

CUT: 200151-2023

RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 0099-2024-ANA-AAA.TIT

Puno, 19 de febrero de 2024

VISTO:

El escrito, de fecha 24.01.2024, ingresado por ventanilla virtual de la Administración Local de Agua Juliaca, con CUT N° 200151-2023, que contiene el Recurso de Reconsideración, interpuesto por el señor Pablo Manuel Valladares Hernández, representante de la **Compañía de Minas BUENAVENTURA S.A.A.**, en contra de la Resolución Directoral N° 0021-2024-ANA-AAA.TIT, del 10.01.2024, y;

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 206°, numeral 206.1° de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444, instituye que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona algún derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos;

Que, el artículo 207° de la citada norma, establece los recursos administrativos, siendo: a) Recurso de reconsideración, b) Recurso de apelación, c) Recurso de revisión, y el término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días, sin embargo mediante la Ley N° 31603 – Ley que modifica el artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se dispone en reducir el plazo para resolver el recurso de reconsideración, señalando que se debe resolver en el plazo de quince (15) días;

Que, el artículo 208° de la Ley N° 27444, precisa que el recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y **deberá sustentarse en nueva prueba**. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación;

Que, mediante Resolución Directoral N° 0021-2024-ANA-AAA.TIT, de fecha 10.01.2024, se resuelve en Declarar IMPROCEDENTE, la solicitud presentada por la señora Rosemarie Boltan Atoche, en representación de la Empresa CIA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., sobre Autorización de uso de agua superficial con fines mineros para el "Proyecto de Exploración Don Jorge", ubicado en el Distrito de Santa Lucia,

Provincia de Lampa, Departamento de Puno, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución;

Que, los recursos administrativos deben su existencia al "lógico ofrecimiento (a los administrados) de posibilidades defensivas ante eventuales violaciones de sus derechos o atentados a sus intereses por parte de la Administración. La administración tiene también la ocasión así de revisar sus conductas, rectificando las desviaciones en que pueda haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico o simplemente, sin que haya producido ilegalidad adoptando una nueva decisión más razonable (...)¹";

Que, el Recurso de Reconsideración se fundamenta en permitir que la autoridad administrativa que conoció del procedimiento revise nuevamente el caso y tenga la oportunidad de corregir sus equivocaciones de criterio o análisis, controlando sus decisiones "en término de verdad material y ante la posibilidad de la generación de nuevos hechos"². En vista que la autoridad ya ha conocido del caso, sus antecedentes y evidencia, se presupone válidamente que podrá dictar una resolución con mayor celeridad que una autoridad que recién tome conocimiento de aquel. "La finalidad del recurso de reconsideración consiste en posibilitar que el órgano que dictó la resolución que se impugna pueda nuevamente considerar el caso concreto basándose en el aporte de nuevas pruebas que no obraban en el expediente al momento de expedirse la resolución que se impugna. En ese sentido, la ley permite que la autoridad administrativa pueda cambiar el sentido de sus propias resoluciones frente a un hecho tangible y no evaluado con anterioridad por ésta". Resolución N° 0082-2006/TDC-INDECOPI;

Que, en consecuencia, el administrado deberá de aportar nuevos elementos probatorios adicionales que desvirtúen la resolución emitida por esta Autoridad Administrativa, con relación a los hechos que son invocados para probar el hecho controvertido, cabe distinguir entre: fuente de prueba, motivos o argumentos de prueba, y medios de prueba. En palabras de Echandia³ (i) fuente de pruebas son los hechos percibidos por el Juez, que por lo general consisten en hechos diferentes del que se trata de probar, (ii) los motivos o argumentos de prueba son aquellas razones —que el juez deduce de las fuentes de prueba- que sirven para reconocer o negar determinado valor de convicción de las pruebas, y (iii) los medios de prueba son la expresión material de las fuentes de prueba que proporcional al Juez el conocimiento que requiere para otorgar un pronunciamiento. La precisión es oportuna en tanto en el lenguaje jurídico como en el coloquial, es frecuente utilizar el vocablo "prueba" indistintamente;

Que, en este orden de ideas, cuando el artículo 208° de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444, exige al recurrente la presentación de una nueva prueba como requisito para la procedencia del recurso, lo que se está solicitando es que el administrado presente una nueva fuente de prueba, la cual debe contener una expresión material nueva para que pueda ser valorada por la autoridad administrativa. Dicha exigencia se funda en que sobre un mismo punto controvertido ya analizado por la administración se presente una fuente de prueba que aporte un nuevo medio probatorio; solo así se justificaría que la misma autoridad administrativa haga nuevamente un análisis de lo ya revisado;

Que, perdería seriedad pretender que la decisión pueda modificarse con tan solo un nuevo pedido o una nueva argumentación sobre los mismos hechos. Para habilitar la posibilidad del cambio de criterio, la ley exige que se presente a la

³ DEVIS ECHANDIA, Hernando. Teoría General de la Prueba. 5ta edición. Editorial Temis, Bogotá 2002, pág. 527

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado de ANA, 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:https://sisged.ana.gob.pe/consultas e ingresando la siguiente clave : A87639FD

¹ Martin Mateo, Ramón. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Aranzadi. 2005. Navarra, pp. 309-310

² GUZMAN NAPURI, Christian. El Procedimiento Administrativo, Régimen – Jurídico y Procedimientos Especiales. Ara, lima 2007. Pág. 279.

autoridad un hecho tangible y no evaluado con anterioridad, que amerita la reconsideración, es decir, existe una exigencia de la nueva prueba que debe aportar el recurrente para demostrar algún nuevo hecho o circunstancia, idea que es perfectamente aplicable a la finalidad del recurso de reconsideración, la cual es controlar las decisiones de la Administración en términos de verdad material y ante la posibilidad de la generación de nuevos hechos. La Administración en consecuencia debe resolver analizando nuevos elementos de juicio, siendo así, un Recurso de Reconsideración no puede ser visto, como una oportunidad para poder subsanar las observaciones pendientes, se estaría desvirtuando, con esto, el objeto de creación de dicho recurso;

Que, dentro del término de plazo legal, el administrado interpone Recurso de Reconsideración, en fecha **24.01.2024**, por ventanilla virtual de la Administración Local de Agua Juliaca, en contra de la Resolución Directoral N° 0021-2024-ANA-AAA.TIT, asignándose el CUT N° 200151-2023, según lo verificado en el Sistema de Gestión Documentaria de la Autoridad Nacional del Agua. En ese sentido se detallan los argumentos de hecho que se exponen en el presente recurso:

I. PETITORIO:

Tal y como su despacho podrá advertir luego de la revisión del presente escrito, Buenaventura ha visto afectado su derecho a merecer un debido procedimiento y demás principios generales del derecho administrativo, amparado en el TUO de la LPAG, debido a que, si se atendió la observación materia de impugnación, sin embargo, la respuesta obtenida por la Autoridad señala lo contrario, sin sustentar o motivar su postulación.

Buenaventura, oportunamente, cumplió con atender las observaciones planteadas en su Carta N° 530-2023-ANA-AAA.TIT-ALA.JULIACA. En ese sentido la falta de motivación que se verá confirmada a lo largo del presente recurso nos ha ubicado en una posición de indefensión, ya que Buenaventura atendió el levantamiento de observaciones como corresponde y dentro de los plazos establecidos por ley, tal y como se muestra en el levantamiento de observaciones ingresado con CUT N° 200151-2023, el pasado 04 de diciembre del 2023.

A razón de la presente inobservancia, planteamos como pretensión principal que su despacho reconsidere lo descrito y resuelva la declaración de nulidad de la Resolución de Improcedencia, a razón de los fundamentos que se expondrán en los párrafos siguientes y resuelva declarar procedente la solicitud de Autorización de uso de agua superficial con fines mineros planteados inicialmente.

(...)

II. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION

Revisada la Resolución Directoral N° 0021-2024-ANA-AAA.TIT, que nos causa perjuicio al declarar improcedente nuestra solicitud sobre el uso de agua superficial con fines mineros para el Proyecto de Exploración Don Jorge, vemos que hace un análisis sobre nuestro incumplimiento a la presentación Autorización sectorial para ejecutar el estudio o la obra, realizando un análisis sin base legal, donde concluye que procede declarar improcedente nuestra solicitud, debido a que: (...), el administrado no cuenta con la autorización sectorial (exploración minera), para realizar estudios u obras a las que se destinara el uso de agua empero la normatividad minero lo exige, (...).

Al respecto, es importante tener en cuenta la base normativa utilizada por su despacho para plantear la cuestión argumentativa sobre la observación en el Carta N° 0530-2023-ANA-AAA.TIT-ALA.JULIACA, y es que se circunscribe al contenido de la Resolución Jefatural N° 007-2015-ANA y al detalle descrito en el TUPA, (...).

Sobre lo descrito líneas arriba, debemos señalar que existe un error en la interpretación del requisito 4, aplicable al presente tramite, referido a presentar el documento que acredite la Autorización sectorial para ejecutar el estudio o la obra, puesto que la autorización correspondiente para tales fines resulta siendo, en todos los casos, el permiso ambiental aplicable que, en este caso, fue acreditado mediante la presentación de la Resolución Directoral N° 342-2022/MINEM-DGAAM-DEAM-DGAM, que aprobó la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto de Exploración Minera Don Jorge, sustentando en el Informe N° 0694-2022/MINEM-DGAAM-DEAM-DGAM y que nos permitió posteriormente gestionar la autorización de actividades de exploración ante la Dirección General de Minería (DGM).

Resulta necesario aclarar que, para los fines del presente procedimiento no resulta necesario ni exigible la tramitación u obtención de la Autorización de Actividades emitida por la Dirección General de Minería, puesto que, tal y como lo señala el Decreto Supremo N° 028-2023-EM – Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental de Exploración Minera, aprobado mediante D.S N° 042-2017-EM, incluido como prueba nueva N° 1, dentro de sus Disposiciones Complementarias Finales, lo siguiente:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Requisito de autorización sectorial para títulos habilitantes en materia de recursos hídricos para proyectos de exploración minera

Para el otorgamiento de títulos habilitantes en materia de recursos hídricos para proyectos de exploración minera, se entiende que, con la certificación ambiental otorgada por la DGAAM, se cumple el requisito de la autorización sectorial para el desarrollo de la actividad a la cual se destinara el uso del agua.

Como se puede apreciar, para la tramitación y otorgamiento de títulos habilitantes en materia de exploración minera (como el gestionado en el presente expediente), se entiende al permiso ambiental como requisito de autorización sectorial dispuesto para la tramitación de este tipo de permisos en materia de recursos hídricos y no la autorización de actividades que su despacho pretende exigir.

Lo descrito en el Informe y Resolución Directoral N° 342-2022/MINEM-DGAAM-DEAM-DGAM, que sustenta la aprobación de la DIA del Proyecto de Exploración Minera Don Jorge, señala que, si bien resulta siendo un permiso ambiental, este no resulta ser una autorización operativa ni suple permisos u otros necesarios para que cualquier titular de la actividad minera pueda operar:

(...)

Precisamente, a razón de esta afirmación, Buenaventura se ve en la necesidad y obligación legal de gestionar todos los permisos o licencias necesarios (dentro de los cuales se encuentra la Autorización que se viene impulsando en el presente expediente), para encontrarse habilitado para operar y no en sentido opuesto.

Por tal motivo, la declaración de IMPROCEDENCIA, no solo resulta carecer de sustento, afectando una debida motivación del acto administrativo emitido, sino que también vulnera los principios de Verdad Material, y otros, (...)

(...)

Entrando a mayor detalle, se muestra que su despacho, planteo un criterio especifico que no se encontraba descrito en el TUPA, al aplicar como requisito de autorización sectorial, a la Autorización de actividades que emite la DGM, desconociendo y oponiéndose al contenido del D.S N° 028-2023-EM, y no a la aprobación de la DIA del proyecto de Exploración Don Jorge, como lo señala textualmente la mencionada norma.

Sumado a ello, la posición planteada por su despacho, al establecer este requisito no descrito expresamente en el TUPA, se opone al regular desarrollo de la Autoridad Nacional del Agua, respecto de procedimientos como el que se viene evaluando, generándose así incertidumbre acerca de las condiciones sobre las que los administrados o titulares de proyectos pueden plantear o iniciar tramites, ya que dicha condición especifica (la de exigir la autorización de actividades de exploración), nunca estuvo descrita ni en la ley ni en el TUPA.

Por todo lo anterior, queda demostrado que la mencionada Resolución materia de impugnación nunca debió ser emitida, y, por el contrario, correspondía el otorgamiento de la autorización invocada, debido a que Buenaventura si cumplió con todos los requisitos establecidos por Ley, por lo que corresponde se declare la nulidad de la Resolución impugnada y, por consiguiente, la aprobación de la Autorización de uso de agua solicitada.

Sin perjuicio de lo descrito en los párrafos precedentes, consideramos oportuno hacer de su conocimiento la obtención de la Autorización de Inicio de actividades de Exploración Minera en el "Proyecto de Exploración Don Jorge", aprobado mediante Resolución Directoral N° 553-2023-MINEM/DGM, de fecha 04 de octubre del 2023, el mismo que se incluya como Prueba N° 2, con la finalidad de acreditar fehacientemente que Buenaventura si cuenta con los permisos necesarios para dar inicio a la solicitud de Autorización de uso que se viene evaluando en este expediente.

ADJUNTA LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS

ANEXO 01: Copia del Decreto Supremo N° 028-2023-EM, que modifica el Reglamento de Protección Ambiental para las actividades de Exploración Minera aprobado por Decreto Supremo N° 042-2017-EM.

ANEXO 02: Copia simple de la Resolución Directoral N° 553-2023-MINEM/DGM.

Respecto al caso en concreto de la nueva prueba

El término "prueba" se entiende como "demostración de la verdad de una afirmación, de la existencia de una cosa o de la realidad de un hecho⁴".

De tal modo, la nueva prueba que se presente debe servir para demostrar algún nuevo hecho o circunstancia, planteamiento aplicable a la finalidad del recurso de reconsideración, la cual es "controlar las decisiones de la Administración en términos de verdad material y ante la posibilidad de la generación de nuevos hechos. La Administración, en consecuencia, debe resolver analizando nuevos elementos de juicio⁵".

_

⁴ CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Tomo VI página 497. Editorial Heliasta

⁵ GUZMAN, Christian. "El Procedimiento Administrativo". Ara Editores. Lima, 2007. Página 279

El tratadista de derecho administrativo Juan Carlos Morón Urbina, señala que es el recurso a ser interpuesto ante la misma autoridad emisora de una decisión controvertida, a fin de que evalúe alguna nueva prueba aportada, y por acto de contrario imperio, proceda a modificarlo o revocarlo (...)".

Así, "con relación al requisito de la nueva prueba, el referido tratadista señala que "(...) La ley exige que se presente un hecho tangible y no evaluado con anterioridad (...)", precisando que ello "(...) nos conduce a la exigencia de la nueva prueba que debe aportar el recurrente (...); no resultan idóneos como nueva prueba, una nueva argumentación jurídica sobre los mismos hechos, la presentación del documento original cuando en el expediente obraba una copia simple entre otras (...)", y respecto a los asuntos materia de controversia agrega que "(...) lo que la norma pretende es que sobre un punto controvertido ya analizado se presente un nuevo medio probatorio, pues solo así se justifica que la misma autoridad administrativa tenga que revisar su propio análisis (...)".

Análisis legal de la prueba N° 01

Que, de la revisión realizada a la primera prueba aportada por el recurrente, se desprende que el D.S N° 028-2023-EM – Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera aprobado por Decreto Supremo Nº 042-2017-EM, al respecto se deberá tener en cuenta la temporalidad y aplicación del marco normativo invocado por el administrado, para pretender suprimir el requisito de autorización sectorial, bajo ese contexto se tiene que el marco normativo citado líneas arriba entro vigencia y de aplicación para el sector minero, en fecha 23.11.2023, es decir que posterior a la fecha precitada los administrados podrían acogerse a esta simplificación de procedimiento administrativo para actividades mineras de exploración minera relacionada a los recursos hídricos (ciertos títulos habilitantes), sin embargo de la revisión a la Resolución Directoral N° 0342-2022/MINEM-DGAAM, de fecha 07.12.2022, la misma que aprobó la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del proyecto de exploración minera Don Jorge, (...), se tiene que el citado instrumento de gestión ambiental preventivo, se aprobó con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Supremo incoado por el recurrente, motivo por el cual dentro de su evaluación no contiene los títulos habilites que se pretendía aprobar dentro de su instrumento ambiental, tal como lo regula el artículo 72° y 73 del D.S N° 028-2023-EM – Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera aprobado por Decreto Supremo N° 042-2017-EM, siendo un imposible jurídico ampararse en la Primera Disposición Complementaria Final del D.S N° 028-2023-EM, en vista que la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental, solo se basó en los posibles afectaciones o menoscabos que a futuro se podrían ocasionar por la actividad antropogénica que realizara el administrado (exploración minera), sobre los recursos naturales o las áreas de influencia directa o indirecta donde se desarrollara el proyecto minero, y que para el caso de autos el citado instrumento de gestión ambiental cuenta con opinión favorable respecto a la calidad y cantidad de los recursos hídricos por parte de la Dirección de Calidad y Evaluación de Recursos Hídricos de la Autoridad Nacional del Agua, empero no se realizó una evaluación de la autorización de uso de agua como título habilitante de la ANA, porque en la fecha que se evaluó la DIA, no existía el marco normativo que invoco como prueba nueva el recurrente. Es más, el Informe N° 0694-2022-MINEM-DGAAM-DEAM-DGAM, de fecha 07.12.2022, que sirvió de sustento para la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental, utilizo como herramienta legal, el marco normativo del Decreto Supremo N° 042-2017-EM – Reglamento de Protección Ambiental para la actividad de Exploración Minera, en consecuencia, la citada prueba presentada por el recurrente debe desestimarse de pleno derecho por las consideraciones expuestas líneas arriba.

Análisis legal de la prueba Nº 02

Que, de la revisión realizada a la segunda prueba aportada por el recurrente, se desprende que obra una copia de la Resolución Directoral N° 553-2023-MINEM/DGM, de fecha 04.10.2023, la misma que Autoriza, el Inicio de actividades minera del proyecto de exploración "Don Jorge", que se desarrollara en los derechos mineros SALLAPATA 10 (010443618), SALLAPATA 11 (010245219), SALLAPATA 2 (010246417), SALLAPATA 3 (010246517), SALLAPATA 4 (010245617) y SALLAPATA 8 (010211418), ubicados en el Distrito de Santa Lucia, Provincia de Lampa, Departamento de Puno, a favor de COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., (...), bajo ese contexto la aprobación del pre citado título habilitante se dio en el marco del D.S N° 020-2020-EM – Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Procedimientos Mineros, teniendo en cuenta que su actividad de exploración minera, se encuentra regulado en el artículo 97° numerales 97.1 y 97.2 del cuerpo normativo mencionado líneas arriba, y a su tenor señala que el solicitante de una autorización de actividades de exploración debe presentar una solicitud a través del formulario electrónico vía extranet del portal web del Ministerio de Energía y Minas, a la Dirección General de Minería o Gobierno Regional correspondiente, asimismo precisa que la autorización de actividades de exploración es de aprobación automática o de evaluación previa, en merito a las conclusiones que se encuentren contenidas en el informe que determine el área del proyecto comprendido en la Ley N° 29785, sin embargo en ambas modalidades, el pronunciamiento de la Dirección General de Minera del Ministerio de Energía y Minas recae en un acto administrativo o constancia de aprobación automática respectivamente, la misma que obra en el expediente administrativo. En consecuencia, el administrado cuenta con la autorización sectorial (exploración minera) para realizar estudios u obras a las que se destinara el uso de agua, como la normatividad minera lo exige, la que resulta de aplicación al caso de autos. En ese contexto de los medios probatorios ofrecidos por el recurrente, se evidencia que esta Autoridad Administrativa del Aqua XIV Titicaca, ha tomado en consideración la prueba N° 02. siendo el de mayor relevancia la Resolución Directoral N° 553-2023-MINEM/DGM, que Autoriza, el inicio de actividades mineras de exploración, en consecuencia, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, estableciendo lo siguiente:

1.11 Principio de Verdad Material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados, (...).

Que, estando al contenido del Informe Legal Nº 0029-2024-ANA-AAA.TIT/PAGS, en ejercicio del artículo 23°de la Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos, la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y el Decreto Supremo Nº 018-2017-MINAGRI, Reglamento de Organización y Funciones de la Autoridad Nacional del Agua,

y la Resolución Jefatural Nº 0272-2022-ANA, de designación del Director de la Autoridad Administrativa del Agua XIV Titicaca;

RESUELVE:

ARTICULO 1º.- Declarar, FUNDADO el recurso de reconsideración, interpuesto por el señor Pablo Manuel Valladares Hernández, representante de la Compañía de Minas BUENAVENTURA S.A.A., mediante escrito con CUT N° 200151-2023, de fecha 24.01.2024, en contra de la Resolución Directoral N° 0021-2024-ANA-AAA.TIT, debiendo dejarla sin efecto, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTICULO 2°. – Disponer, a la Administración Local de Agua Juliaca, que en su calidad de órgano instructor, continúe con la instrucción y/o evaluación del procedimiento administrativo de autorización de uso de agua, ello en amparo al artículo 6° de la Resolución Jefatural N° 007-2015-ANA, tomando en consideración los argumentos esgrimidos en la presente Resolución Directoral.

ARTICULO 3°. - Encargar a la responsable de Tramite Documentario de la Autoridad Administrativa del Agua XIV Titicaca, la notificación de la presente Resolución al administrado y a la Administración Local de Agua Juliaca, con las formalidades de ley. Asimismo, publicar la presente en el portal institucional de la Autoridad Nacional del Agua: www.ana.gob.pe.

REGISTRESE, COMUNIQUESE Y ARCHÍVESE.

FIRMADO DIGITALMENTE
RONALD ISIDRO ALCOS PACHECO

DIRECTOR
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEL AGUA XIV TITICACA

RIAP/pags