando deslizamientos en el lugar.

Debido a la superficialidad de los suelos y a la ocurrencia de altas precipitaciones, dichas áreas se verían seriamente afectadas con la actividad minera pues implicaría un cambio del paisaje natural, por la remoción del potencial forestal existente y la presencia humana, en una zona de cabecera de cuenca en el sector de la Quebrada Jayave, generando disturbios y sobretodo, desechos sólidos que son contaminantes ambientales de superficie, subterráneos y de cuerpos acuáticos. Existe información que se han producido inundaciones y sedimentaciones en los Centros poblados de Santa Rita Baja y Primavera Alta, originando que los habitantes migren hacia el Área Natural Protegida provocando impactos negativos en la zona.

Por lo expuesto, el suscrito emite **OPINIÓN TÉCNICA DESFAVORABLE** respecto a la continuación del trámite del petitorio minero metálico: Dos Amigos II, localizado al interior de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene.

Cabe añadir que lo antes opinado no constituye un pronunciamiento sobre derechos que terceros pudiesen reclamar sobre los petitorios solicitados.

Es todo cuanto informo para los fines pertinentes.

Atentamente,

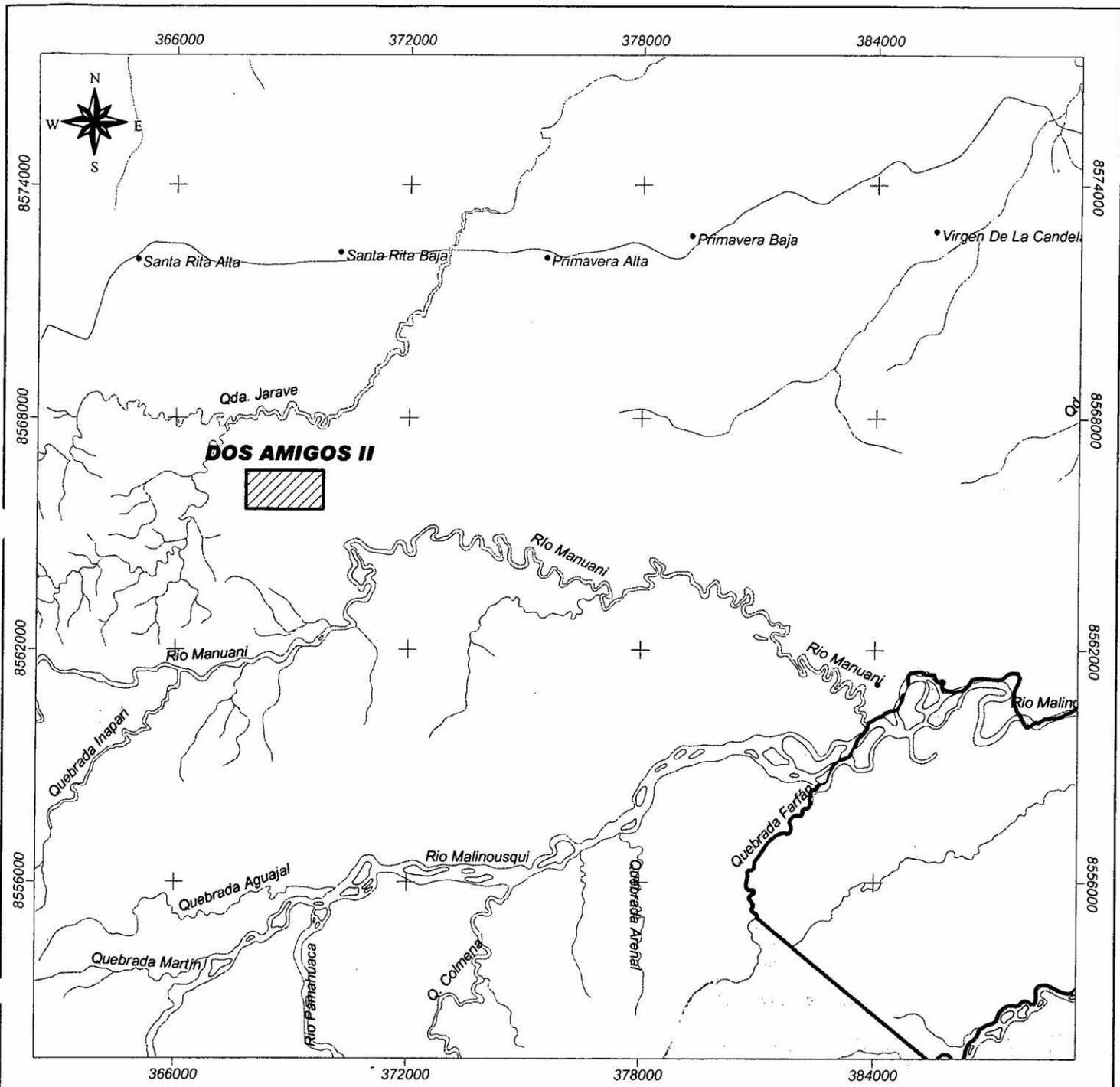
  
**Denis Cruces Aguirre**  
Coordinador RNTAMB-PNBS

Visto el Informe que antecede procedo a elevarlo a su conocimiento al encontrarlo conforme en todos sus aspectos técnicos.

  
  
**Biga Ada Castillo Ordinola**  
Directora de Operaciones de la IANP

INSTITUTO GEOLOGICO MINERO Y  
METALURGICO - INGEMMET  
Dirección de Concesiones Mineras

*Veintidos*  
LETRAS  
22  
FOLIOS




 REPÚBLICA DEL PERÚ  
 MINISTERIO DE AGRICULTURA  
 INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES  
 INTENDENCIA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS


  
**RESERVA NACIONAL TAMBOPATA**

Escala : 1/150 000  
 Datum : WGS 84  
 Zona : 19

Fuente : IANP, Carta Nacional 1/100,000 IGN.

Elaborado por: 

Revisado por: 

DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO MINERO Y METALÚRGICO - INGEMMET  
 Dirección de Concesiones Mineras  
 Veintitres  
 LETRAS  
 23

**Signos Convencionales**

- Centros poblados
- ~ Ríos
- Islas
- ~ vías

**LEYENDA**

-  Petitorio Minero
- Reserva Nacional Tambopata
- Parque Nacional Bahuaja Sonene
- Zona de Amortiguamiento



SECTOR ENERGIA Y MINAS  
INSTITUTO GEOLÓGICO MINERO Y  
METALÚRGICO

Resolución de Presidencia N° **0015** -2008-INGEMMET/PCD/PM

Lima, 01 FEB 2008

VISTO, el expediente del petitorio minero **DOS AMIGOS II**, con código N° **07-00340-07**, formulado por **ESTEBAN HUAMANI CAILLAHUA** con fecha 21 de septiembre del 2007, a horas: 11:06, comprendiendo 200 hectáreas de extensión, por sustancias **metálicas**, ubicado en el distrito de **INAMBARI**, provincia de **TAMBOPATA** y departamento de **MADRE DE DIOS**;

CONSIDERANDO:

Que, la Unidad Técnica Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras, advirtió que el presente petitorio minero se encuentra superpuesto totalmente **A LAS ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO DE LA RESERVA NACIONAL TAMBOPATA Y EL PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE**, la mismas que se encuentran ingresadas al Sistema de Graficación Catastral y cumplen con los requisitos a que se refiere el Decreto Supremo N° 038-2001-AG;

Que, por Oficio N° 1154-2007-INRENA-IANP/DOANP, de fecha 27 de diciembre del 2007, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, remite el Informe Técnico N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP, en el cual se emite **opinión técnica desfavorable** respecto a la continuación del trámite del petitorio minero **DOS AMIGOS II**, con código N° **07-00340-07**;

Que, mediante Informe N° 1215-2007-INGEMMET-DCM-UTO, se confirma la superposición total del petitorio minero **DOS AMIGOS II**, con código N° **07-00340-07**, **A LAS ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO DE LA RESERVA NACIONAL TAMBOPATA Y EL PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE**;

Que, mediante Decreto Supremo N° 048-2000-AG, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 05 de septiembre del 2000, se declaró Reserva Nacional Tambopata, ubicada en la provincia de Tambopata del Departamento de Madre de Dios y el Parque Nacional Bahuaja Sonene, ubicado en la Provincia de Tambopata del Departamento de Madre de Dios;

Que, mediante Resolución Jefatural N° 141-2003-INRENA de fecha 30/09/2003, publicada en el

Diario Oficial "El Peruano" el 07 de octubre del 2003, se aprobaron los Planes Maestros de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene;

Que, mediante Resolución Jefatural N° 290-2005-INRENA de fecha 06 de diciembre del 2005, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" 11 de diciembre del 2005, se publica la Memoria Descriptiva y mapa que delimita **LAS ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO DE LA RESERVA NACIONAL TAMBOPATA Y DEL PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE;**

Que, nuestra Constitución Política, en su artículo 68°, establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas;

Que, al respecto, las Áreas Naturales Protegidas conforme lo expone el artículo 21° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, se encuentran agrupadas en áreas de uso indirecto y en áreas de uso directo, regulándose que en las áreas de uso indirecto está prohibida la extracción de recursos naturales; en las áreas de uso directo sólo serán autorizados los usos y actividades que sean compatibles con los objetivos del área;

Que, de acuerdo al artículo 25° de la Ley N° 26834, son Zonas de Amortiguamiento aquellas zonas adyacentes a las Áreas Naturales Protegidas del Sistema, que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida. En dichas áreas, las actividades que se realicen no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del Área Natural Protegida;

Que, asimismo, el artículo 27° de la norma acotada, señala que el aprovechamiento de recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas, sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, zonificación asignada y el Plan Maestro del área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área;

Que, la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, señala en su artículo 107° que el Estado asegura la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, así como la historia y cultura del país mediante la protección de espacios representativos de la diversidad biológica y de otros valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico existentes en los espacios continentales y marinos del territorio nacional, a través del Sistema Nacional De Áreas Protegidas por el Estado – SINANPE, regulado de acuerdo a su normatividad específica;

Que, el artículo 8° de la Ley N° 26834 señala que el Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, del Sector Agrario, creado mediante Ley N° 25902, constituye el ente rector del SINANPE y supervisa la gestión de éstas áreas, siendo una de sus funciones supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento;

Que, el inciso C, del artículo 116° del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que establece que para el caso de tramitación de peticiones mineras ubicados en Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento, la concesión respectiva sólo puede otorgarse previo informe técnico favorable del INRENA;

Que, en el presente contexto, estando a lo opinado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales en cuanto concluye que **LAS ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO DE LA RESERVA NACIONAL TAMBOPATA Y EL PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE**, son incompatibles con el desarrollo de las actividades mineras de exploración y explotación en el área peticionada y siendo determinante dicha opinión



técnica para el otorgamiento del título de concesión minera, procede la cancelación del petitorio minero **DOS AMIGOS II**, con código N° **07-00340-07**, de conformidad con la normativa legal ilustrada;

Estando a lo informado por la Dirección de Concesiones Mineras, y;

De conformidad con las atribuciones establecida en el inciso m) del artículo 105° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM;

**SE RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.- CANCELAR** el petitorio minero **DOS AMIGOS II**, con código N° **07-00340-07**, formulado por **ESTEBAN HUAMANI CAILLAHUA**, por encontrarse superpuesto totalmente **A LAS ZONAS DE AMORTIGUAMIENTO DE LA RESERVA NACIONAL TAMBOPATA Y EL PARQUE NACIONAL BAHUAJA SONENE**.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Consentida que sea la presente resolución, elimínese del sistema de cuadrículas y archívese definitivamente los autos, no procediendo su publicación como de libre denunciabilidad; asimismo, dérivese los autos a la Dirección de Catastro Minero y a la Dirección de Derecho de Vigencia, para los fines pertinentes.

**REGÍSTRESE Y COMUNÍQUESE**



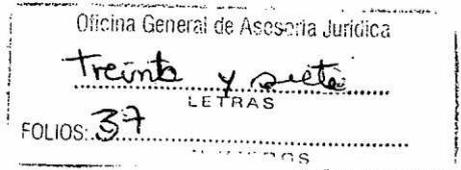
**JAIMÉ CHÁVEZ RIVA GÁLVEZ**  
Presidente del Consejo Directivo  
INGEMMET

**TRANSCRITO A:**

**ESTEBAN HUAMANI CAILLAHUA**  
PASAJE ESPERANZA A.H. NUEVA ESPERANZA S/N  
URB. PUERTO MALDONADO  
TAMBOPATA  
TAMBOPATA  
MADRE DE DIOS

Con copia de Oficio N° 1154-2007-INRENA-IANP/DOANP

**INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES, INRENA.**  
CALLE DIECISIETE N° 355  
URB: EL PALOMAR  
SAN ISIDRO  
LIMA 27



Presenta: **RECURSO DE REVISION**  
Petitorio: **"DOS AMIGOS II"**  
Código 07-00340-07

**SEÑOR: PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO INGEMMET  
DR. JAIME CHAVEZ RIVA GALVEZ.  
MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
S.P.**

**ESTEBAN HUAMANI CAILLAHUA**, peruano, minero, identificado con DNI N° 04818447, señalando domicilio en la ciudad de Puerto Maldonado en el Pasaje Esperanza s/n A.H. Nueva Esperanza; ante Ud. respetuosamente digo:

Que, soy titular del petitorio minero "DOS AMIGOS II" código 07-00340-07, ubicado en el distrito Inambari, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios, que al haber sido cancelado mi petitorio, mediante Resolución de Presidencia N° 0015-2008-INGEMMET/PCD/PM de fecha 01 de febrero del 2008, interpongo recurso de REVISION en merito a los siguientes :

1.- Es de conocimiento, que las terrazas de llanura aluvial de los ríos Malinowski, Manuani quebrada Jayabe y otras menores de esta cuenca aurífera, desde hace más de 40 años se realiza actividad minera y en la década del 90, la actividad se incrementó con la presencia de un mayor número de mineros que formal e informalmente se instalaron en el lugar, respetándose cada uno en el ámbito de su actividad, sin embargo, el INRENA pretende informar que en la actualidad los mineros estamos invadiendo estas zonas, cuando la realidad demuestra que conocían de nuestra presencia, tan igual a la de cientos de mineros que realizan esta actividad, instalados con sus familias y la agricultura como complemento.

2.- El área de mi petitorio minero se encuentra entre el área de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y en parte en el Parque Nacional Bahuaja Senene mayormente en la primera en ambas existen concesiones mineras, así como también mineros empadronados con derecho preferencial en aplicación a la Ley 28315 que tienen opinión favorable de INRENA, y una intensa actividad minera agrícola y forestal.

*Dr. Jorge A. Ramos Tinoco*  
A.P.C.G.A.D.D.  
CÓDIGO 07-00340-07

3.- La distancia entre el área de mi petitorio minero a la actual carretera interoceánica en construcción se encuentra aproximadamente a 5 kilómetros, y en toda esta superficie deforestada esta titulada por actividad pecuaria, pastizales, agricultura y actividad minera con petitorios y concesiones. La existencia de estas actividades es anterior a la creación de las áreas Naturales protegidas, sin embargo ha sido incluida en la zona de amortiguamiento, información probatoria de la existencia de estas actividades se encuentran en los sectores respectivos incluido el minero.

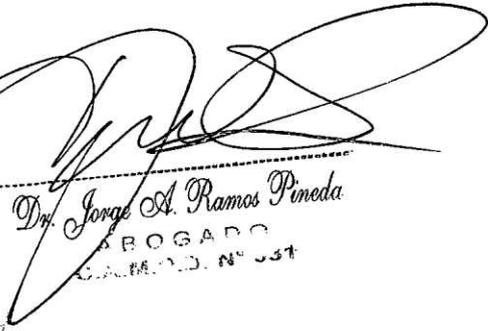
4.- El D.S. N° 038-2001-AG en el art. 116 inciso c, establece que para la tramitación de petitorios mineros ubicados en Áreas Naturales Protegidas, la concesión respectiva solo puede otorgarse previo informe técnico favorable del INRENA, ocurre señor Presidente del INGEMMET que, el informe que se alude debe reflejar la información in situ del área que sustente el pronunciamiento, sin embargo sabemos que estos son copias no tienen trabajo de campo.

5.- Que la concesión minera MEDALID I código 070012105, se encuentra dentro del Parque Nacional BAHUAJA SONENE, muy cerca de mi petitorio, el INRENA se pronuncio favorablemente y obtuvo su titulo de concesión, en aplicación al derecho de jurisprudencia, es pertinente declarar la Revisión de la Resolución de Presidencia N° 0014-2008-INGEMMET/PCD/PM y la continuación del tramite de mi petitorio.

POR LO TANTO:

Digo a UD. señor Presidente del INGEMMET, que lo fundamentos expuestos son validos y los que agregare en su momento sean tomados para resolver, para lo cual solicito se considere mi RECURSO DE REVISION conforme es de ley.

Puerto Maldonado, 14 de Febrero del 2008

  
Dr. Jorge A. Ramos Pineda  
ABOGADO  
C.A.M.P.D. N° 531

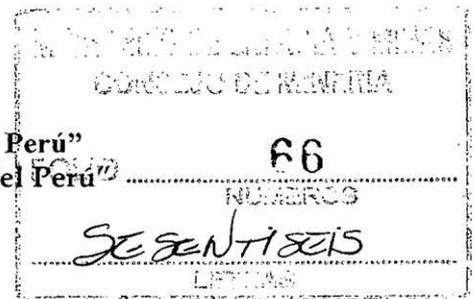
  
Esteban Huamani Caillahua



PERÚ

Ministerio de Energía y Minas

Consejo de Minería



“Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú”  
“Año de la Consolidación Económica y Social del Perú”

Lima, 25 de marzo de 2010

**OFICIO N° 444-2010-MEM/CM**

Señor (a) (es)

**ESTEBAN HUAMANI CAILLAHUA**

Pasaje Esperanza S/N Familia Huamani, AAHH Nueva Esperanza, Puerto Maldonado -  
Tambopata - Tambopata  
Madre de Dios

EXPEDIENTE : **DOS AMIGOS II**

ASUNTO : **Cancelación por superposición total a Zonas de Amortiguamiento de Reserva Nacional Tambopata y Parque Nacional Bahuaja Sonene**

Recurso de revisión interpuesto por Esteban Huamani Caillahua contra la Resolución de Presidencia N° 0015-2008-INGEMMET/PCD/PM del 01.02.2008 del Presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico

El Consejo de Minería ha señalado fecha para la Vista de Causa el día:

**Martes 13 de abril de 2010 a horas 10:00 a.m.**

Lo que comunico a usted conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Consejo de Minería aprobado por Resolución Ministerial N°028-82-EM/VM y el Manual de Procedimientos del Consejo de Minería del Ministerio de Energía y Minas, aprobado por Resolución Ministerial N°059-2003-EM/DM, publicados con fecha 2 de enero de 1982 y 14 de febrero de 2003 en el Diario Oficial “El Peruano” respectivamente.

Para hacer uso de la palabra en la vista de causa, los señores abogados de las partes podrán informar verbalmente por su patrocinados por un lapso de 10 minutos, previa solicitud por escrito dirigida a la Presidencia del Consejo. Los interesados podrán informar sobre hechos juntamente con su abogado siempre y cuando lo solicite por escrito.

El Consejo de Minería tiene sede en el Ministerio de Energía y Minas: Av. De las Artes Sur N°260, 2° Piso, San Borja, Lima 41.



Atentamente

*Rodolfo Capcha Armas*  
Abog. Rodolfo Capcha Armas  
Secretario Relator Letrado

www.minem.gob.pe

Av. Las Artes Sur 260  
San Borja, Lima 41, Perú  
T: (511) 618 8700  
Email: webmaster@minem.gob.pe



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM/CM**

Lima, 4 de mayo de 2010

*SA*  
Vistos, el dictamen de la señor Vocal Ingeniero Daniel Huaco Oviedo y el recurso de revisión interpuesto por Esteban Huamani Caillahua contra la Resolución de Presidencia N° 0015-2008-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 1 de febrero de 2008, del Presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET, que cancela el petitorio minero “DOS AMIGOS II”, código 07-00340-07;

**CONSIDERANDO:**

*W*  
Que, la resolución venida en revisión se sustenta en el Informe N° 0888-2008-INGEMMET-DCM-UTN, el cual señala que la Unidad Técnica Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras advierte que el petitorio minero “DOS AMIGOS II” se encuentra superpuesto totalmente a las Zonas de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene; que por Oficio N° 1154-2007-INRENA-IANP/DOANP, de fecha 27 de diciembre de 2007, el INRENA remite el Informe N° 916-2007-INRENA-IANP-DOANP, emite opinión técnica desfavorable respecto a la continuación del trámite del presente petitorio minero; en razón de que es incompatible con el desarrollo de las actividades mineras de exploración y explotación en el área peticionada y siendo determinante dicha opinión técnica para el otorgamiento del título de concesión minera; se debe proceder a declarar la cancelación del petitorio minero;

Que, revisados los actuados se tiene que con fecha 21 de setiembre de 2007 se solicitó el petitorio minero metálico “DOS AMIGOS II”, código 07-00340-07, por 200 hectáreas, advirtiéndose por Informes N° 4260-2007-INGEMMET-DCM-UTO, de fecha 5 de octubre de 2007 y N° 1215-2008-INGEMMET-DCM-UTO, de fecha 24 de enero de 2008, de la Unidad Técnica Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras, que el petitorio minero se encuentra superpuesto parcialmente a las Zonas de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene, y de la Reserva Nacional Tambopata declarados con Decreto Supremo N° 048-2000-AG, publicado el 5 de setiembre de 2000; adjunta plano que obran a fojas 12 y 27;

*W*  
Que, por resolución de fecha 24 de octubre de 2007 del Director de Concesiones Mineras, basado en el Informe N° 4676-2007-INGEMMET-DCM-UTN, se ordena oficiar al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) para los fines correspondientes; remitiéndose para tal efecto el Oficio N° 529-2007-INGEMMET-DCM, de fecha 24 de octubre de 2007, dirigido al Jefe del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, corriente a fojas 16;

Que, según consta a fojas 18, el Intendente de Áreas Naturales Protegidas, en respuesta a lo solicitado, remite el Oficio N° 1154-2007-INRENA-IANP/DOANP, de fecha 27 de diciembre de 2007, adjuntando el Informe N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP, que en sus conclusiones, señala que el petitorio minero “DOS AMIGOS II” se localiza al interior de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene, debido a la superficialidad de los suelos y a la ocurrencia de altas precipitaciones, dichas áreas se verían seriamente afectadas con la actividad minera pues implicaría un cambio del paisaje natural, por la remoción del potencial forestal existente y la presencia humana, en



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

 una zona de cabecera de cuenca en el sector de la quebrada Jayave , generando disturbios y sobretodo desechos sólidos que son contaminantes ambientales de superficie, subterráneos y de cuerpos acuáticos .Existe información que se han producido inundaciones y sedimentaciones en los centros poblados de Santa Rita Baja y primavera alta , originando que los habitantes migren hacia el Área Natural Protegida provocando impactos negativos en al zona; por lo que, emite opinión técnica desfavorable respecto a la continuación del trámite del petitorio minero metálico "DOS AMIGOS II ";

 Que, el Parque Nacional Bahuaja Sonene, ubicado en la provincia de Tambopata, del departamento de Madre de Dios, se crea por Decreto Supremo N° 012-96-AG, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 19 de julio de 1996, y modificado por Decreto Supremo N° 048-2000-AG, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 5 de septiembre del 2000 y se declara también mediante el citado Decreto Supremo N° 048-200-AG la Reserva Nacional Tambopata, ubicada en la provincia de Tambopata del departamento de Madre de Dios;

Que, con Resolución Jefatural N° 141-2003-INRENA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 7 de octubre del 2003, se aprueban los planes maestros del Parque Nacional Bahuaja Sonene y de la Reserva Nacional de Tambopata, en cuyo quinto considerando se hace referencia a la Resolución Jefatural N° 298-2001-INRENA, que estableció provisionalmente las zonas de amortiguamiento de las referidas áreas naturales protegidas;

Que, mediante Resolución Jefatural N° 290-2005-INRENA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 11 de diciembre de 2005, se dispone la publicación de la memoria descriptiva y mapa que delimita la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene;

 Que, la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, en sus artículos 21° y 22°, define a los Parques Nacionales como áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajísticas y culturales que resulten asociadas y las considera como áreas naturales protegidas de uso indirecto, es decir, aquellas que permiten la investigación científica no manipulativa, la recreación y el turismo, en zonas apropiadamente designadas y manejadas para ello. En estas áreas no se permite la extracción de recursos naturales, así como modificaciones y transformaciones del ambiente natural;

Que, en la citada ley, en sus artículos 21° y 22°, define a las Reservas Nacionales como áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre, determinando que en ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente y las considera como áreas naturales protegidas de uso directo, es decir, aquellas que permiten el aprovechamiento o extracción de recursos, prioritariamente por las poblaciones locales, en aquellas zonas y lugares y para aquellos recursos definidos por el plan de manejo del área, precisándose que otros usos y actividades que se desarrollen deberán ser compatibles con los objetivos del área;



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

 Que, el artículo 25° de la citada Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que las Zonas de Amortiguamiento son aquellas zonas adyacentes a las Áreas Naturales Protegidas del Sistema, que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida, indicando que el Plan Maestro de cada área definirá la extensión que corresponda a su Zona de Amortiguamiento y que las actividades que allí se realicen no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del Área Natural Protegida;

 Que, el artículo 27° de la Ley N° 26834 precisa que el aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área y no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área; y, según el artículo 28° de la misma, las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y de las áreas de conservación regional, se tramitarán ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo anterior. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE;

Que, el artículo 93, numeral 4, del Reglamento de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, establece que los EIA y las DIA de actividades a desarrollarse en Áreas Naturales Protegidas o su Zona de Amortiguamiento, deben contar con la opinión previa favorable del INRENA, como condición indispensable para su aprobación por la autoridad sectorial competente;

 Que, el artículo 115° del mismo Reglamento precisa, en su numeral 115.1, que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior de las Áreas Naturales Protegidas se permite sólo cuando lo contemple su Plan Maestro aprobado, estando sujeto a las normas de protección ambiental y a las limitaciones y restricciones previstas en los objetivos de creación del Área Natural Protegida, su zonificación y categorización, así como aquéllas que se establezcan mediante Resolución Jefatural del INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP;

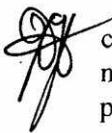
Que, por su parte, el numeral 2.3 del Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 010-99-AG, señala que los lineamientos generales de política señalan que el uso de los recursos naturales no renovables en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas estará sujeto a normas de protección ambiental y que tomará en cuenta las limitaciones previstas en los objetivos de creación del área, zonificación y planes de manejo específicos, entre otros. Agrega que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables está prohibido en las Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto de recursos y en otras áreas naturales y protegidas el uso podrá ser autorizado siempre y cuando se cumplan estrictamente todos los requisitos y exigencias técnicas previas, que garanticen un impacto no significativo en el ambiente, exigencias que deben plantearse como resultado de un cuidadoso Estudio de Impacto Ambiental y se ofrezcan las mayores condiciones de seguridad en el desarrollo de la operación a fin de prevenir impactos ambientales y sociales negativos sobre las Áreas Naturales Protegidas;

Que, asimismo, los incisos a) y c) del artículo 116° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas dispone, entre otros puntos, que la autoridad sectorial competente debe



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

 coordinar previamente con el INRENA para definir la compatibilidad de la actividad con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área involucrada y que en caso de tramitarse petitorios mineros ubicados en áreas naturales protegidas o su Zona de Amortiguamiento, el otorgamiento del título de concesión minera respectivo sólo puede darse previo informe técnico favorable del INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP;

 Que, con vigencia a partir del 12 de abril del 2008 por Decreto Supremo N° 020-2008-EM se aprueba el Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, en cuyo tercer considerando se señala que "... amerita la aprobación de un Reglamento que actualice integralmente las disposiciones legales para articular la debida protección ambiental, el bienestar de las poblaciones asentadas en el área de influencia de las actividades mineras y la promoción de la inversión privada, en un marco de seguridad jurídica y desarrollo sostenible";

 Que, el artículo 10° del Decreto Supremo antes citado señala que de acuerdo con el artículo 28° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y el artículo 93°, numeral 4 de su Reglamento, Decreto Supremo N° 038-2001-AG, la aprobación de los estudios ambientales de actividades de exploración minera que vayan a realizarse al interior de un área natural protegida que forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SINANPE) o dentro de su zona de amortiguamiento, está sujeta a la previa opinión favorable emitida por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), la cual debe ser solicitada por el titular minero, adjuntando la constancia de presentación respectiva, a su solicitud de aprobación del estudio ambiental correspondiente;

 Que, a la luz de este último dispositivo se ratifica lo sostenido en las normas referidas a las Áreas Naturales Protegidas en el sentido que en ellas es factible desarrollar actividades mineras de exploración, entre otras, previo informe de INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP; y que para el inicio de estas actividades el titular minero debe adjuntar la constancia de haber solicitado la opinión de INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, a su solicitud de aprobación del estudio ambiental correspondiente;

Que, es básicamente con el estudio ambiental que se puede determinar técnicamente el impacto que la actividad minera, sea de exploración o explotación, puede tener en la zona natural protegida, lo que no sucede en el procedimiento de título del derecho minero en que sólo se tiene advertencia de superposición del derecho petitionado al área natural protegida;

Que, es de verse del Informe N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP, que la opinión de INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, ha sido emitida sin el sustento de un Estudio de Impacto Ambiental de la actividad minera a desarrollar en el área superpuesta al área protegida a que hace referencia el Decreto Supremo N° 020-2008-EM antes citado, Estudio de Impacto Ambiental que el titular minero está obligado a presentar ante el Ministerio de Energía y Minas una vez obtenido su título, en el caso quiera iniciar actividades mineras;

Que, este Consejo considera por las razones que se esgrimen en la presente resolución que es necesario volver a pedir la opinión de INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

Naturales Protegidas - SERNANP, sobre la viabilidad de otorgar el título de concesión minera del derecho "DOS AMIGOS II", peticionado en la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene y en la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata habida cuenta que con la sola petición del derecho minero no puede determinar fehacientemente el impacto que la actividad minera puede producir en el área peticionada pues, INRENA ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas SERNANP, en esta parte del procedimiento, no cuenta con el correspondiente Estudio de Impacto Ambiental, el que recién deberá ser elaborado una vez titulado el derecho minero y antes de iniciar sus operaciones de exploración y explotación;

Que, en consecuencia, el Consejo de Minería, en aplicación de los incisos 2 y 3 del artículo 148° y artículo 149° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, debe declarar, de oficio, la nulidad de la Resolución de Presidencia N° 0015-2008-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 1 de febrero de 2008, del Presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET, debiendo la autoridad minera competente officiar nuevamente a INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas SERNANP, de acuerdo a las consideraciones de la presente resolución; y sin objeto pronunciarse sobre el recurso de revisión interpuesto;

Estando al dictamen del Vocal informante y con el voto aprobatorio de los miembros del Consejo de Minería que suscriben;

**SE RESUELVE:**

1.- Declarar de oficio la nulidad de la Resolución de Presidencia N° 015-2008-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 1 de febrero de 2008, del Presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico - INGEMMET, debiendo la autoridad minera competente officiar nuevamente a INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, de acuerdo a las consideraciones de la presente resolución; y;

2.- Sin objeto pronunciarse sobre el recurso de revisión interpuesto.

Regístrese, Comuníquese y Archívese.

  
ING. DANIEL HUACO OVIEDO  
PRESIDENTE

  
ABOG. LUIS F. SOLLER RODRÍGUEZ  
VOCAL

  
ABOG. LUIS F. PANIZO URIARTE  
VICE-PRESIDENTE

  
ABOG. RODOLFO CAPCHA ARMAS  
SECRETARIO RELATOR LETRADO



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

**VOTO SINGULAR**

**VOTO SINGULAR DEL SEÑOR VOCAL ABOGADO AUGUSTO A. VELÁSQUEZ MANRIQUE, EN LA VISTA DE LA CAUSA DENOMINADO “DOS AMIGOS II”, CÓDIGO 07-00340-07;**

**CONSIDERANDO:**

Que, la resolución venida en revisión se sustenta en el Informe N° 0888-2008-INGEMMET-DCM-UTN, el cual señala que la Unidad Técnica Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras advierte que el petitorio minero “DOS AMIGOS II” se encuentra superpuesto totalmente a la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene y de la Reserva Nacional Tambopata ; que por Oficio N° 1154-2007-INRENA-IANP/DOANP, de fecha 27 de diciembre de 2007, el INRENA remite el Informe N° 916-2007-INRENA-IANP-DOANP, el cual concluye emitiendo opinión técnica desfavorable respecto a la continuación del trámite del presente petitorio minero, en razón a que es incompatible con el desarrollo de las actividades mineras de exploración y explotación en el área peticionada y siendo determinante dicha opinión técnica para el otorgamiento del título de concesión minera; se debe proceder a declarar la cancelación del petitorio minero;

Que, el recurrente fundamenta su recurso de revisión mediante escrito N° 67-00017-08-T, de fecha 14 de marzo de 2008, manifestando, entre otros, que: 1.- El petitorio minero “DOS AMIGOS II” se encuentra entre el área del Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y en parte de el Parque Nacional Bahuaja Sonene mayormente en el primera de ambas existen concesiones mineras, así como también mineros empadronados con derecho preferencial en aplicación a la Ley N° 28315 que tiene opinión favorable del INRENA y una intensa actividad minera agrícola y forestal; y 2.- El Decreto Supremo N° 038-2001-AG, en el artículo 116° , inciso c, establece que para la tramitación de petitorios mineros ubicados en áreas Naturales Protegidas, la concesión respectiva sólo puede otorgarse previo informe técnico favorable del INRENA , que dicho informe se debe reflejar la información in situ del área que sustente el pronunciamiento, sin embargo estos son copias no tiene trabajo de campo;



Que, revisados los actuados se tiene que con fecha 21 de setiembre de 2007 se solicitó el petitorio minero metálico “DOS AMIGOS II”, código 07-00340-07, por 200 hectáreas, advirtiéndose por Informe N° 4260-2007-INGEMMET-DCM-UTO, de fecha 5 de octubre de 2007 de la Unidad Técnica Operativa de la Dirección de Concesiones Mineras, que el petitorio minero se encuentra superpuesto parcialmente a la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene, y a la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata declarados con Decreto Supremo N° 048-2000-AG, publicado el 5 de setiembre de 2000; adjunta plano que obra a fojas 12;



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

Que, por resolución de fecha 24 de octubre de 2007 del Director de Concesiones Mineras, basado en el Informe N° 4676-2007-INGEMMET-DCM-UTN, se ordena oficiar al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), para los fines correspondientes para tal efecto el Oficio N° 529-2007-INGEMMET-DCM, de fecha 24 de octubre de 2007, que corre a fojas 16;

Que, según consta a fojas 18, el Intendente de Áreas Naturales Protegidas, en respuesta al oficio antes mencionado, remite el Oficio N° 1154-2007-INRENA-IANP/DOANP, de fecha 27 de diciembre de 2007, adjuntando el Informe N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP, de fecha 7 de diciembre de 2007, que en sus conclusiones, señala que el petitorio minero "DOS AMIGOS II" se localiza al interior de la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene, debido a la superficialidad de los suelos y a la ocurrencia de altas precipitaciones, dichas áreas se verían seriamente afectadas con la actividad minera pues implicaría un cambio del paisaje natural, por la remoción del potencial forestal existente y la presencia humana, en una zona de cabecera de cuenca en el sector de la quebrada Jayave, generando disturbios y sobretodo desechos sólidos que son contaminantes ambientales de superficie, subterráneos y de cuerpos acuáticos. Existe información que se han producido inundaciones y sedimentaciones en los centros poblados de Santa Rita Baja y primavera alta, originando que los habitantes migren hacia el Área Natural Protegida provocando impactos negativos en la zona; por lo que, emite opinión técnica desfavorable respecto a la continuación del trámite del petitorio minero metálico "DOS AMIGOS II";

Que, el artículo 1° de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado;

Que, el artículo 2°, inciso 1) de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar;

Que, el artículo 67° de la Constitución Política del Perú establece que el Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales;

Que, el artículo 68° de la Constitución Política del Perú establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas;

Que, mediante Decreto Supremo N° 012-96-AG, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 19 de julio de 1996, y modificado por Decreto Supremo N° 048-2000-AG, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 5 de septiembre del 2000, se crea el Parque Nacional Bahuaja Sonene, ubicado en la provincia de Tambopata, del departamento de Madre de Dios; y se declara también mediante el citado Decreto Supremo N° 048-2000-AG, la Reserva Nacional Tambopata, ubicada en la provincia de Tambopata del departamento de Madre de Dios;

Que, con Resolución Jefatural N° 141-2003-INRENA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 7 de octubre del 2003, se aprueban los planes maestros del Parque Nacional



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

Bahuaja Sonene y de la Reserva Nacional de Tambopata, en cuyo quinto considerando se hace referencia a la Resolución Jefatural N° 298-2001-INRENA, que estableció provisionalmente las zonas de amortiguamiento de las referidas áreas naturales protegidas;

Que, mediante Resolución Jefatural N° 290-2005-INRENA, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 11 de diciembre de 2005, se dispone la publicación de la memoria descriptiva y mapa que delimita la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata y del Parque Nacional Bahuaja Sonene;

Que, el artículo 1° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, norma los aspectos relacionados con la gestión de las Áreas Naturales Protegidas y su conservación de conformidad con el Artículo 68° de la Constitución Política del Perú;

Que, el artículo 6° de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que las Áreas Naturales Protegidas conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINAMPE) a cuya gestión se integran las instituciones públicas del gobierno central, gobiernos descentralizados de nivel regional y municipalidades instituciones privadas y las poblaciones locales que actúan intervine o participan directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de estas áreas;

Que, el artículo 8° de la Ley N° 26834, establece que el Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, creado por Decreto Ley N° 25902, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP, constituye ente rector del SINAMPE y supervisa la gestión de las Áreas Naturales Protegidas que no forman parte de este sistema; correspondiéndole entre otras funciones la señalada en el literal i) del artículo en mención, la de supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las áreas naturales protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento;

Que, el artículo 22° de la Ley N° 26834, establece que son categorías del sistema nacional de áreas naturales protegidas, entre otros, los parques nacionales que son áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos sucesionales y evolutivos, así como otras características, paisajistas y culturales que resulten asociadas y las Reservas Nacionales que son áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre, acuática o terrestre. En ellas se permite el aprovechamiento comercial de los recursos naturales bajo planes de manejo, aprobados, supervisados y controlados por la autoridad nacional competente;

Que, el artículo 25° de la norma antes referida establece que las Zonas de Amortiguamiento son aquellas zonas adyacentes a las Áreas Naturales Protegidas del Sistema, que por su naturaleza y ubicación requieren un tratamiento especial para garantizar la conservación del área protegida, indicando que el Plan Maestro de cada área definirá la extensión que corresponda a su Zona de Amortiguamiento y que las actividades que allí se realicen no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines del Área Natural Protegida;



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

Que, el artículo 27° de la Ley N° 26834 precisa que el aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área y no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área; y, según el artículo 28° de la misma, las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y de las áreas de conservación regional, se tramitarán ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo anterior. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE;

Que, el numeral 1.3. del artículo 1° del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, que aprueba Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que la administración de las Áreas Naturales Protegidas considera la importancia de la presencia del ser humano, sus procesos sociales, sus necesidades de manera individual y colectiva, así como el respeto a los usos tradicionales de las comunidades campesinas o nativas en el ámbito del Área Natural Protegida, en armonía con sus objetivos y fines de creación;

Que, el artículo 88° del citado Reglamento señala, en sus numerales 88.1 y 88.2, que el Estado debe tener en cuenta todas aquellas medidas necesarias para que las acciones de aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en las Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento, aseguren la conservación de los mismos y de los servicios ambientales que puedan prestar; este aprovechamiento requiere la opinión técnica previa favorable del INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, y en toda interpretación que se haga de la norma aplicable para el caso del aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en las Áreas Naturales Protegidas, la autoridad competente debe aplicar los principios precautorio, preventivo, de equidad intergeneracional, y la obligación del Estado de evitar cualquier riesgo o peligro que amenace la permanencia y dinámica natural a largo plazo de los ecosistemas implicados;

Que, el artículo 115° del mismo Reglamento precisa, en su numeral 115.1, que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior de las Áreas Naturales Protegidas se permite sólo cuando lo contemple su Plan Maestro aprobado, estando sujeto a las normas de protección ambiental y a las limitaciones y restricciones previstas en los objetivos de creación del Área Natural Protegida, su zonificación y categorización, así como aquéllas que se establezcan mediante Resolución Jefatural del INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP;

Que, asimismo, el literal c) del artículo 116° del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas establece: Para el caso de tramitación de petitorios mineros ubicados en estas zonas, la concesión respectiva sólo puede otorgarse previo informe técnico favorable del INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP;

Que, el Capítulo 2, numeral 2, sub numeral 2.3 del Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 010-99-AG, señala que los lineamientos generales de política señalan que el uso de los recursos naturales no renovables en el ámbito de las Áreas Naturales Protegidas estará sujeto a normas de protección ambiental y que tomará en cuenta las limitaciones previstas en los objetivos de creación del área, zonificación y planes de



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

manejo específicos, entre otros. Agrega que el aprovechamiento de recursos naturales no renovables está prohibido en las Áreas Naturales Protegidas de uso indirecto de recursos y en otras áreas naturales y protegidas el uso podrá ser autorizado siempre y cuando se cumplan estrictamente todos los requisitos y exigencias técnicas previas, que garanticen un impacto no significativo en el ambiente, exigencias que deben plantearse como resultado de un cuidadoso Estudio de Impacto Ambiental y se ofrezcan las mayores condiciones de seguridad en el desarrollo de la operación a fin de prevenir impactos ambientales y sociales negativos sobre las Áreas Naturales Protegidas;

Que, el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, señala que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país;

Que, el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611 establece el principio de prevención, señalando que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan;

Que, el artículo VII del Título Preliminar de la Ley N° 28611 establece el principio precautorio, señalando que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente;

Que, el artículo 5° de la citada ley, establece que los recursos naturales constituyen Patrimonio de la Nación. Su protección y conservación pueden ser invocadas como causa de necesidad pública, conforme a ley;

Que, el artículo 6° de la citada Ley, establece que el ejercicio de los derechos de propiedad y a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente;

Que, el numeral 7.1 del artículo 7° de la norma antes citada establece que las normas ambientales, incluyendo las normas en materia de salud ambiental y de conservación de la diversidad biológica y los demás recursos naturales, son de orden público. Es nulo todo pacto en contra de lo establecido en dichas normas legales;

Que, el numeral 2 del artículo 4° del Decreto Supremo N° 016-93 EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en La Actividad Minero-Metalúrgica, establece que, la autoridad competente en materia ambiental del sector minero metalúrgico es el Ministerio de Energía y Minas, que será el único ente gubernamental encargado de: 2. Aprobar los Estudios de Impacto Ambiental y los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental y autorizar la ejecución de los mismos, para cada una de las unidades económicas administrativas;



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

Que, del análisis de lo actuado, se tiene que la recurrente pretende se le otorgue el título de concesión minera metálica a su petitorio minero "DOS AMIGOS II", el que fue formulado el 21 de setiembre de 2007; seguido el trámite de ley, se solicitó al órgano rector, en este caso al Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, a fin de que emita informe técnico favorable o no para la continuación del trámite del referido petitorio minero, evacuando esta entidad pública el Informe N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP, de fecha 7 de diciembre de 2007, por el que emite opinión técnica desfavorable, señalando que dicho petitorio minero se superpone parcialmente con la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene y con la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata; en consecuencia, la venida en revisión ha sido emitida con arreglo a Ley;

Que, en el presente caso, este expediente sobre petitorio de concesión minera, de conformidad con el literal c) del artículo 116° del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, fue enviado al INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, para la opinión correspondiente, requisito SINE QUANOM, para la continuación del trámite del petitorio en referencia; cumpliéndose con dicho requisito, fue devuelto a este sector con la opinión desfavorable del referido ente rector; de lo que se colige en forma palmaria la inviabilidad del tantas veces referido petitorio minero; no siendo legalmente procedente que vía una articulación de nulidad de la impugnada, se oficie al INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, pretendiendo se pronuncie nuevamente respecto de la viabilidad del petitorio en cuestión, en relación con un Estudio de Impacto Ambiental; máxime que, no existe norma legal que así lo amerite o lo faculte; por cuanto, el artículo 10° del Decreto Supremo N° 020-2008-EM, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 12 de abril de 2008, fundamento del dictamen principal dado en mayoría, no es pertinente para el trámite de un petitorio minero, ello se desprende del más ligero análisis de la referida norma, que está referida exclusivamente a la aprobación de los Estudios Ambientales de actividades de exploración minera a realizarse al interior de un área natural protegida; aprobación que debe ser solicitada por el titular minero, adjuntando la constancia de presentación respectiva a su solicitud de aprobación del estudio ambiental correspondiente; pertinencia que no corresponde a la etapa de tramitación de petitorio de concesión minera, toda vez que la norma se dirige a la actividad de exploración minera, que es inherente al titular de dicha actividad, el que evidentemente tiene que estar premunido previamente del título de la concesión minera correspondiente, condición, situación y actividad que no le son inherentes al peticionario minero; en virtud de lo cual, en el presente caso no existe ninguna causal de nulidad prevista en el artículo 148° en íntegro del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, como tampoco existe en el artículo 10° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, N° 27444, pues la impugnada ha sido emitida con arreglo al artículo 3° de esta última, relativa a la validez del acto administrativo, no advirtiéndose la existencia de un vicio que acarree su nulidad, ni menos existe agravio del interés público, conforme lo condiciona el artículo 202°, sub numeral 202.1 de la citada Ley, como para emitir resolución en tal sentido; debiéndose tener en cuenta, en el presente caso, que el acto administrativo emitido por el INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, mediante Informe N° 916-2007-INRENA-IANP/DOANP, que contiene la opinión desfavorable para la prosecución del trámite del petitorio en cuestión, tiene fecha 7 de diciembre del 2007, acto administrativo que dio lugar a la impugnada que tiene fecha de emisión 1 de febrero de 2008; mientras que la norma con la que se fundamenta la pretendida



MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS  
CONSEJO DE MINERIA

**RESOLUCIÓN N° 113-2010-MEM-CM**

nulidad, es decir, el Decreto Supremo N° 020-2008-EM tiene vigencia a partir del 12 de abril de 2008, lo que evidencia una aplicación retroactiva de la Ley, que está prohibida por la Constitución Política del Perú;

Que, en tal sentido, oficiar al INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, con el propósito en cuestión, es decir, para que evalúe un Estudio de Impacto Ambiental, previo requerimiento a la interesada implicaría exigir al administrado el cumplimiento de procedimientos y la presentación de documentos no establecidos en la Ley, incurriéndose en responsabilidad, de conformidad con los sub numerales 36.1 y 36.2 del artículo 36° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, con relación a lo argumentado por la recurrente en su recurso de revisión respecto a que El Decreto Supremo N° 038-2001-AG, en el artículo 116°, inciso c, establece que para la tramitación de petitorios mineros ubicados en áreas Naturales Protegidas, la concesión respectiva sólo puede otorgarse previo informe técnico favorable del INRENA, que dicho informe se debe reflejar la información in situ del área que sustente el pronunciamiento, sin embargo estos son copias no tiene trabajo de campo; carece de eficacia, toda vez que, la promoción de la conservación de las áreas naturales protegidas deviene de normas de rango constitucional y legal dadas con anterioridad a la solicitud del petitorio en cuestión, vigentes a la fecha; y, además, en consideración a este derecho superior que constituye la vida y el ambiente, debe tenerse en cuenta la aplicación en estos casos, de los principios precautorio y preventivo a favor del ambiente y de las referidas áreas; fundamentos que se ameritan de los términos desfavorables que el INRENA, ahora Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP, ha emitido en su informe correspondiente, los que virtualmente expresan que dicha área natural protegida es completamente incompatible con la actividad minera;

Que, en consecuencia, mi voto es porque el Consejo de Minería debe declarar infundado el recurso de revisión interpuesto por Efraín Huamani Caillahua contra la Resolución de Presidencia N° 0015-2008-INGEMMET/PCD/PM, de fecha 1 de febrero de 2008, del Presidente del Consejo Directivo del Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET, que cancela el petitorio minero “DOS AMIGOS II”, código 07-00340-07, la que debe confirmarse.

  
ABOG. AUGUSTO VELÁSQUEZ MANRIQUE  
VOCAL

De lo que doy fe.

  
ABOG. RODOLFO CAPCHA ARMAS  
SECRETARIO RELATOR LETRADO