



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Servicio Nacional de Certificación Ambiental
para las Inversiones Sostenibles

Gerencia General

Oficina de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CÓDIGO DE VERIFICACIÓN
14043311247954

FIRMADO POR:

INFORME N° 00082-2025-SENACE-GG/OAJ

A : **RUBÉN ERNESTO CHANG OSHITA**
Director de la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Infraestructura

DE : **ENRIQUE MANUEL VILLA CABALLERO**
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión legal respecto al recurso de apelación interpuesto por la Comunidad Campesina de Ccauri contra el acto administrativo dispuesto en la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR

REFERENCIA : Trámite DC-46-M-MEIAD-00214-2022

FECHA : San Isidro, 11 de abril de 2025

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El 20 de julio de 2022, Compañía Minera Raura S.A. (en adelante, Minera Raura), presentó ante la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos (en adelante, DEAR) del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante, Senace), la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental Detallado de la Unidad Minera Raura (en adelante, MEIA-d Raura), para su evaluación.
- 1.2 El 29 de agosto de 2024, la DEAR mediante la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR, sustentada en el Informe N° 00767-2024-SENACE-PE/DEAR, otorgó la conformidad a la MEIA-d Raura.
- 1.3 El 17 de setiembre de 2024, el señor Pablo Cesar Cárdenas Baltazar, en su calidad de presidente de la Comunidad Campesina de Cauri (en adelante, recurrente) interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR, mediante el Trámite N° DC-46-MEIAD-00214-2022, el cual fue presentado ante la Mesa de Partes Digital del Senace.
- 1.4 Con Memorando N° 00181-2024-SENACE-GG/OAJ del 11 de octubre de 2024, la Oficina de Asesoría Jurídica (en adelante, OAJ) solicitó a la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Infraestructura (en adelante, DEIN), la remisión de un informe sobre los cuestionamientos técnicos-procedimentales planteados por la recurrente.
- 1.5 Mediante Informe N° 01189-2024-SENACE-PE/DEIN de fecha 24 de octubre de 2024, la DEIN, en el marco de sus competencias, absuelve los cuestionamientos señalados por la recurrente al procedimiento de aprobación de la MEIA-d Raura,

II. MARCO NORMATIVO

- 2.1 Constitución Política del Perú de 1993.
- 2.2 Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA).

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Senace, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://www.senace.gob.pe/verificacion>" ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

- 2.3 Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- 2.4 Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – Senace (en adelante, Ley N° 29968).
- 2.5 Decreto Legislativo N° 1394, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las autoridades competentes en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Decreto Legislativo N° 1394).
- 2.6 Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, el Reglamento de la Ley del SEIA).
- 2.7 Decreto Supremo N° 040-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero (en adelante, Reglamento Ambiental Minero).
- 2.8 Ley N° 29785, Ley del derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, Ley de Consulta Previa).
- 2.9 Decreto Supremo N° 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29875, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, Reglamento de la Ley de Consulta Previa).
- 2.10 Decreto Supremo N° 009-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante, ROF del Senace)
- 2.11 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG).

III. ANÁLISIS

Objeto del presente informe

- 3.1 El presente informe tiene por objeto emitir opinión legal respecto al recurso de apelación interpuesto por la recurrente contra la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR.

Funciones de la Oficina de Asesoría Jurídica

- 3.2 De acuerdo con lo establecido en el literal g) artículo 21 del ROF del Senace, la OAJ es el órgano encargado de emitir opinión legal sobre los recursos impugnativos que sean resueltos en última instancia administrativa por la Alta Dirección¹, así como aquellos que sean sometidos a su consideración por los demás órganos del Senace.

Análisis de forma

a) Funciones generales del Senace

- 3.3 La Ley N° 29968 crea el Senace como un organismo público técnico especializado, con autonomía técnica y personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado entre otras funciones, de evaluar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados, los Estudios de Impacto Ambiental

¹ El artículo 5 del Reglamento de Organización y Funciones del Senace, establece, entre otros, que la Alta Dirección está conformada por:

- 01.1. Consejo Directivo**
- 01.2. Jefatura** (ahora Presidencia Ejecutiva)
- 01.3. Secretaría General** (ahora Gerencia General)

semidetallados cuando corresponda, sus modificaciones bajo cualquier modalidad y actualizaciones, los planes de participación ciudadana y los demás actos vinculados a dichos estudios ambientales.

- 3.4 Asimismo, mediante Resolución Ministerial N° 328-2015-MINAM se aprobó la culminación del proceso de transferencia de funciones del Ministerio de Energía y Minas al Senace en materia de minería, hidrocarburos y electricidad; y, determinó que a partir del 28 de diciembre de 2015, el Senace asumiría, entre otras funciones, la de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados, sus respectivas actualizaciones o modificaciones, Informes Técnicos Sustentatorios, solicitudes de clasificación y aprobación de Términos de Referencia, acompañamiento en la elaboración de Línea Base, Plan de Participación Ciudadana y demás actos o procedimientos vinculados a las acciones antes señaladas.

b) Órgano facultado para resolver el recurso de apelación

- 3.5 El artículo 220 del TUO de la LPAG dispone que el recurso de apelación se interpone ante la misma autoridad que expidió el acto que se impugna, para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
- 3.6 Conforme a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1394² y, en tanto se implemente el Órgano Resolutivo de Apelaciones³ del Senace, la Presidencia Ejecutiva es quien tiene la función de resolver en segunda y última instancia administrativa del Senace, los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones que emitan los órganos de línea o por ocurrencia del silencio administrativo negativo.
- 3.7 Por medio de la Resolución del Consejo Directivo N° 00002-2025-SENACE/CD del 31 de marzo de 2025, se formaliza la aceptación de la abstención solicitada por la señora Silvia Luisa Cuba Castillo en su calidad de Presidenta Ejecutiva del Senace, formalizándose la designación del señor Rubén Ernesto Chang Oshita, Director de la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Infraestructura, para conocer los recursos de apelación, entre los que se encuentra el recurso de apelación interpuesto por Comunidad Campesina de Cauri contra la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR.

c) Admisibilidad del recurso de apelación

- 3.8 El artículo 217 del TUO de la LPAG establece que todo administrado frente a un acto administrativo que supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, puede contravenirlo en la vía administrativa mediante los recursos administrativos contemplados en el artículo 218⁴ del TUO de la LPAG.

² Decreto Legislativo N° 1394, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las autoridades competentes en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 06 de setiembre de 2018.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera.- (...) Asimismo en tanto se implemente el Órgano Resolutivo del Senace, la Presidencia Ejecutiva del Senace ejerce las funciones de segunda instancia administrativa de la entidad.

³ Actualmente el Órgano Resolutivo de Apelaciones no desarrolla funciones como órgano resolutivo del Senace, ya que no se encuentra implementado.

⁴ **Texto Único Ordenando de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General**

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- 3.9 En el presente caso, de la revisión del recurso de apelación interpuesto se advierte que cumple con los requisitos exigidos en los artículos 124⁵ y 221⁶ del TUO de la LPAG.

Sobre la legitimidad para obrar

- 3.10 A efectos de presentar el recurso de apelación, la recurrente sustenta su legítimo interés en el artículo 120 del TUO de la LPAG, el mismo que reconoce la facultad de contradicción administrativa frente a los actos que se considere afectan un derecho o interés legítimo. Este derecho debe seguir la forma prevista en la ley en mención y el interés que demuestre el administrado debe ser legítimo, personal, actual y probado.
- 3.11 Cabe precisar que la legitimación es la aptitud del sujeto para ser parte en un proceso judicial o procedimiento administrativo con la finalidad de que este último pueda defender sus intereses. Su reconocimiento como parte, se origina con el derecho que le asiste al sujeto sobre el hecho sobre el que versa el conflicto, de ahí que deba existir unidad entre el sujeto y el objeto que se reclama. La falta de legitimación sustancial se configura, cuando alguna de las partes no es titular de la relación jurídica sustancial en que se sustenta la pretensión⁷.
- 3.12 De la revisión del contenido del Informe N° 00767-2024-SENACE-PE/DEAR, que sustenta la resolución impugnada, se puede apreciar que la dirección proporcionada por la recurrente pertenece al Área de Influencia Social Directa.
- 3.13 Conforme a lo expuesto anteriormente, toda persona para interponer un recurso administrativo (como es en el presente caso), debe ser titular de: a) un derecho subjetivo previamente reconocido por el ordenamiento jurídico, siendo insuficientes las meras aseveraciones o alegaciones y, de otro lado; b) un interés legítimo, que debe ser personal, actual y probado.
- 3.14 Estando a los documentos presentados por la recurrente y de acuerdo con lo expresado en los párrafos precedentes, se puede deducir que, en el presente caso, sí se contempla un derecho subjetivo reconocido contando con un interés legítimo para

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

Solo en caso de que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

⁵ **Artículo 124. Requisitos de los escritos**

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
6. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.

⁶ **Texto Único Ordenando de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General**

Artículo 221. Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

⁷ Ivanega Mirian Mabel. Legitimación en el Procedimiento Administrativo, algunos ejemplos en el sistema normativo Argentino. Biblioteca Jurídica Virtual. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>.

interponer el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR.

Argumentos contenidos en el recurso de apelación

- 3.15 La recurrente, a través del recurso de apelación interpuesto, solicita se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR, para lo cual señala los siguientes argumentos:
- a) La recurrente tiene la calidad de pueblo indígena u originario quechua y se encuentra en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios, sin embargo, siendo que el área de influencia de la MEIA-d Raura impacta en su territorio, no se le consideró como pueblo indígena u originario quechua.
 - b) La Defensoría del pueblo sostiene que la Resolución Ministerial N° 362-2015-MEM/DM no sustrae la obligación del Senace de realizar un proceso de consulta previa respecto de la aprobación de la evaluación de instrumentos de gestión ambiental cuando haya afectación a los derechos de pueblos indígenas.
 - c) Corresponde al Senace realizar la consulta previa con anterioridad a la aprobación de la medida administrativa que tiene relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Análisis de fondo

➤ **Cuestión previa: De la información contenida en el Informe N° 01189-2024-SENACE-PE/DEIN**

- 3.16 De acuerdo con el tratadista Morón Urbina⁸, en los recursos de apelación, la competencia de la autoridad u órgano emisor del acto recurrido le faculta únicamente a recibir el escrito de impugnación para encausarlo debidamente, quedando solo habilitado a calificarlo en caso de oscuridad, y elevarlo al decisor juntamente con el expediente generado.
- 3.17 Ahora bien, a efectos de que el presente recurso administrativo no quede solamente impulsado por la parte presuntamente afectada, con Memorando N° 00181-2024-SENACE-GG/OAJ, la OAJ solicitó a la DEIN⁹, en el marco de sus funciones, realizar un contraste de opiniones respecto de los argumentos expuestos por la recurrente. En ese sentido, mediante Informe N° 01189-2024-SENACE-PE/DEIN, la DEIN, absuelve los cuestionamientos señalados por la recurrente al procedimiento de aprobación de la MEIA-d Raura.
- 3.18 En relación con este tema, es importante señalar que la información proporcionada por la DEIN, junto con las respuestas ofrecidas a las cuestionamientos técnicos-procedimentales planteados por la recurrente respecto del proceso de aprobación de

⁸ "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", 2019, Lima, Perú, 14a edición, Gaceta Jurídica, pág. 210.

⁹ El artículo 57 del Reglamento de Organización y Funciones del Senace, establece, que la DEIN es el órgano de línea del Senace encargado de evaluar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) emitiendo la Certificación Ambiental o Certificación Ambiental Global (IntegrAmbiente), para proyectos de inversión de infraestructura y otras actividades económicas. Asimismo, está encargado de evaluar otros actos o procedimientos regulados en el marco del SEIA. Depende jerárquicamente de la Jefatura del Senace (actual Presidencia Ejecutiva)

la MEIA-d Raura, han contribuido a que esta OAJ realice una evaluación más exhaustiva con el fin de analizar los argumentos expuestos en el presente recurso.

➤ **Normativa sobre la Consulta Previa**

- 3.19 El artículo 1 de la Ley de Consulta Previa refiere que la misma tiene como objeto desarrollar el contenido, los principios rectores y el procedimiento para llevar a cabo la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, frente a medidas legislativas o administrativas que puedan afectar de manera directa sus derechos colectivos.
- 3.20 Por su parte, el literal b) del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, considera que una **medida legislativa o administrativa** afecta directamente al o los pueblos indígenas cuando contiene aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos.
- 3.21 A su vez, los literales i) y j) del referido artículo, definen que las medidas administrativas son aquellas normas reglamentarias de alcance general, así como el acto administrativo que faculte el inicio de la actividad o proyecto, o el que autorice a la Administración la suscripción de contratos con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y las medidas legislativas son aquellas normas con rango de ley que puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, respectivamente.
- 3.22 Respecto al derecho de petición, el artículo 9 del citado Reglamento señala, que los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones representativas, pueden solicitar su inclusión en un proceso de consulta; o, la realización del mismo respecto de una medida administrativa o legislativa que consideren pueda afectar directamente sus derechos colectivos.

➤ **Del recurso de apelación interpuesto**

- 3.23 El MEIA-d Raura se aprobó por Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR¹⁰ del 29 de agosto de 2024, sustentado en el Informe N° 00767-2024-SENACE-PE/DEAR, en el cual se aprecia que durante la evaluación del referido EIA-d, se han atendido y evaluado todas las observaciones¹¹ planteadas al citado MEIA-d.

¹⁰ La Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR, en su Artículo 3 dispone que:
"La aprobación de la "Modificación del Estudio de Impacto Ambiental Detallado de la Unidad Minera Raura" no autoriza el inicio de las actividades, ni crea, reconoce, modifica o extingue derechos sobre terrenos superficiales donde se desarrollará el proyecto, ni constituye el otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos o demás títulos habilitantes u otros requisitos con los que deberá contar el Titular para la ejecución y desarrollo de la modificación planteada, según la normativa sobre la materia.

¹¹ El Informe N° 00767-2024-SENACE-PE/DEAR del 29 de agosto de 2024, en el numeral 2.3.5. señala que:
"De conformidad con el artículo 138 del Reglamento Ambiental Minero, se estableció un plazo de quince (15) días calendario siguientes contados desde la fecha de publicación del aviso en el Diario Oficial El Peruano (16 de setiembre de 2022), para la presentación de aportes, comentarios y/u observaciones a la MEIA.d Raura, es decir, del 17 de setiembre al 01 de octubre de 2022.
Al respecto, dentro de este plazo establecido no se registraron aportes de la ciudadanía que ingresaran al Senace, a través de la plataforma EVA ni al correo electrónico de Participación Ciudadana. Sin embargo, con la finalidad de salvaguardar el derecho a la participación, se ha considerado incluir todos los aportes, comentarios y/u observaciones respecto de la evaluación de la MEIA-d Raura remitidos hasta la fecha de emisión del Informe N° 00720-2023-SENACE-PE/DEAR, Informe Técnico de Evaluación de la MEIA-d Raura, 14 de agosto de 2023, siendo un total de cuatro (04) documentos, que fueron trasladados al Titular. (...).

Los citados aportes, comentarios y/u observaciones fueron atendidos por el Titular directamente a la ciudadanía, cuyos cargos de respuestas fueron presentados a la DEAR Senace, los cuales fueron merituidos y, en los casos que correspondía incorporados en la evaluación técnica de la MEIA-d Raura, en aplicación del artículo 120 del Reglamento Ambiental Minero".

- 3.24 Al respecto, el artículo 9 del TUO de la LPAG establece que todo acto administrativo se considera válido, en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por la autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda. Por tanto, se presume que la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR ha sido emitida de conformidad con las normas ambientales correspondientes.
- 3.25 Cabe precisar que si bien la recurrente solicita se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR que aprueba la MEIA-d Raura, alegando la omisión de una serie de actuaciones procedimentales durante la evaluación de la MEIA-d Raura relacionados con derechos presuntamente vulnerados contenidos en la Ley de Consulta Previa y su Reglamento, lo cierto es que, de la revisión de los argumentos presentados por la recurrente, se puede inferir que estos se relacionan con una falta de motivación en el contenido de la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR y una vulneración del ordenamiento legal vigente, razón por la cual se evaluará si la resolución apelada contiene alguno de los vicios señalados en los numerales 1 y 2 del artículo 10¹² del TUO de la LPAG. Esto es:
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.
- 3.26 El Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, determina que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitas al debido procedimiento administrativo. Tales derechos comprenden, entre otros, 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 y fundada en derecho.
- 3.27 Por otra parte, el inciso 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG, precisa que el acto administrativo debe estar debidamente motivado conforme al ordenamiento jurídico. Asimismo, el numeral 6.1 del artículo 6 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.
- 3.28 Teniendo en cuenta lo descrito, y estando al contenido del recurso interpuesto, se procederá con el análisis respectivo, a fin de determinar si la resolución apelada contiene alguno de los vicios señalados en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG.
- a) La Comunidad Campesina de Cauri tiene la calidad de pueblo indígena u originario quechua y se encuentra en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del Ministerio de Cultura, sin embargo, siendo que el área de**

12

**Texto Único Ordenando de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
Artículo 10.- Causales de nulidad**

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.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

influencia de la MEIA-d Raura impacta en su territorio, no se le consideró como pueblo indígena u originario quechua.

- 3.29 En este extremo del recurso de apelación, la recurrente argumenta que es un pueblo indígena u originario quechua y está registrada en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, BDPI) del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura (en adelante, VMI). Además, señala que el área de influencia de la MEIA-d Raura impacta directamente en su territorio. Por ello, sostiene que el Senace no la reconoció como pueblo indígena u originario quechua, lo que motiva su apelación.
- 3.30 Ahora bien, el marco normativo nacional (emitidas en su totalidad por el Ministerio de Cultura) e internacional (contenida principalmente en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹³, y en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes N° 169¹⁴), ha establecido criterios de identificación objetivos y un criterio subjetivo para la identificación de pueblos indígenas u originarios, los cuales deben interpretarse de manera conjunta. Asimismo, conviene indicar que de acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Consulta Previa, el VMI tiene a su cargo la BDPI.
- 3.31 Por su parte, el artículo 7 de la Ley de Consulta Previa, señala que las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios conforme a los criterios de identificación. Por ello, podrá considerarse como pueblo indígena u originario, o parte de él, a localidades de pueblos indígenas u originarios¹⁵ que constituyen comunidades reconocidas y tituladas, caseríos, centros poblados, asentamientos no reconocidos, entre otros, dado que el artículo 1, literal b) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) reconoce la pertenencia a un pueblo indígena u originario cualquiera sea su situación jurídica.
- 3.32 Al respecto, la DEIN, en el marco de sus funciones, realizó el contraste de opinión entre el referido argumento y los fundamentos que motivaron la aprobación de la MEIA-d Raura, determinando en el literal i del punto 4.2 del Informe N° 01189-2024-SENACE-PE/DEIN, lo siguiente:

"Asimismo, de la revisión del Anexo 5.4.1 "Evaluación de pueblo indígenas y derechos colectivos - Comunidades Campesinas de Oyón, San Miguel de Cauri, San Juan de Paucar y Quichas"⁵ de la MEIA-d de la U.M Raura, la Minera Raura reconoció, de conformidad con la información de la BDPI del MINCUL, a la Comunidad Campesina de San Miguel de Cauri como parte del Pueblo Indígena u Originario "Quechuas"; por lo que, en la MEIA-d aprobada, Minera Raura realizó un análisis de las posibles afectaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios del AISD, a través del cual se verificó que no existen afectaciones; concluyendo que los impactos ambientales caracterizados en el Capítulo 5 "Caracterización de Impactos Ambientales y Sociales" (los alcances de los mismos y las actividades propuestas en la

¹³ Adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n06/512/10/pdf/n0651210.pdf>

¹⁴ Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/indigenous-and-tribal-peoples-convention-1989-no-169>

¹⁵ Corresponde a los espacios geográficos donde habitan y/o ejercen sus derechos colectivos el o los pueblos indígenas u originarios, sea en propiedad o en razón de otros derechos reconocidos por el Estado o que usan u ocupan tradicionalmente. Dichos espacios pueden recibir diferentes denominaciones, entre las cuales destacan las siguientes: anexo, asentamiento, barrio, caserío, comunidad campesina, comunidad nativa, entre otros.

MEIA-d) están contenidos dentro del espacio y terrenos de titularidad de la Compañía Minera Raura.

Por su parte, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, en su opinión técnica expresada en el Informe N° 00020-2024-DCP-DGPI-VMI-MC, de fecha 30 de abril de 2024, dio por absuelta sus recomendaciones referidas a la materia indicada en el párrafo precedente".

⁵ Págs. 1 al 19 de la MEIA-d de la U.M Raura

- 3.33 En ese orden de ideas, se observa que Minera Raura reconoció, de acuerdo con la BDPI del Ministerio de Cultura, a la Comunidad Campesina de Cauri como parte del "Pueblo Indígena u Originario Quechuas".
- 3.34 Complementando lo antes descrito, se observa que la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Cultura mediante el Informe N° 00020-2024-DCP-DGPI-VMI-MC, realizó un análisis de las posibles afectaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios del Área de Influencia Social Directa (AISD) presentada por Minera Raura en el Anexo 5.4.1 *Evaluación de pueblos indígenas y derechos colectivos-Comunidades campesinas de Oyon, San Miguel de Cauri, San Juan de Paucar y Quichas*, de la MEIA-d Raura, concluyendo que para cada derecho colectivo materia de estudio, no habría afectación.
- 3.35 En consecuencia, del análisis realizado al argumento expuesto en el presente recurso, podemos afirmar que el mismo carece de veracidad, puesto que conforme a lo señalado en el literal i del punto 4.2 del Informe N° 01189-2024-SENACE-PE/DEIN, Minera Raura reconoció, de acuerdo con la información registrada en la BDPI del Ministerio de Cultura, a la Comunidad Campesina de San Miguel de Cauri (también denominada Comunidad Campesina de Cauri) como parte del Pueblo Indígena u Originario "Quechuas".
- b) La Defensoría del pueblo sostiene que la Resolución Ministerial N° 362-2015-MEM/DM del Sector Energía y Minas, no sustrae la obligación del Senace de realizar un proceso de consulta previa respecto de la aprobación de la evaluación de instrumentos de gestión ambiental cuando haya afectación a los derechos de pueblos indígenas.**
- 3.36 En relación con este extremo del recurso interpuesto, nuestro marco legal establece que el proceso de consulta previa está regulado por la Ley de Consulta Previa, así como por su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC. Estas normativas definen la consulta previa como el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados antes de la implementación de medidas legislativas o administrativas que impacten directamente sus derechos colectivos, en concordancia con lo que establece el Convenio 169 de la OIT.
- 3.37 Acorde con ello, el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0022-2009-PI/TC¹⁶, se ha pronunciado, al respecto, indicando que la consulta previa es necesaria sólo si una medida afecta directamente los derechos e intereses colectivos de los pueblos indígenas, señalando lo siguiente:

"En efecto, una ley de alcance general que pretende regular la conducta de todos los ciudadanos peruanos, y no particularmente la conducta de los miembros de los pueblos indígenas no implicaría una afectación directa a estos. Si bien, podría generar una modificación en la situación jurídica de los pueblos indígenas esto sería como

¹⁶ <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00022-2009-AI.html>

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Senace, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://www.senace.gob.pe/verificacion>" ingresando el código de verificación que aparece en la parte superior izquierda de este documento.

consecuencia o efecto indirecto de la norma. Por ejemplo, la emisión de un Código Civil o un Código Procesal Penal si bien puede llegar a afectar a los pueblos indígenas, en principio, debe considerarse que se trata de normas que solo provocarían una afectación indirecta, por consiguiente, estarían eximidas del proceso de consulta a los pueblos indígenas".

- 3.38 Con respecto al pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo, expresado en el Informe N° 001-2019-DP-AMASPPI-PPI del 15 de agosto de 2019, resulta conveniente precisar que este se basa en un análisis de las disposiciones de la Resolución Ministerial N° 362-2015-MEM/DM, que modifica y actualiza el TUPA del Ministerio de Energía y Minas, relacionada con los requisitos para la realización del proceso de consulta previa.
- 3.39 Cabe señalar que dicha resolución ministerial ha sido modificada por las Resoluciones Ministeriales N°s 403-2019-MINEM/DM y 254-2021-MINEM/DM del 18 de diciembre de 2019 y 23 de julio de 2021, respectivamente, siendo que a partir de estas modificaciones, el Ministerio de Energía y Minas ha eliminado las Notas consignadas como "requisitos" de los procedimientos administrativos que aludían a la realización del proceso de consulta previa, especificando los casos de los procedimientos administrativos del subsector minero en los que corresponde realizar el proceso de Consulta Previa y el órgano a cargo de realizar dicho proceso, conforme al siguiente detalle:

"Artículo 1.- Procedimientos Administrativos del subsector minero sujetos a Consulta Previa

Los casos de los procedimientos administrativos del subsector minero en los que corresponde realizar el proceso de consulta previa, son:

Procedimiento Administrativo del subsector Minero

Denominación del Procedimiento administrativo según TUPA	CASO
Otorgamiento y modificación de concesión de beneficio	CASO A: Otorgamiento de concesión de beneficio.
	CASO B: Modificación de Concesión de Beneficio. B.1. Para ampliación de Capacidad Instalada o Instalación y/o Construcción de componentes, que impliquen nuevas áreas (incluye depósitos de relaves y/o plataformas (PAD) de Lixiviación.
Autorización para inicio/reinicio de las actividades de exploración, desarrollo, preparación, explotación (incluye plan de minado y botaderos) en concesiones mineras metálicas, no metálicas, y modificatorias	CASO A: Inicio de las actividades de exploración.
	CASO B: Autorización de las actividades de explotación (incluye aprobación del plan de minado y botaderos).
Otorgamiento y modificación de la concesión de transporte minero y de la concesión de labor general	Caso A.1: Otorgamiento de concesión de transporte minero
	CASO A2: Modificación de la concesión de transporte minero A.2.1 Para la modificación con ampliación de área

Artículo 2.- Órgano a cargo de realizar el proceso de Consulta Previa

El órgano a cargo de realizar el proceso de consulta previa a que se refiere el artículo 1 de la presente Resolución Ministerial, es la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas".

- 3.40 Con respecto a las modificaciones señaladas en las mencionadas Resoluciones Ministeriales N°s 403-2019-MINEM/DM y 254-2021-MINEM/DM, la DEIN, en el marco de sus funciones, señaló en el literal iii del punto 4.2 del Informe N° 01189-2024-SENACE-PE/DEIN, lo siguiente:

"Finalmente, respecto de lo dispuesto por la Resolución Ministerial N° 403-2019-MINEM/DM, modificada por Resolución Ministerial N° 254-2021-MINEM/DM, la DGPIGA precisó que, el Ministerio de Energía y Minas ha establecido que el proceso de consulta previa se realiza una vez aprobado el estudio ambiental o sus modificatorias; es decir, no se realiza en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, lo cual es concordante con su análisis".

(Subrayado agregado)

- 3.41 En adición a lo previamente señalado, es necesario precisar que el Senace, es un organismo público técnico especializado, encargado principalmente de la evaluación técnica de los EIA-d y sus modificaciones, mas no tiene la calidad de entidad promotora¹⁷ de proyectos de inversión, dado que la resolución que aprueba el EIA-d emitida por el Senace, no es un acto administrativo que faculte el inicio de una actividad o proyecto, ni autoriza su ejecución.
- 3.42 Por su parte, el Ministerio del Ambiente, como entidad rectora del SEIA, ha realizado pronunciamientos sobre la consulta previa y su vinculación con el proceso de evaluación del impacto ambiental, siendo que en el Informe N° 353-2021-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA del 07 de diciembre de 2021, la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental (en adelante, DGPIGA-MINAM), señala:

"2.12 En ese sentido, conforme se desprende de nuestro ordenamiento jurídico la certificación Ambiental de proyectos constituye el otorgamiento de la viabilidad ambiental del mismo. Por tanto, el otorgamiento de la Certificación Ambiental no implica –bajo ninguna circunstancia– la autorización para el inicio de actividades o para la ejecución del proyecto.

(...)

2.23 En ese sentido, según lo previsto por el marco legal vigente, en ejercicio de su rol rector del SEIA –como sistema funcional–, el MINAM debe cautelar y asegurar el correcto funcionamiento del SEIA, por lo que es importante señalar que el proceso de consulta previa y el proceso de evaluación del impacto ambiental tienen distinta naturaleza y finalidad; y por tanto los estudios ambientales y sus modificaciones no son objeto de consulta previa.

(...)

2.26 En esa línea, el literal g) del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC, define al término "Entidad Promotora" como aquella "Entidad pública responsable de dictar la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta en el marco establecido por la Ley y el Reglamento", pudiendo ser éstas, entre otras, "los Ministerios, a través de sus órganos competentes".

2.27. 2.28. 2.29. 2.27 En ese marco, cabe mencionar que el SENACE es un organismo público técnico especializado, encargado principalmente de la evaluación técnica de los Estudios de Impacto Ambiental y sus modificaciones, mas no tiene la calidad de un ente promotor de proyectos de inversión, tampoco promueve los instrumentos de gestión ambiental, ni autoriza la ejecución de proyectos de inversión, de conformidad con su Ley

¹⁷ El literal g) del artículo 3 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa, dispone que son entidades promotoras, aquellas entidades públicas responsables de dictar medidas legislativas o administrativas que serán objeto de consulta estableciendo que se encuentran en tal definición, la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios y los organismos Públicos, a través de sus órganos competentes.

de creación, Ley N° 29968; por lo que, su función es evaluar los Estudios de Impacto Ambiental, que son presentados por un titular."
(Subrayado agregado)

- 3.43 En ese sentido, se aprecia que el argumento señalado por la recurrente, carece de fundamento legal, toda vez que, de acuerdo con lo previamente expuesto, el Informe N° 001-2019-DP-AMASPPI-PPI de la Defensoría del Pueblo ha desarrollado (en su oportunidad) un análisis de las disposiciones contenidas la Resolución Ministerial N° 362-2015-MEM/DM en torno a los requisitos para la realización del proceso de consulta previa, siendo que a la fecha actual, dichas disposiciones contenidas en la citada resolución ministerial han sido eliminadas y/o modificadas mediante las Resoluciones Ministeriales N°s 403-2019-MINEM/DM y 254-2021-MINEM/DM del 18 de diciembre de 2019 y 23 de julio de 2021, respectivamente.

c) Corresponde al Senace realizar consulta previa con anterioridad a la aprobación de la medida administrativa que tiene relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

- 3.44 En relación con el precitado extremo del recurso presentado, la DEIN, en el marco de sus funciones, realizó el contraste de opinión entre dicho cuestionamiento y los fundamentos que motivaron la aprobación de la MEIA-d Raura, determinando en el literal iii del punto 4.2 del Informe N° 01189-2024-SENACE-PE/DEIN, lo siguiente:

"Conforme a lo indicado anteriormente, resulta pertinente resaltar que, el proceso de evaluación de impacto ambiental y el proceso de consulta previa son procesos de naturaleza y finalidad distinta; por lo que, no resulta compatible la incorporación de la consulta previa en el proceso de certificación ambiental.

*Al respecto, el numeral 12.1 del artículo 12 de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental (Ley del SEIA), establece expresamente que la resolución que aprueba el estudio ambiental constituye la Certificación Ambiental, que declara la viabilidad ambiental del proyecto propuesto en su integridad, la cual se otorga **sin perjuicio de las autorizaciones, permisos, licencias y otros requerimientos que el titular requiera para su ejecución**, por lo que la Ley del SEIA prevé expresamente que las entidades que emiten los actos administrativos que autorizan las actividades se encuentran prohibidas de hacerlo en tanto no cuenten con la certificación ambiental.*

(...)

En ese mismo sentido, la DGPIGA del MINAM a través del Informe N° 0076-2022-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA de fecha 07 de febrero de 2022, ha precisado que no corresponde al Senace analizar la procedencia y/o implementar la Consulta Previa,

"2.16 En ese orden de ideas, en el proceso de evaluación de impacto ambiental no se llegan a acuerdos puesto que es un proceso netamente técnico de conformidad con lo señalado en el artículo 14 del Reglamento de la Ley del SEIA; asimismo, mientras que el proceso de consulta previa se da entre el Estado y los Pueblos Indígenas, el proceso de evaluación de impacto ambiental se da entre el titular del proyecto y la autoridad ambiental competente sin perjuicio de la participación de la ciudadanía que contribuyen a una mejor toma de decisiones.

(...)

2.20. Es importante tener en cuenta que el proceso de evaluación del impacto ambiental está vinculado a un proceso de participación ciudadana para Estudios Ambientales en el marco del cual los actores sociales y grupos de interés pueden presentar sus aportes, comentarios, observaciones y/o cuestionamientos a la información que se presenta en cada una de sus etapas, asegurando de esta manera la efectiva difusión de información e intercambio de opiniones entre los actores involucrados, de conformidad con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, Ley del SEIA, Ley del SNGA y demás normas ambientales complementarias.

2.21. De otro lado, resulta pertinente mencionar que, además de las normas que regulan el SEIA, las autoridades sectoriales han emitido reglamentos y disposiciones específicas

que regulan los procedimientos de evaluación para el otorgamiento de la certificación ambiental, estableciendo etapas, plazos y otras precisiones sobre los procedimientos del SEIA.

2.22. En ese marco, la posible realización del proceso de consulta previa en el procedimiento de evaluación del estudio ambiental alteraría los procedimientos y plazos de la evaluación del impacto ambiental previstos en las normas del SEIA, así como en los diferentes reglamentos sectoriales en materia ambiental. Asimismo, en el proceso de evaluación del impacto ambiental se identifican impactos ambientales y se establecen medidas para su mitigación en base a criterios técnicos, teniendo una finalidad distinta al proceso de consulta previa".

- 3.45 En adición a lo previamente señalado, resulta conveniente indicar que el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa define como medida administrativa a aquel acto administrativo que faculta el inicio de una actividad o de un proyecto, o el que autoriza a la Administración la suscripción de contratos con el mismo fin, en tanto puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- 3.46 Por su parte, el Ministerio del Ambiente, como entidad rectora del SEIA, a través de la DGPIGA-MINAM refiere en el Informe N° 00353-2021-MINAM/VMGA/DGPIGA/DGEIA del 07 de diciembre de 2021, que en los procedimientos de evaluación ambiental que aprueba el Senace no se aplica la consulta previa, en tanto que no autorizan el inicio de actividades ni ejecución del proyecto, puesto que solo otorga viabilidad ambiental.
- 3.47 En ese orden de ideas, la resolución que aprueba el EIA-d emitida por el Senace no otorga la autorización del inicio de una actividad o proyecto de inversión, razón por la cual, no constituye una medida administrativa sujeta al proceso de consulta previa.
- 3.48 Bajo este contexto, se aprecia que el argumento señalado por la recurrente, resulta meramente argumentativo, puesto que conforme se ha desarrollado en los párrafos precedentes, en los procedimientos de evaluación ambiental que aprueba el Senace no se aplica la consulta previa, en tanto que no autorizan el inicio de actividades ni la ejecución del proyecto, ya que solo otorga viabilidad ambiental, no constituyendo medida administrativa sujeta al proceso de consulta previa que guarde relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
- 3.49 En este sentido, no se advierte falta de motivación ni contravención al ordenamiento legal vigente en el contenido de la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR, sustentada en el Informe N° 00767-2024-SENACE-PE/DEAR.

IV. CONCLUSIÓN

- 4.1 Sobre la base de las consideraciones previamente expuestas, esta Oficina opina, salvo mejor parecer, que la Resolución Directoral N° 00110-2024-SENACE-PE/DEAR, ha sido emitida conforme al marco normativo aplicable y en observancia de los principios previstos en el TUO de la LPAG.

V. RECOMENDACIONES

- 5.1 Se recomienda emitir la resolución directoral que resuelva:
- (i) Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por el señor Pablo Cesar Cárdenas Baltazar, presidente de la **Comunidad Campesina de Cauri**. Se adjunta el proyecto de resolución correspondiente.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Servicio Nacional de Certificación Ambiental
para las Inversiones Sostenibles

Gerencia General

Oficina de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

- (ii) Disponer que se notifique la Resolución y el Informe que la sustenta, a la **Comunidad Campesina de Cauri** y a la Dirección de Evaluación Ambiental para Proyectos de Recursos Naturales y Productivos del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles.

Es cuanto informo a usted, para los fines pertinentes.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

Raymundo Martinez Quispe

Especialista en Gestión Pública y Ambiental I
Oficina de Asesoría Jurídica
Senace

Visto el informe que antecede y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

Enrique Manuel Villa Caballero

Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica
Senace