



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM/CM

Lima, 7 de noviembre de 2023

EXPEDIENTE : Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM
MATERIA : Recurso de Revisión
PROCEDENCIA : Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
ADMINISTRADO : Inkabor S.A.C.
VOCAL DICTAMINADOR : Ingeniero Víctor Vargas Vargas

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Escrito N° 3454689, de fecha 22 de febrero de 2023, Inkabor S.A.C. comunicó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) que iniciará la elaboración de la Modificación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de la Unidad Minera "Borax", al amparo del artículo 18 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM y propone la realización de mecanismos de participación ciudadana para la etapa antes de la elaboración, conforme a la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM. Asimismo, la administrada señala que mediante informe N° 00927-2022-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA del Ministerio del Ambiente (MINAM) se indica, entre otros, que si es factible que un PAMA sea modificado o actualizado y que la autoridad competente para dicha modificación es la (DGAAM).
2. La recurrente, en el escrito antes señalado, adjunta copias de la Resolución Directoral N° 289-97-EM/DGM, de fecha 05 de agosto de 1997, que aprueba el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Unidad Minera "Salinas" de la Compañía Minera Ubinas S.A.; de la Resolución Directoral N° 049-2009-MEM/AAM, de fecha 03 de marzo de 2009, que aprueba el Plan de Cierre de Minas a la Unidad Minera UEA Bórax presentado por INKABOR S.A.C.; de la Resolución Directoral N° 0153-2016-MEM-DGAAM, de fecha 19 de mayo de 2016, que aprueba la actualización del Plan de Cierre de Minas de la unidad minera UEA Bórax; de la Resolución Directoral N° 0326-2022/MINEM-DGAAM, de fecha 24 de noviembre de 2022, que resuelve aprobar la Segunda Actualización del Plan de Cierre de Minas de la unidad minera Bórax.
3. Mediante Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, de fecha 24 de febrero de 2023, referido a la solicitud señalada en el considerando anterior, se indica, entre otros, que el PAMA para las actividades mineras fue un instrumento de gestión ambiental establecido en el Decreto Supremo N° 016-93-EM, cuya finalidad fue la adecuación a la nueva normativa ambiental de aquéllas operaciones que habían sido autorizadas con anterioridad a la existencia de dicha normativa, a través de objetivos de desempeño ambiental y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención y control que correspondiesen. En ese sentido, se trató de un instrumento de gestión ambiental



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM



temporal o transitorio hasta que los titulares de operaciones mineras se encuentren cumpliendo los estándares ambientales y límites máximos permisibles establecidos por la autoridad. Posteriormente, para nuevas actividades o ampliación de operaciones, los titulares debían tramitar un Estudio de Impacto Ambiental. En efecto, el numeral 3 del artículo 7 del Decreto Supremo N° 016-93-EM establecía que en el caso de unidades mineras que sólo cuentan con un PAMA aprobado, corresponderá presentar un Estudio de Impacto Ambiental respecto de la ampliación de operaciones a efectuar.

- 
4. El referido señala que, a través del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM se crearon los Informes Técnicos Sustentatorios (ITS) como un nuevo instrumento de gestión ambiental para realizar cambios en los proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o que impliquen mejoras tecnológicas; ello con la finalidad de dinamizar la economía y no requerir un procedimiento de modificación de la certificación ambiental aprobada que toma más tiempo. Es así que, la Resolución Ministerial N° 120-2014-MEM-DM dispuso los criterios técnicos para aquellas modificaciones y mejoras tecnológicas en unidades mineras con impactos ambientales no significativos, que cuenten con certificación ambiental previamente aprobada. Para los proyectos que cuenten con PAMA, la Resolución Ministerial N° 120-2014-MEM-DM establece que, los titulares deben presentar el polígono de su área efectiva con la respectiva línea base ambiental vigente.
 5. El citado informe señala que, el Reglamento Ambiental Minero no ha contemplado aspecto alguno relacionado a una "Modificación del PAMAS"; por tanto, no existe procedimiento y plazos para presentar dicho estudio. El Reglamento Ambiental Minero únicamente hace referencia al PAMA en su artículo 132 que regula la presentación del ITS, estableciendo lo mismo que la Resolución Ministerial N° 120-2014-MEM-DM.
 6. El mencionado informe concluye señalando que, no es factible la presentación de Modificación de PAMA. Asimismo, señala que únicamente resulta factible la presentación de ITS de PAMA'S para aquellas ampliaciones, cambios o mejoras tecnológicas en las operaciones que impliquen un impacto ambiental negativo no significativo. En caso se plantee una modificación que implique el incremento de la significancia del impacto ambiental, se requerirá la presentación de un EIAd, de acuerdo al marco legal señalado en el punto 2.13 y 2.14 del referido informe.
 7. Mediante resolución de fecha 24 de febrero de 2023, la DGAAM otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM que concluye que, no es factible la presentación de Modificación de PAMA señalado por Inkabor S.A.C.
 8. Mediante Oficio N° 0107-2023/MINEM-DGAAM, de fecha 27 de febrero de 2023, la DGAAM remitió a Inkabor S.A.C. la resolución de fecha 24 de febrero de 2023 y el Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM respondiendo de esta forma a la solicitud y comunicación formulada por Inkabor S.A.C., mediante Escrito N° 3454689, de fecha 22 de febrero de 2023.
- 
- 



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

9. Mediante Escrito N° 3471408, de fecha 20 de marzo de 2023, Inkabor S.A.C. interpuso recurso de reconsideración contra la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, de la DGAAM, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM.
10. Mediante Informe N° 0145-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, de fecha 24 de abril de 2023, referente al recurso de reconsideración presentado por la administrada, se señala en el punto 3.8, que no se puede afirmar que el visto S/N de fecha 24 de febrero de 2023 sea un acto administrativo impugnabile, toda vez que, conforme reconoce el propio titular en su recurso de reconsideración, no tiene iniciado ningún procedimiento administrativo ante la DGAAM. Por lo tanto, el visto impugnado no es un acto definitivo que ponga fin a una instancia o procedimiento administrativo y tampoco se trata de un acto de trámite que determine imposibilidad de continuar un procedimiento o produzca indefensión. Además, se señala que el visto S/N de fecha 24 de febrero de 2023 únicamente traslada a la administrada el criterio de la DGAAM sobre la presentación del estudio "Modificación del PAMA". Asimismo, se señala que el Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM lejos de generar indefensión a la administrada o la imposibilidad de continuar con un proceso, orienta a la administrada respecto del procedimiento que debe aplicar en caso plantee realizar modificaciones al proyecto minero que viene desarrollando.
11. El citado informe en el punto 3.12, señala que, se reitera que el visto S/N de fecha 24 de febrero de 2023 que traslada el Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM a Inkabor S.A.C. no configura un acto administrativo impugnabile, en tanto no se trata de un acto emitido en el marco de un procedimiento ni es un acto definitivo que produzca indefensión a la administrada, ya que únicamente se ha expresado el criterio de la DGAAM sobre la "modificación del PAMA". El citado informe concluye señalando que, corresponde declarar improcedente el recurso de reconsideración presentado por Inkabor S.A.C.
12. Mediante Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM, de fecha 24 de abril de 2023, sustentado en el Informe N° 0145-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, la DGAAM resuelve declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Inkabor S.A.C. contra la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, de la DGAAM.
13. Mediante Escrito N° 3500962, de fecha 17 de mayo de 2023, Inkabor S.A.C. interpone recurso de revisión contra la Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM, de fecha 24 de abril de 2023, que resolvió declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la citada empresa contra la resolución de fecha 24 de febrero de 2023 de la DGAAM que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM.
14. Mediante Auto Directoral N°161-2023/MINEM-DGAAM, de fecha 07 de junio de 2023, la DGAAM resuelve conceder el recurso de revisión y elevarlo a esta instancia, mediante Memo N° 00590-2023/MINEM-DGAAM, de fecha 12 de junio de 2023.



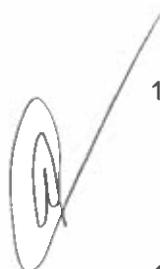
MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

II. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Es determinar si la Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM, que resuelve declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Inkabor S.A.C. contra la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, de la DGAAM, se encuentra conforme a ley.

III. NORMATIVIDAD APLICABLE

- 
15. El numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, referente al Principio de Legalidad, que señala que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
 16. El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, referente al Principio del Debido Procedimiento, que señala que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
 17. El numeral 1.1 del artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.
 18. El numeral 2 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
 19. El numeral 4 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que son requisitos de validez de los actos administrativos, entre otros, la motivación, señalando que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
 20. El numeral 5.4 del artículo 5 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que el contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes.

- 
- 
- 
- 
21. El numeral 6.1 del artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
 22. El artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que regula las causales de nulidad del acto administrativo, señalando que son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14 de la citada norma.
 23. El artículo 29 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.
 24. El numeral 72.1 del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.
 25. El numeral 5.1 del artículo 5 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM que establece que el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) es la autoridad ambiental competente, responsable de la gestión ambiental y de la evaluación y aprobación de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) en materia minera que resulten de su competencia, de sus modificatorias, así como de expedir las respectivas certificaciones ambientales de los proyectos de exploración, explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero de la mediana y gran minería.
 26. El literal d del artículo 18 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, que establece que todo titular minero está obligado a la comunicación oportuna del inicio de la elaboración del estudio o su modificación, previo al inicio del proyecto, según corresponda.
 27. El artículo 24 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

Almacenamiento Minero, que regula los instrumentos de gestión ambiental aplicables a las actividades mineras, señalando que las categorías de los estudios ambientales aplicables a las actividades mineras son: a) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) Categoría II; b) Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d). Categoría III. Asimismo, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un instrumento de gestión ambiental preventivo aplicable a las políticas, planes o programas del sector minero.



28. El artículo 26 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, que establece que, de conformidad con el principio de indivisibilidad, los proyectos mineros deberán contar con un EIA-sd o EIA-d que integre el conjunto de actividades y componentes interrelacionados en la unidad minera. Para el caso de las modificaciones, ampliaciones o diversificación de las actividades mineras, el titular deberá tramitar la modificación del EIA-sd o EIA-d correspondiente, salvo que se encuentre en los casos de excepción previstos en este reglamento. Para efectos del presente Reglamento, toda mención a "estudio ambiental" o "estudios ambientales", debe entenderse aplicable al EIA-sd o EIA-d o a sus modificaciones.



29. El artículo 116 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, que regula la reunión para exponer el alcance del estudio ambiental, señalando que el titular de la actividad minera podrá solicitar, con anterioridad a la presentación de su estudio ambiental ante la autoridad ambiental competente, la realización de una reunión con los funcionarios responsables de la evaluación de estudios ambientales, con el fin de exponer los alcances generales del estudio ambiental desarrollado, destacando los aspectos más relevantes identificados en el estudio y la autoridad indicará aquellos aspectos que debieran ser ampliados o aclarados. La autoridad ambiental competente podrá solicitar la participación de entidades opinantes de otros sectores, que pudiesen estar vinculados con el proyecto. Además del representante del titular de la actividad minera o el profesional responsable del proyecto, deberán asistir los profesionales de la consultora autorizada a realizar estudios ambientales que haya elaborado el estudio, designados para este efecto. Luego de la presentación del estudio ambiental, la realización de esta reunión también podrá ser solicitada por el titular de la actividad minera o requerida de oficio por la autoridad ambiental competente.



30. El artículo 118 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, que regula la declaración de admisibilidad del estudio ambiental, señalando: 118.1 El estudio ambiental debe ser desarrollado considerando la estructura establecida en los Términos de Referencia Comunes o los Términos de Referencia Específicos, según sea el caso. Cuando no corresponda el desarrollo de alguno de los capítulos o puntos de estos términos de referencia, ello deberá ser indicado y justificado en el propio estudio ambiental. 118.2 Recibido el estudio, la Autoridad Ambiental Competente procederá a revisar si éste cumple con la estructura establecida como Términos de Referencia Comunes o aquella establecida al aprobarse Términos de Referencia Específicos,





MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

según fuera el caso. Además, revisará si el estudio ambiental contiene la información técnica básica con el mínimo de desarrollo exigible, de acuerdo a lo precisado en los Términos de Referencia Comunes o los específicos y según resulte aplicable a la actividad minera propuesta. Se deberá verificar si el titular cumplió con comunicar a la Autoridad Ambiental Competente, el inicio de la elaboración del estudio, lo cual se acredita con el cargo respectivo. 118.3 Si el estudio cumple con la estructura establecida y contiene los estudios o información mínima requerida según los Términos de Referencia, y se acredita la comunicación previa antes referida, la Autoridad Ambiental Competente continuará con la evaluación. De no cumplirse con los términos de referencia o con acreditar la comunicación, la Autoridad Ambiental Competente declarará la inadmisibilidad del estudio ambiental, justificando dicha decisión en el informe correspondiente. Esta declaración no afecta el derecho del titular de la actividad minera de presentar una nueva solicitud. 118.4 La resolución que declara la inadmisibilidad del estudio ambiental, debe ser expedida en el plazo máximo de siete (07) días hábiles contados desde su presentación por el titular de la actividad minera. 118.5 Cualquier solicitud de reformulación del estudio ambiental presentado a evaluación, variación de su alcance o ingreso de información complementaria, sólo podrá ser presentada hasta antes de la declaración de conformidad del Plan de Participación Ciudadana. Vencido ese plazo, tales solicitudes de reformulación serán declaradas improcedentes.

- 

31. El artículo 130 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, que regula la declaración de admisibilidad del estudio ambiental, que establece todos los cambios, variaciones o ampliaciones de los proyectos mineros o unidades mineras, que pudiesen generar nuevos o mayores impactos ambientales y/o sociales negativos significativos, deben ser aprobados previamente. Para este efecto, el titular de la actividad minera debe iniciar el procedimiento administrativo de modificación correspondiente ante la autoridad ambiental competente.
- 
32. El artículo 134 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, que regula la declaración de admisibilidad del estudio ambiental, regula las disposiciones y plazos aplicables al procedimiento de modificación, señalando que son aplicables al procedimiento de modificación del estudio ambiental, las disposiciones referidas a las reuniones y visitas a campo, contenidas en los artículos 116 y 122 del citado Reglamento.
- 
33. El artículo 135 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, que regula los requisitos para el inicio del procedimiento de Modificación, señalando que son exigibles para el inicio del procedimiento de modificación de los estudios ambientales, los requisitos listados en el artículo 117 del presente Reglamento.
34. El artículo 136 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

Almacenamiento Minero, que regula la exigibilidad de los términos de referencia y la declaración de inadmisibilidad, señalando que: 136.1 El estudio ambiental que sustenta la modificación del estudio ambiental deberá ser desarrollado considerando la estructura y contenidos establecidos en los Términos de Referencia Comunes o los Términos de Referencia Específicos aprobados, según corresponda. En el primer caso, sólo se desarrolla lo que resulte aplicable a los aspectos que comprenda la modificación. Cuando no corresponda el desarrollo de alguno de los capítulos o aspectos de estos términos de referencia, ello deberá ser indicado y justificado en el propio estudio ambiental. 136.2 La autoridad ambiental competente, procederá a revisar si la modificación del estudio ambiental cumple con la estructura y contenidos establecidos como Términos de Referencia Comunes, o de los Términos de Referencia Específicos aprobados, según fuera el caso. Además, revisará si contiene la información técnica básica con el mínimo de desarrollo exigible, de acuerdo a lo precisado en los Términos de Referencia Comunes o Específicos y según resulte aplicable a la actividad minera propuesta. Se deberá verificar si el titular cumplió con comunicar a la autoridad ambiental competente, el inicio de la elaboración de la modificación respectiva, lo cual se acredita con el cargo respectivo. 136.3 De encontrarse que el estudio de modificación, no cumple con la estructura establecida o no contiene los estudios o información mínima requerida o no acredita la comunicación previa antes referida, la autoridad ambiental competente, procederá a declarar la inadmisibilidad de la Modificación del estudio ambiental, justificando dicha decisión en el informe que sustente la resolución. La declaración de inadmisibilidad no afecta el derecho del titular de la actividad minera de volver a plantear su solicitud de modificación. 136.4 La resolución que declara la inadmisibilidad de la evaluación de la modificación del estudio ambiental, deberá ser expedida en el plazo máximo de cinco (05) días hábiles contados desde su presentación por el titular de la actividad minera.

35. La única disposición complementaria derogatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, que dispone derogar el Decreto Supremo N° 016-93-EM, el Decreto Supremo N° 053-99-EM, y sus normas modificatorias.
36. El numeral 3 del artículo 7 del derogado Decreto Supremo N° 016-93-EM, del Reglamento del Título Décimo Quinto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, sobre el medio ambiente, que establecía que los titulares mineros que se encuentren en la etapa de explotación y que requieren ampliar el volumen de sus operaciones extractivas, deberán presentar ante el Ministerio de Energía y Minas la modificación del Estudio de Impacto Ambiental aprobado para tal actividad. En el caso de unidades mineras que sólo cuentan con un PAMA aprobado, corresponderá presentar un Estudio de Impacto Ambiental respecto de la ampliación de operaciones a efectuar.
37. El artículo 2 del derogado Decreto Supremo N° 016-93-EM, que definía como Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) al Programa que contiene las acciones e inversiones necesarias para incorporar a las operaciones minero - metalúrgicas los adelantos tecnológicos y/o medidas alternativas que tengan como propósito reducir o eliminar las emisiones y/o vertimientos para poder



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

cumplir con los niveles máximos permisibles establecidos por la Autoridad Competente.



38. El artículo 9 del derogado Decreto Supremo N° 016-93-EM, que establecía que el titular de la actividad minera metalúrgica presentará dos ejemplares del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental ante el Ministerio de Energía y Minas. Los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA tendrán como objetivo que los titulares de actividad minera logren reducir sus niveles de contaminación ambiental hasta alcanzar los niveles máximos permisibles. El PAMA señalará los procedimientos de ejecución, de inversiones, de monitoreo y control de efluentes y, de ocupar áreas protegidas, las labores de restauración de las zonas de trabajo. El programa contendrá un cronograma de ejecución del mismo. Los plazos de ejecución serán fijados por la Autoridad Competente y en ningún caso excederán de cinco (5) y diez (10) años, respectivamente, para las actividades que no incluyan procesos de sinterización y/o fundición y para aquellas que sí los incluyan. Las inversiones anuales aprobadas por la Autoridad Competente para los Programas de cada unidad de producción a ejecutarse, en ningún caso serán inferiores al uno por ciento del valor de las ventas anuales.



39. El artículo 17 del derogado Decreto Supremo N° 016-93-EM, que establecía que la Dirección de Minería, en un plazo que no excederá de cuatro meses, con la opinión favorable o desfavorable, según sea el caso, de la Dirección General de Asuntos Ambientales, aprobará u objetará respectivamente el PAMA. De existir objeciones, éstas deberán absolverse en un plazo máximo de dos (2) meses, bajo apercibimiento de sanción. La Dirección General de Minería podrá modificar el PAMA mediante Resolución Directoral, de oficio o a solicitud del interesado, sustentándose los fundamentos técnicos, económicos, sociales, ecológicos y ambientales. La modificación de oficio podrá efectuarse dentro del plazo de doce meses (12) meses de aprobado el PAMA y no afectará la ejecución de actividades de adecuación ambiental que hayan significado inversiones o adquisiciones en bienes de capital u obras de infraestructura, siempre que las mismas permitan el cumplimiento de los niveles permisibles de contaminación correspondientes. La denegatoria y/o modificación del PAMA, podrá ser objeto de impugnación ante el Consejo de Minería como última instancia administrativa.



40. El numeral 2 del artículo 148 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, que señala que son nulos de pleno derecho los actos administrativos contrarios a la Constitución y a las leyes y los que contengan un imposible jurídico.



41. El artículo 149 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, que señala que la autoridad minera declarará la nulidad de actuados, de oficio o a petición de parte, en caso de existir algún vicio sustancial, reponiendo la tramitación al estado en que se produjo el vicio, pero subsistirán las pruebas y demás actuaciones a las que no afecte dicha nulidad.

42. El literal a del artículo 3 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que establece que el SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, entre ellos, el Principio de



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

Indivisibilidad que establece que la evaluación del impacto ambiental se realiza de manera integral e integrada sobre políticas, planes, programas y proyectos de inversión, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de los mismos. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases.

- 
43. El literal e) del artículo 109 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado por el Decreto Supremo N° 031-2007-EM, que establece que la Dirección de Gestión Ambiental de Minería de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros tiene como función revisar y emitir opinión sobre los instrumentos de gestión ambiental, así como sus modificatorias.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA



ESTUDIOS AMBIENTALES APLICABLES A LAS ACTIVIDADES MINERAS DE COMPETENCIA DE LA DGAAM CONFORME A LO SEÑALADO EN EL DECRETO SUPREMO N° 040-2014-EM.

- 
44. En el presente caso, es necesario precisar que, conforme al artículo 11 del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, los instrumentos de gestión ambiental o estudios ambientales de aplicación del SEIA son: a) La Declaración de Impacto Ambiental - DIA (Categoría I); b) El Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado - EIA-sd (Categoría II); c) El Estudio de Impacto Ambiental Detallado - EIA-d (Categoría III); y d) La Evaluación Ambiental Estratégica - EAE.
- 
45. Asimismo, conforme al artículo 24 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM, las categorías de los estudios ambientales aplicables a las actividades mineras son: a) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) Categoría II; y, b) Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d). Categoría III.
- 
46. La DGAAM es la autoridad ambiental competente, responsable de la gestión ambiental y de la evaluación y aprobación de los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) en materia minera que resulten de su competencia, así como de las modificatorias de los referidos instrumentos, de conformidad con el numeral 5.1 del artículo 5 del Reglamento antes mencionado.
47. Por lo tanto, esta instancia debe señalar que, conforme al Decreto Supremo N° 040-2014-EM, la DGAAM tiene competencia para la evaluación y aprobación de: a) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd), Categoría II; y, b) Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d). Categoría III, así como de las modificatorias de dichos instrumentos de gestión ambiental.



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

48. En ese sentido, es importante precisar que el Decreto Supremo N° 040-2014-EM no regula la evaluación y aprobación del PAMA, así como su modificación.

NORMA MINERA QUE REGULABA EL PAMA

- 
49. El Reglamento del Título Décimo Quinto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, sobre el medio ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, regulaba la evaluación y aprobación del PAMA. Dicha norma fue derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero.

- 
50. En ese sentido, debe precisarse que, la regulación ambiental de las actividades mineras del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, al ser derogado, fue sustituido por el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM que regula las actividades mineras de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, debiendo precisarse que dicho decreto supremo no regula el procedimiento administrativo de evaluación y aprobación del PAMA ni sus modificaciones.

- 
51. Por lo tanto, la regulación de los procedimientos administrativos de aprobación y modificación del PAMA, establecidos en el Decreto Supremo N° 016-93-EM, al ser derogados por el Decreto Supremo N° 040-2014-EM, quedaron sin efecto legal y en consecuencia son inaplicables a los procedimientos administrativos iniciados por los administrados ante la autoridad minera ambiental (DGAAM).

SOLICITUD FORMULADA POR INKABOR S.A.C. MEDIANTE ESCRITO N° 3454689, DE FECHA 22 DE FEBRERO DE 2023.

52. En el presente caso, revisado el expediente, se advierte que, al amparo del literal d) del artículo 18 y el artículo 116 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, la recurrente comunica el inicio de la elaboración de la modificación del PAMA de la Unidad Minera "Bórax" y solicita a la DGAAM una reunión con los funcionarios responsables de la evaluación de estudios ambientales de la DGAAM, previo a presentar la solicitud de modificación del PAMA de la Unidad Minera "Bórax".

53. La DGAAM, en referencia a la solicitud señalada en el considerando anterior, elabora el Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM y mediante Resolución de fecha 24 de febrero de 2023, la DGAAM otorga conformidad al referido informe.

- 
54. El Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, en el punto 2.10 y 2.11, señala, entre otros, que el Reglamento Ambiental Minero no ha contemplado aspecto alguno relacionado a una modificación del PAMA, por tanto, no existe procedimiento y plazos para presentar dicho estudio, y concluye que no es factible la presentación de la modificación del PAMA.

55. Respecto al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, de la DGAAM, que responde la solicitud de la recurrente, ésta instancia, conforme a lo señalado en



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

los considerandos precedentes de la presente resolución, debe señalar que al no estar regulado el procedimiento administrativo de modificación del PAMA en el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, la DGAAM no tiene competencia y facultades legales para evaluar y aprobar la solicitud de la recurrente que tiene como objetivo cumplir con un requisito previo a la presentación de la modificación del PAMA de la Unidad Minera "Bórax".

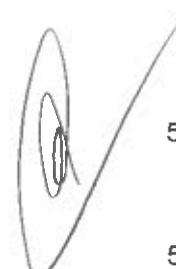


56. Por lo tanto, esta instancia debe señalar que la Resolución de fecha 24 de febrero de 2023, del Director de la DGAAM, sustentada en el Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, se encuentra debidamente motivada en el Decreto Supremo N° 040-2014-EM.



57. Asimismo, respecto al informe N° 00927-2022-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA, del MINAM, que adjunta la recurrente a su solicitud, debe señalarse que las competencias de las entidades administrativas, conforme a lo establecido en el numeral 72.1 del artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan. Por lo tanto, el referido informe del MINAM no constituye fuente que otorgue competencia a la DGAAM para evaluar la modificación del PAMA de la recurrente.

OFICIO N° 0107-2023/MINEM-DGAAM, DE FECHA 27 DE FEBRERO DE 2023, DE LA DGAAM.



58. Mediante Oficio N° 0107-2023/MINEM-DGAAM, la DGAAM remitió a Inkabor S.A.C. la resolución de fecha 24 de febrero de 2023 que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM.

59. De la revisión del contenido del Oficio N° 0107-2023/MINEM-DGAAM, debe señalarse que dicho documento no contiene ninguna declaración y/o decisión de la DGAAM, debiendo precisarse que dicho oficio únicamente tiene por objetivo comunicar a la recurrente actuaciones administrativas (resolución de fecha 24 de febrero de 2023 e Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM) relacionadas con la solicitud formulada por la recurrente mediante Escrito N° 3454689, de fecha 22 de febrero de 2023.



60. Asimismo, de la revisión y análisis de los actuados del expediente, ésta instancia debe señalar que la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, que concluye señalando que no es factible la presentación de Modificación de PAMA solicitada por Inkabor S.A.C., constituye una declaración de la DGAAM que produce efectos jurídicos sobre los intereses de la recurrente,

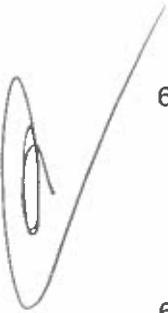
61. Por lo tanto, la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, constituye un acto administrativo de conformidad con el numeral 1.1 del artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 070-2023/MINEM-DGAAM QUE RESUELVE DECLARAR IMPROCEDENTE EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN INTERPUESTO POR INKABOR S.A.C.

- 
62. La Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM, que resuelve declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Inkabor S.A.C. se sustenta en el Informe N° 0145-2023/MINEM-DGAAM-DGAM. El referido informe señala, entre otros, que la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, únicamente traslada a la administrada el criterio de la DGAAM sobre la presentación del estudio "Modificación del PAMA". Asimismo, señala que la resolución de fecha 24 de febrero de 2023 no configura un acto administrativo impugnabile, en tanto no se trata de un acto emitido en el marco de un procedimiento ni es un acto definitivo que produzca indefensión a la administrada, ya que únicamente se ha expresado el criterio de la DGAAM sobre la "modificación del PAMA".
- 
63. Respecto a lo señalado en el Informe N° 0145-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, ésta instancia debe señalar que la recurrente formula una solicitud que fue denegada por la DGAAM mediante Resolución de fecha 24 de febrero de 2023, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM. La denegatoria de la solicitud de la recurrente constituye una declaración de la DGAAM que produce efectos jurídicos sobre los intereses de la recurrente, constituyendo la resolución de fecha 24 de febrero de 2023 un acto administrativo, de conformidad con el numeral 1.1 del artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.
- 
64. Asimismo, de conformidad con el numeral 217.2 del artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, dicho acto administrativo (resolución de fecha 24 de febrero de 2023,) es impugnabile porque dicho acto es un acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar contra la pretensión de la recurrente de modificar el PAMA de la Unidad Minera "Bórax", independientemente de que dicha pretensión se encuentre o no amparada por las normas legales vigentes.
65. Asimismo, respecto a la imposibilidad de continuar con la pretensión de la recurrente, debe precisarse que la comunicación del inicio de la elaboración de la modificación de un instrumento de gestión ambiental, de conformidad con el numeral 136.2 del artículo 136 del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, constituye un requisito de procedibilidad en la solicitud de modificación de un estudio ambiental, que en caso de incumplirse, la autoridad minera declarará la inadmisibilidad de la modificación del estudio ambiental presentado por el administrado, de conformidad al numeral 136.3 del artículo 136 de la citada norma.
- 
66. En ese sentido, debe señalarse que la autoridad minera ambiental al declarar improcedente el recurso de reconsideración formulado por la recurrente, sustentado en el hecho de que la Resolución de fecha 24 de febrero de 2023 no es un acto administrativo impugnabile, por lo que se ha realizado un indebido análisis normativo de los efectos del acto administrativo contenido en la referida resolución hecho que produjo que la DGAAM no resuelva sobre el fondo del recurso de reconsideración formulado por la recurrente.



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

- 
67. Por lo tanto, esta instancia debe señalar que la Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM contraviene lo establecido en el numeral 2 y 4 del artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que establece que el contenido del acto administrativo debe estar conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
68. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM se encuentra incurso en la causal de nulidad, establecida en el numeral 2 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 y numeral 2 del artículo 148 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
- 
69. Asimismo, se recomienda a la DGAAM que, en cumplimiento al literal e) del artículo 109 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, y teniendo en cuenta que el proyecto minero de la recurrente se encuentra en operaciones y con instrumentos de gestión ambiental vigentes (PAMA y Plan de Cierre), al resolver el presente caso, emita opinión señalando el instrumento de gestión ambiental que le corresponde presentar a la recurrente para la ampliación de las operaciones de la Unidad Minera "Bórax" y señalar la autoridad competente para tramitar dicha ampliación.

V. CONCLUSIÓN



Por lo expuesto, el Consejo de Minería debe declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM, que resuelve declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Inkabor S.A.C. contra la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, de la DGAAM, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM y de todo lo actuado posteriormente; reponiendo la causa al estado que la DGAAM, conforme a los considerandos del análisis de la presente resolución, resuelva el recurso de reconsideración formulado por la recurrente contra el acto administrativo contenido en la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, declarando fundado o infundado el recurso de reconsideración formulado por la recurrente; y recomendar a la DGAAM para que, en cumplimiento al literal e) del artículo 109 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, y teniendo en cuenta que el proyecto minero de la recurrente se encuentra en operaciones y con instrumentos de gestión ambiental vigentes (PAMA y Plan de Cierre), al resolver el presente caso, emita opinión señalando el instrumento de gestión ambiental que le corresponde presentar a la recurrente para la ampliación de las operaciones de la Unidad Minera "Bórax" y señalar la autoridad competente para tramitar dicha ampliación.



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



MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
CONSEJO DE MINERÍA

RESOLUCIÓN N° 870-2023-MINEM-CM

SE RESUELVE:

Artículo primero: Declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 070-2023/MINEM-DGAAM, que resuelve declarar improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Inkabor S.A.C. contra la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, de la DGAAM, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, y de todo lo actuado posteriormente.

Artículo segundo: Reponer la causa al estado que la DGAAM, conforme a los considerandos del análisis de la presente resolución, resuelva el recurso de reconsideración formulado por la recurrente contra el acto administrativo contenido en la resolución de fecha 24 de febrero de 2023, que otorga conformidad al Informe N° 065-2023/MINEM-DGAAM-DGAM, declarando fundado o infundado el recurso de reconsideración formulado por la recurrente.

Artículo tercero: Recomendar a la DGAAM para que, en cumplimiento al literal e) del artículo 109 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, y teniendo en cuenta que el proyecto minero de la recurrente se encuentra en operaciones y con instrumentos de gestión ambiental vigentes (PAMA y Plan de Cierre), emita opinión señalando el instrumento de gestión ambiental que le corresponde presentar a la recurrente para la ampliación de las operaciones de la Unidad Minera "Bórax" y señalar la autoridad competente para tramitar dicha ampliación.

Artículo cuarto: Sin objeto de pronunciarse sobre el recurso de revisión formulado por la recurrente.

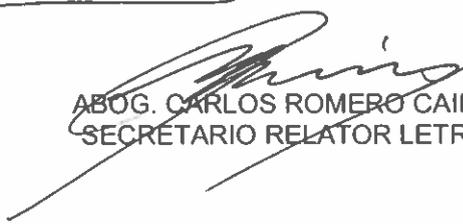
Regístrese, Comuníquese y Archívese.


ING. FERNANDO GALA SOLDEVILLA
PRESIDENTE


ABOG. MARIELU FALCON ROJAS
VICE-PRESIDENTA


ING. VÍCTOR VARGAS VARGAS
VOCAL


ABOG. PEDRO EFFIO YAIPÉN
VOCAL


ABOG. CARLOS ROMERO CAIRAMPOMA
SECRETARIO RELATOR LETRADO (a.i.)