



EXPEDIENTE N° ADMINISTRADO PROYECTO DE EXPLORACIÓN : 006-2015-OEFA/DFSAI/PAS
UBICACIÓN : PANORO APURIMAC S.A.
 : ANTILLA
 DISTRITO DE SABAINO, PROVINCIA DE
UBICACIÓN : ANTABAMBA Y DEPARTAMENTO DE
 APURÍMAC
SECTOR MATERIA : MINERÍA
 : RECONSIDERACIÓN

SUMILLA: Se declara fundado el recurso de reconsideración interpuesto por Panoro Apurimac S.A. contra la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI.

Lima, 31 de marzo de 2016

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre del 2015, notificada el 25 de enero del 2016¹, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) declaró la responsabilidad administrativa de Panoro Apurimac S.A. (en adelante, Panoro) por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación:

Conducta infractora	Norma que establece la obligación incumplida
El titular minero no efectuó la rehabilitación de las plataformas denominadas Ant-79-10, Ant-20, Ant-69-10, Ant-69A-10, Ant-75-10, Ant-27A y Ant-29-08 en lo referente a la nivelación y revegetación de dichas áreas, incumpliendo lo establecido en el instrumento de gestión ambiental aprobado mediante Resolución Directoral N° 155-2008-MEM/AAM del 19 de mayo del 2008.	Literal c) Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2008-EM.

2. El 5 de febrero del 2016 Panoro interpuso recurso de reconsideración parcial contra la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI a fin de que se declare la nulidad de la declaratoria de responsabilidad, alegando lo siguiente²:
- (i) Mediante Resolución Directoral N° 115-2008-MEM-AAM del 19 de mayo del 2008 se aprobó la Evaluación Ambiental – Categoría C del Proyecto de Exploración "Antilla" (en adelante, EA de Antilla) de titularidad de Panoro. Sin embargo, el 8 de abril del 2010 Panoro transfirió la titularidad del mencionado proyecto a favor de la empresa Corporación Minera Centauro S.A.C. (antes Chancadora Centauro S.A.C.).
- (ii) Corporación Minera Centauro S.A.C. (en adelante, Centauro) incumplió con el contrato, por lo que se resolvió. Ante este hecho, Centauro inicio un

¹ Folios 212 al 220 del Expediente.

² Folios 221 al 274 del Expediente.





proceso arbitral, cuyo laudo a favor de Panoro fue emitido el 20 de setiembre del 2012.

- (iii) Antes del inicio del arbitraje Centauro presentó una medida cautelar en vía judicial que impedía la disposición de bienes del Proyecto de Exploración "Antilla" a Panoro. Las anotaciones registrales se levantaron el 3 de julio del 2013.
- (iv) Panoro fue impedida de acceder físicamente al Proyecto de Exploración "Antilla" debido a la medida cautelar, el proceso arbitral y obstáculos dilatorios de la empresa Centauro, la que estuvo en posesión de dicho proyecto hasta diciembre del 2012. Esta situación dio lugar a que las actividades de recuperación de los impactos ambientales no se pudieran realizar dentro del período establecido en la EA de Antilla (del 19 de agosto del 2008 al 19 de mayo del 2011).
- (v) Se procedió a efectuar el cierre de todas las operaciones del Proyecto de Exploración "Antilla" una vez que Panoro recuperó su posesión en diciembre del 2012, dado que Centauro no cumplió con el cierre de componentes. El Informe Final de Actividades del Proyecto de Exploración Minera "Antilla", elaborado por la empresa consultora Schlumberger Water Services (Perú) S.A., se presentó al OEFA y al Ministerio de Energía y Minas en el 2014.
- (vi) En el presente caso se ha configurado un evento de fuerza mayor, pues se presentaron causas ajenas a Panoro que impidió el cumplimiento de lo establecido en la EA de Antilla. Ello, en concordancia con el Artículo 1315° del Código Civil y los Artículos 26° y 27° del Reglamento para el Cierre de Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-EM.
- (vii) OEFA omitió pronunciarse en la Resolución Directoral N° 119-2015-OEFA/DFSAI respecto a que el cierre se tuvo que efectuar una vez recuperado el proyecto que estuvo con Centauro.
- (viii) El Acta de Supervisión del 18 de noviembre del 2011 realizado con la participación de Centauro y el Acta de Supervisión del 23 de abril del 2013 con la participación de Panoro constatan que al 2008 las operaciones se encontraban a cargo de Centauro. Estos documentos que aparecen en autos y no fueron verificados por OEFA permiten acreditar la fecha en que Panoro recuperó el área del Proyecto de Exploración "Antilla".
- (ix) La Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI carece de debida motivación por cuanto no ha evaluado que por el cierre parcial de componentes efectuado por Centauro, Panoro tuvo que realizar el cierre total de estos.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 3. Las cuestiones de discusión en el presente procedimiento recursivo son las siguientes:
 - (i) **Primera cuestión procesal:** Determinar la procedencia del recurso de reconsideración interpuesto por Panoro contra la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI.





- (ii) **Segunda cuestión procesal:** Determinar si corresponde declarar la nulidad del Artículo 1° Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI.
- (iii) **Única cuestión de discusión:** Determinar si corresponde declarar fundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. Primera cuestión procesal: Procedencia del recurso de reconsideración

4. De acuerdo con lo establecido en el Numeral 24.3 del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD³ (en adelante, TUO del RPAS del OEFA), en concordancia con el Numeral 207.2 del Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante LPAG)⁴, el administrado cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles perentorios para interponer recursos impugnativos contra el acto administrativo que considera que le causa agravio.



5. Asimismo, el Numeral 24.1 del Artículo 24° del TUO del RPAS del OEFA⁵, concordado con el Artículo 208° de la LPAG⁶, establece que el recurso de reconsideración podrá ser interpuesto contra la determinación de una infracción administrativa o la imposición de una sanción sólo si es sustentado en nueva prueba.
6. De acuerdo con lo anterior, cabe señalar que el recurso de reconsideración es el recurso optativo que puede interponer el administrado ante la misma autoridad emisora de una decisión controvertida, a fin de que esta evalúe la nueva prueba aportada y proceda a modificar o revocar dicha decisión.
7. Para la determinación de nueva prueba, a efectos de la aplicación del Artículo 208° de la LPAG, debe distinguirse: (i) el hecho materia de la controversia que requiere ser probado; y (ii) el hecho que es invocado para probar la materia

³ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD
"Artículo 24°.- Impugnación de Actos Administrativos

(...)
24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en el plazo de quince (15) días hábiles contando desde la notificación del acto que se impugna".

⁴ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
"Artículo 207°.- Recursos administrativos

(...)
207.2 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 Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD
"Artículo 24°.- Impugnación de Actos Administrativos

(...)
24.1 El administrado sancionado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva sólo si adjunta prueba nueva".

⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
"Artículo 208°.- Recurso de reconsideración

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".





controvertida. En tal sentido, deberá evidenciarse la pertinencia de la nueva prueba que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de algunos de los puntos controvertidos o alguno de ellos.

8. Mediante Resolución N° 030-2014-OEFA/TFA-SE1 del 5 de agosto del 2014, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA manifestó que para determinar la procedencia de un recurso de reconsideración no se requiere la presentación de una nueva prueba para cada uno de los extremos del acto administrativo impugnado. De esta manera, la ausencia o impertinencia de las nuevas pruebas para cada extremo de la impugnación incidirá en el sentido de la decisión final (fundado o infundado) más no en la procedencia del recurso de reconsideración⁷.
9. La Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Panoro por la comisión de una (1) infracción a la normativa ambiental y fue debidamente notificada el 25 de enero del 2016, por lo que el titular minero tenía de plazo hasta el 15 de febrero del 2016 para impugnar la resolución final de primera instancia.
10. El 5 de febrero del 2016 Panoro presentó su recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI, por lo que este se encontró dentro del plazo legal establecido. Adjuntó en calidad de nueva prueba la siguiente documentación:
 - (i) Copia de la Escritura Pública de la Resolución del Contrato de Transferencia de Concesiones Mineras y otros Pactos, otorgado por Panoro el 16 de setiembre del 2010.
 - (ii) Copia del Asiento Registral N° 0011 de la Partida Registral N° 1102724 del Libro de Derechos Mineros correspondiente a la concesión Aluno Cuatro 2002 del Proyecto de Exploración Minera "Antilla", correspondiente a la inscripción de la medida cautelar.
 - (iii) Copia del Acta de Constatación del Juez de Paz Letrado de Antabamba del 18 de marzo del 2011.
 - (iv) Copia de la Resolución N° 37 del 20 de setiembre del 2012, Laudo Arbitral de Derecho en Mayoría del Tribunal Arbitral de la Cámara de Comercio de Lima.
 - (v) Copia del Informe de Cierre de Actividades de Exploración del Proyecto "Antilla" presentado por Corporación Minera Centauro S.A.C. ante OEFA el 28 de octubre del 2011.
 - (vi) Copia del Acta de Entrega de cajas y testigos de la campaña de exploración de Panoro y de la campaña de exploración de Centauro del 22 de noviembre del 2012.

7

Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 030-2014-OEFA/TFA-SE1 del 5 de agosto del 2014
"40. Sobre el particular, corresponde indicar que la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración está referida a la presentación de un nuevo medio probatorio, que justifique la revisión del análisis ya efectuada acerca de alguno de los puntos materia de controversia.

41. Conforme a ello, para determinar la procedencia de un recurso de reconsideración y su consecuente evaluación por parte de la Autoridad Decisora, no se requiere la presentación de una nueva prueba que desvirtúe para cada uno de los extremos del acto administrativo impugnado, sino que basta que se presente nueva prueba, pues la ley no exige la presentación de nuevas pruebas para la procedencia de cada uno de los extremos de la impugnación, sino del medio impugnatorio en general. La ausencia o impertinencia de las nuevas pruebas para cada extremo de la impugnación incidirá en el sentido de la decisión final (fundado o infundado), mas no en la procedencia del recurso de reconsideración".





- (vii) Copia de la Escritura Pública de Formalización de Entrega otorgado por Centauro a favor de Panoro del 27 de diciembre del 2012.
- (viii) Copia del Asiento Registral N° 00112 de la Partida Registral N° 11027524 del Libro de Derechos Mineros correspondiente a la concesión Aluno Cuatro 2002 del proyecto Antilla, correspondiente a la inscripción del levantamiento de la medida cautelar.
- (ix) Copia del Acta de Entrega de rechazos y pulpas del proyecto del 4 de enero del 2013.
- (x) Copia del Contrato de Arrendamiento del 20 de enero del 2013 que otorga la Comunidad Campesina de Antilla a favor de Panoro de un terreno comunal para que instale su campamento minero.

11. Los documentos señalados en los puntos (i), (iii), (iv), (v), (vi), (vii), (ix) y (x) se encontraban incorporados en el Expediente y fueron debidamente actuados y valorados por la Dirección de Fiscalización al momento de emitir la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI.

12. Por otro lado, los documentos indicados en los puntos (ii) y (viii) no fueron actuados en el procedimiento antes de la emisión de la resolución final, y por tanto, no fueron evaluados por esta Dirección, razón por la que constituyen nuevas pruebas a valorar en la presente resolución.

13. Considerando que Panoro presentó su recurso de reconsideración dentro de los quince (15) días hábiles establecidos en el Numeral 24.3 del Artículo 24° del TUO del RPAS del OEFA y que las nuevas pruebas aportadas no fueron valoradas en la tramitación del expediente por esta Dirección para la emisión de la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI, corresponde declarar procedente el referido recurso.

III.2 Segunda cuestión procesal: Presunta nulidad de la declaratoria de responsabilidad de la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI

14. El Artículo 10° de la LPAG⁸ establece como una de las causales de nulidad del acto administrativo la inobservancia de las leyes, así como la omisión o defecto de sus requisitos de validez contemplados en el Artículo 3° del mismo cuerpo legal⁹.

⁸ Ley N° 27444, Ley del 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. (...).

⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos"

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. **Competencia.-** Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado (...).
2. **Objeto o contenido.-** 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 (...).
3. **Finalidad Pública.-** Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor (...).
4. **Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.





15. Por su parte, el Artículo 11° de la citada ley¹⁰ dispone que la nulidad de los actos administrativos se plantea a través de los recursos impugnativos previstos en su Artículo 207°. Asimismo señala que la solicitud de nulidad de los actos administrativos debe ser conocida y resuelta por la autoridad superior de quien dictó el acto cuestionado¹¹.
16. Panoro señala que el Artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI, que declara la existencia de responsabilidad administrativa, adolece de un vicio de nulidad debido a que se configuró un evento de fuerza mayor que impidió el cumplimiento de los términos de su instrumento de gestión ambiental.
17. La solicitud de nulidad del Artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI ha sido planteada a través del recurso de reconsideración presentado por Panoro el 5 de febrero del 2016 ante la misma autoridad que emitió dicha resolución.
18. En atención a lo previsto en el Numeral 11.2 del Artículo 11° de la LPAG, la solicitud de nulidad del acto administrativo emitido por la primera instancia administrativa deberá ser interpuesta a través de un recurso de apelación de competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, en su calidad de segunda instancia administrativa.
19. Por lo expuesto, corresponde desestimar la solicitud de nulidad del Artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI presentada por Panoro.
20. Sin perjuicio de lo señalado la Dirección de Fiscalización considera conveniente analizar si se produjo la ruptura del nexo causal por un evento de fuerza mayor.



5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación”.

¹⁰ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
“Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad
 11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.
 11.2 La nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.
 (...)”.

(El subrayado es agregado).

¹¹ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
“Artículo 206.- Facultad de contradicción
 206.1 Conforme a lo señalado en el Artículo 108, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente.
 206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
 (...)”.

Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación
- c) Recurso de revisión

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





III.3 Única cuestión en discusión: Determinar si corresponde declarar fundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI

III.3.1 Conducta infractora: El titular minero no efectuó la rehabilitación de las plataformas denominadas Ant-79-10, Ant-20, Ant-69-10, Ant-69A-10, Ant-75-10, Ant-27A y Ant-29-08 en lo referente a la nivelación y revegetación de dichas áreas, incumpliendo lo establecido en el instrumento de gestión ambiental aprobado mediante Resolución Directoral N° 155-2008-MEM/AAM del 19 de mayo del 2008

21. Mediante la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI se determinó la responsabilidad administrativa de Panoro por infringir el Literal c) Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2008-EM (en adelante, RAAEM), toda vez que no cumplió con efectuar la rehabilitación de las plataformas denominadas Ant-79-10, Ant-20, Ant-69-10, Ant-69A-10, Ant-75-10, Ant-27A y Ant-29-08 en lo referente a la nivelación y revegetación de dichas áreas de acuerdo con los plazos y condiciones establecidos en el instrumento de gestión ambiental aprobado mediante Resolución Directoral N° 155-2008-MEM/AAM del 19 de mayo del 2008.

22. Conforme a ello se procede a analizar los argumentos presentados por Panoro.

a) La Evaluación Ambiental del Proyecto de Exploración "Antilla" y su cronograma de ejecución

23. La EA de Antilla, aprobada mediante la Resolución Directoral N° 115-2008-MEM/AAM del 19 de mayo del 2008¹², indica que el plazo de ejecución del Proyecto de Exploración "Antilla" es de treinta y seis (36) meses, conforme se señala a continuación:

"Que, al Proveldo de fecha 14 de mayo de 2008, recaído en el Informe N° 529-2008-MEM-AA/MAA/DGB/JCV, de fecha 14 de mayo de 2008, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros dispone emitir la Resolución Directoral Aprobatoria de la Evaluación Ambiental del Proyecto de Exploración "Antilla" a desarrollarse en las concesiones mineras "Aluno Cuatro 2002" "Aluno Quince 2002", "Valeria Dieciséis 2003" y "Macla 2003", por un periodo de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la fecha de expedición de la Resolución Directoral, incluyendo las actividades de rehabilitación, cierre y revegetación (...)"

(Lo subrayado es agregado)

24. Teniendo en cuenta que la EA Antilla fue aprobada el **19 de mayo del 2008**, el cronograma de actividades consignado en la tabla N° 3 de la EA Antilla¹³ quedó establecido de la siguiente forma:

¹² Páginas 375 y 399 del Informe N° 278-2014-OEFA/DS-MIN se encuentra en el disco compacto que obra en el folio 6 del Expediente.

¹³ Página 27 de la EA Antilla, que obra en el folio 202 del Expediente.



Cronograma de actividades de la exploración¹⁴

Actividades	Meses									
	0	1-2 mayo y junio 2008	3-4 julio y ago. 2008	5-7 sep. a nov. 2008	8 dic. 2008	9 enero 2009	10-23 feb a mar. 2010	24 abril 2010	25-36 mayo 2010 a mayo 2011	
Aprobación de EA Categoría C	x									
Construcción de campamentos		x								
Desarrollo de accesos y plataformas		x	x	x	x	x	x	x		
Perforaciones DDM			x	x	x	x	x	x		
Desmontaje y desmovilización de equipos								x		
Recuperación de los impactos ambientales			x	x	x	x	x	x	x	

25. Tal como se señala en el cuadro anterior, las actividades de recuperación de los impactos ambientales se tenían que realizar en el período comprendido del 19 de agosto del 2008 al 19 de mayo del 2011.
26. Respecto a las actividades de recuperación de impactos ambientales, cabe precisar que en la EA Antilla se estableció un Plan de Recuperación de los impactos ambientales ocasionados por el proyecto de exploración, cuyas actividades de cierre de las plataformas incluían: (i) el perfilado o nivelación de relieves en accesos y plataformas; y, (ii) la revegetación de áreas disturbadas, tal como se detalla a continuación¹⁵:

**"VII CONTROL Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA ACTIVIDAD
7.12 PLAN DE RECUPERACIÓN DE LOS IMPACTOS OCASIONADOS**

Una vez concluida la 1era etapa de exploración, objeto de la presente Evaluación Ambiental, CORDILLERA DE LAS MINAS S.A. (Panoro Apurímac S.A.)¹⁶ ejecutará un plan de recuperación de los impactos ocasionados, con las actividades que se describen seguidamente:

(...)

- **Perfilado de relieves en accesos y plataformas para aproximarlos a la topografía**
Contorneo del perfil transversal de las tochas y plataformas para aproximarlos a la topografía.

(...)

- **Revegetación de áreas disturbadas**

Se procederá a la revegetación de las áreas disturbadas utilizando "ichu" y/o otras plantas del lugar. La revegetación puede tomar aproximadamente 2 años hasta que sea autosostenida

(...)"

27. En este sentido, Panoro debió contornear las plataformas de tal manera que se aproximen a la topografía, uniformizando y retirando taludes, para luego revegetar

¹⁴ El presente diagrama se ha modificado en virtud de la tabla de actividades establecida en la EA Antilla y conforme la Resolución Directoral N° 115-2008-MEM/AMM del 19 de mayo de 2008.

¹⁵ Páginas 671 y 673 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra en el folio 6 del Expediente.

¹⁶ Con relación a la denominación del titular minero, en la página 2 del Informe N° 529-2008-MEM-AAM-MAA/DGB/JCV adjunto a la certificación ambiental del Proyecto Antilla se indica lo siguiente: "(...) por Junta General de Accionistas del 20 de febrero de este año (2008) se acordó modificar la denominación de la sociedad CORDILLERA DE LAS MINAS S.A. por la de PANORO APURIMAC S.A."

Páginas 381 y 399 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra en el folio 6 del Expediente.





las áreas con ichu y con otras plantas de la zona hasta el 19 de mayo del 2011. Sin embargo, Panoro no cumplió con efectuar la rehabilitación de las plataformas denominadas Ant-79-10, Ant-20, Ant-69-10, Ant-69A-10, Ant-75-10, Ant-27A y Ant-29-08 en lo referente a la nivelación y revegetación.

b) Análisis de las pruebas nuevas

28. En su recurso de reconsideración, Panoro alega que se configuró un evento de fuerza mayor dado que se presentaron hechos que impidieron el cumplimiento de las actividades de recuperación de los impactos ambientales según el cronograma establecido en la EA Antilla, tal como se señala a continuación:

- (i) El 8 de abril del 2010 celebró el Contrato de transferencia de las concesiones mineras Aluno Cuatro 2002, Aluno Quince, Valeria Dieciséis 2003 y Macla 2003 correspondientes al Proyecto de Exploración Minera "Antilla" a favor de Centauro. Este contrato se inscribió en la partidas registrales de las mencionadas concesiones el 19 de mayo del 2010 (en adelante, Contrato de Transferencia).

Luego, ante el incumplimiento de Centauro procedió a la resolución del Contrato de Transferencia el 16 de setiembre del 2010, inscribiéndose en las partidas registrales de las concesiones mineras el 30 de setiembre del 2010.

- (ii) El 28 de setiembre del 2010 Centauro presentó una demanda arbitral contra Panoro para dejar sin efecto la resolución del Contrato de Transferencia.
- (iii) El 13 de octubre del 2010 Centauro inscribió una medida cautelar en las partidas registrales de las concesiones que forman parte del Proyecto de Exploración "Antilla" contra Panoro. Esta medida tenía como finalidad que Panoro se abstenga de celebrar cualquier acto jurídico de transferencia, cesión, opción, hipoteca, gravamen, carga u otro acto jurídico que permita la realización de actividades mineras por un tercero o que limite o restrinja sus derechos de titular u opcionista en las concesiones mineras. Cabe precisar que la medida cautelar se levantó el 3 de julio del 2013.
- (iv) El 18 de marzo del 2011 Centauro impidió el ingreso de Panoro al Proyecto de Exploración Minera "Antilla".
- (v) El proceso arbitral concluyó con la expedición de la Resolución N° 37 del 20 de setiembre del 2012 que, entre otros puntos, resolvió declarar la procedencia de la resolución del Contrato de Transferencia.
- (vi) Los días 21 y 22 de noviembre del 2012 se realizó la entrega de bienes, documentos y cajas de testigos del Proyecto de Exploración Minera "Antilla" por parte de Centauro a favor de Panoro.
- (vii) En enero del 2013 Panoro tomó posesión del área del Proyecto de Exploración Minera "Antilla".

29. Para sustentar el recurso de reconsideración, Panoro presenta como nueva prueba los siguientes documentos: (i) Asiento Registral N° 0011 de la Partida Registral N° 1102724 del Libro de Derechos Mineros de la concesión Aluno Cuatro 2002 del Proyecto de Exploración "Antilla", correspondiente a la inscripción de la medida cautelar del 13 de octubre del 2010 y (ii) Asiento Registral N° 00112 de la





Partida Registral N° 11027524 del Libro de Derechos Mineros de la concesión Aluno Cuatro 2002 del Proyecto de Exploración "Antilla", correspondiente a la inscripción del levantamiento de la medida cautelar del 3 de julio del 2013.

30. A fin de entender lo señala por Panoro en su recurso se presenta la siguiente línea de tiempo:



Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

31. Por esa razón, el titular minero indica que el hecho determinante del incumplimiento imputado no es propiamente una omisión atribuible a su organización, sino más bien a un evento de fuerza mayor, razón por la cual no tiene sustento legal la calificación de la infracción materia del presente procedimiento, en concordancia con lo previsto en el Artículo 4° del TUO del RPAS del OEFA¹⁷.

32. En razón a lo expuesto, corresponde determinar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha producido la ruptura del nexo causal por un evento de fuerza mayor.

c) Causales de eximencia de responsabilidad

33. El Artículo 144° de la LGA especifica que en caso de actividades que son ambientalmente riesgosas o peligrosas –como la actividad minera–, corresponde regirse bajo la responsabilidad objetiva:

"Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente

¹⁷ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

"Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2. El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3. En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero".



afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir”.

34. En atención a lo señalado, cabe indicar que bajo el supuesto de responsabilidad objetiva basta con acreditar la relación causal entre la infracción y la actuación del administrado para determinar la responsabilidad del titular, sin que sea necesario analizar los factores de atribución subjetiva como el dolo y la culpa.
35. No obstante, la normativa ambiental también prevé determinados supuestos de ruptura del nexo causal. Así, el Artículo 146° de la LGA dispone como causal eximente de responsabilidad la ocurrencia de un suceso inevitable o irresistible que cause de manera exclusiva un daño o deterioro al medio ambiente¹⁸.
36. En ese orden de ideas, de acuerdo con el Artículo 4° del TUO del RPAS del OEFA, la responsabilidad administrativa aplicable en el presente procedimiento administrativo sancionador es de naturaleza objetiva, siendo que una vez determinada la comisión de una infracción, excepcionalmente podrá eximirse de responsabilidad si el administrado prueba fehacientemente la ruptura del nexo causal ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de un tercero.
37. En ese mismo sentido, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD del 17 de setiembre del 2013 se aprobaron las “Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA”, cuya Sexta Regla establece lo siguiente:

“SEXTA.- Responsabilidad administrativa objetiva

6.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.

6.2 En aplicación del principio de presunción de licitud (presunción de inocencia), la autoridad competente del OEFA debe acreditar la existencia de la infracción administrativa, es decir, verificar el supuesto de hecho del tipo infractor. Sin embargo, el administrado imputado puede eximirse de responsabilidad si acredita la fractura del nexo causal sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...)”.

(Lo subrayado es agregado).

38. En ese orden de ideas, la responsabilidad administrativa en materia ambiental establece que corresponde a la autoridad administrativa acreditar el supuesto de hecho objeto de infracción y otorga al administrado la posibilidad de eximirse de responsabilidad probando la ruptura del nexo causal por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
39. El Artículo 1972° del Código Civil establece como causales de improcedencia de reparación aquellas situaciones correspondientes a la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, hecho determinante de tercero o de la propia víctima¹⁹.

¹⁸

Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente

“Artículo 146.- De las causas eximentes de responsabilidad

No existirá responsabilidad en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren una acción u omisión dolosa de la persona que hubiera sufrido un daño resarcible de acuerdo con esta Ley;
- b) Cuando el daño o el deterioro del medio ambiente tenga su causa exclusiva en un suceso inevitable o irresistible; y,
- c) Cuando el daño o el deterioro del medio ambiente haya sido causado por una acción y omisión no contraria a la normativa aplicable, que haya tenido lugar con el previo consentimiento del perjudicado y con conocimiento por su parte del riesgo que corría de sufrir alguna consecuencia dañosa derivada de tal o cual acción u omisión”.

Código Civil

“Artículo 1972- Improcedencia del derecho a reparación





"Artículo 1972- Imprudencia del derecho a reparación"

En los casos del artículo 1970, el autor no está obligado a la reparación cuando el daño fue consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño".

40. Respecto al caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consiste en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso, de acuerdo con lo esgrimido por el Artículo 1313° del Código Civil.
41. Se advierte de la citada norma que no se diferencia entre caso fortuito o fuerza mayor. Sin embargo, doctrinariamente se entiende como caso fortuito un hecho natural que impide el cumplimiento de una obligación o que en materia extracontractual genera un daño; mientras que por **fuerza mayor se entiende a la intervención irresistible de la autoridad.**
42. Para Fernando de Trazegnies²⁰, la noción de caso fortuito o fuerza mayor solo es relevante en el campo de la responsabilidad objetiva, porque, tratándose de responsabilidad subjetiva, todas las situaciones comprendidas en el caso fortuito se hallan excluidas de tal responsabilidad por el simple hecho que carecen de culpa, por lo que en consecuencia la responsabilidad subjetiva solo responsabiliza a quien tiene culpa, estos casos quedan exentos; y ya no será necesario hablar de caso fortuito o de fuerza mayor, porque basta demostrar la simple ausencia de culpa para quedar libre de responsabilidad.
43. Dentro de nuestro ordenamiento, en ambos casos lo esencial es lo mismo, se trata de una fuerza ajena extraordinaria, imprevisible e irresistible. Y para todo efecto práctico, nuestro ordenamiento civil considera el caso fortuito y la fuerza mayor como conceptos análogos, que tienen consecuencias similares: **la exoneración de la responsabilidad.**
44. De conformidad con lo expuesto, para que se configure la causal de fuerza mayor y consecuentemente, tener mérito exoneratorio de responsabilidad, deberá corresponder a una situación extraordinaria, imprevisible e irresistible; es decir, totalmente ajena a los riesgos inherentes a las actividades realizadas por el presunto causante y frente a la cual éste no podía hacer nada en lo absoluto.
45. Habiendo desarrollado el marco teórico de los supuestos de ruptura del nexo causal, corresponde a continuación evaluar si en el presente caso se ha configurado la ruptura del nexo causal alegada por Panoro.
- d) Configuración de la causal de eximencia de responsabilidad en el presente caso
46. De acuerdo con lo indicado en los descargos del titular minero, se encuentra probado que Panoro no efectuó la rehabilitación de las plataformas denominadas Ant-79-10, Ant-20, Ant-69-10, Ant-69A-10, Ant-75-10, Ant-27A y Ant-29-08 en lo referente a la nivelación y revegetación de dichas áreas, incumpliendo lo establecido en la EA Antilla. Este hecho también es aceptado por la misma empresa. Por este motivo, la cuestión se encuentra en determinar si tal omisión es de responsabilidad de Panoro o si fue un hecho de fuerza mayor lo que le imposibilitó realizar la nivelación y revegetación de las mencionadas plataformas.

En los casos del artículo 1970, el autor no está obligado a la reparación cuando el daño fue consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño".

²⁰

DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Vol. IV Tomo I. Para Leer El Código Civil. Séptima edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 329.





47. Según el cronograma de las actividades de exploración aprobado en la EA Antilla, Panoro inició actividades en el Proyecto de Exploración "Antilla" el 19 de mayo del 2008, siendo que a partir de agosto del 2008 (tercer mes) debía iniciar con la etapa de recuperación de los impactos ambientales, consistentes en el perfilado y revegetación de plataformas. Si todo hubiera seguido conforme al cronograma aprobado, el proyecto habría cerrado en mayo del 2011.
48. Asimismo, debe considerarse que el 19 de mayo del 2010 se inscribió el Contrato de Transferencia de Concesiones a favor de Centauro, es decir, a partir de dicha fecha este titular minero debió cumplir con lo dispuesto en la EA Antilla para el desarrollo del Proyecto de Exploración "Antilla". Este contrato no modificó el cronograma de actividades, por lo que la fecha de cierre del proyecto se mantuvo en mayo del 2011, solo que en virtud de este contrato el responsable del cierre era Centauro.
49. Sin embargo, a raíz de la resolución del citado contrato, el 28 de setiembre del 2010 Centauro inició una demanda arbitral contra Panoro pues se encontraba en desacuerdo con dicha resolución. En este escenario, se impuso una medida cautelar contra Panoro que se inscribió el 13 de octubre del 2010 y que la abstuvo de celebrar cualquier acto que le permitiera realizar actividades mineras en el Proyecto de Exploración "Antilla".
50. Es así que, al menos²¹, a partir del 13 de octubre del 2010 Panoro se vio imposibilitado de realizar las actividades de recuperación de los impactos ambientales en el Proyecto de Exploración "Antilla". Inclusive, el 18 de marzo del 2011 se le prohibió su ingreso al proyecto, tal como consta en el Acta de Constancia expedida por el Juez de Paz Letrado de Antabamba²².
51. Si bien el 20 de setiembre del 2012 se resolvió el proceso arbitral de forma favorable para Panoro, es decir, a favor de la resolución del Contrato de Transferencia, recién el 22 de noviembre del 2012 Panoro recibió formalmente los bienes, documentos, cajas y testigos de su Proyecto de Exploración "Antilla". Ello se acredita con el Acta de Entrega suscrita entre Panoro y Centauro del 22 de noviembre del 2012 y elevada a Escritura Pública ante el Notario de Lima, Abog. Ricardo José Barba Castro con fecha 27 de diciembre del 2012²³.
52. Sobre el particular, cabe precisar que Panoro indica que en enero del 2013 tomó posesión de sus instalaciones, sin presentar prueba de ello. Por tanto, se ha considerado como fecha efectiva de su retorno al proyecto de exploración el 22 de noviembre del 2012, es decir, año y medio (1 ½) después del término del plazo establecido en el cronograma de actividades de la EA Antilla (19 de mayo del 2011).
53. De esta manera, el proceso arbitral, la medida cautelar y la imposibilidad de ingresar al Proyecto de Exploración "Antilla" fue una situación extraordinaria, imprevisible e irresistible que no le permitió a Panoro realizar la recuperación de

²¹ No se tiene certeza si Panoro pudo ingresar antes al Proyecto de Exploración "Antilla" para cumplir con lo dispuesto en la EA Antilla, pero a partir del 13 de octubre del 2010 ya no pudo realizar actividades a raíz de la medida cautelar.

²² Folios 234 y 235 del Expediente.

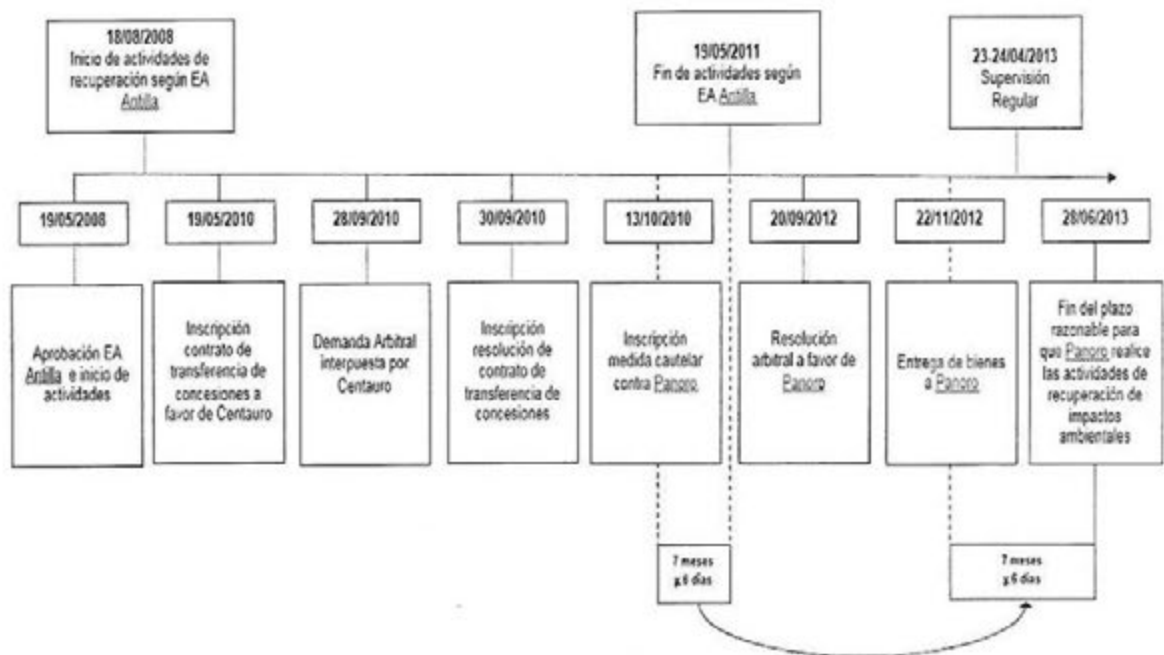
²³ Folios 259 al 270 del Expediente.





los impactos ambientales; es decir, el perfilado y revegetación de las plataformas de perforación, dentro del plazo aprobado en su cronograma.

54. En efecto, no sería razonable exigir a Panoro la recuperación de las plataformas Ant-79-10, Ant-20, Ant-69-10, Ant-69A-10, Ant-75-10, Ant-27A y Ant-29-08 tan pronto pudo regresar al proyecto de exploración "Antilla", por lo que es necesario determinar un plazo razonable para la realización de las actividades de perfilado y revegetación en este proyecto de exploración a partir de su regreso.
55. Es así que desde la inscripción de la medida cautelar en las partidas de las concesiones del Proyecto de Exploración Minera "Antilla" el 13 de octubre del 2010 hasta el 19 de mayo del 2011, plazo final para el cierre establecido en el cronograma aprobado en la EA Antilla, hay siete (7) meses y seis (6) días.
56. En ese orden de ideas, a partir del 22 de noviembre del 2012 (fecha en la cual se realizó la entrega de bienes al titular minero) Panoro tenía siete (7) meses y seis (6) días para realizar la recuperación de los impactos ambientales, es decir, hasta el 28 de junio del 2013, conforme se detalla en el siguiente gráfico:



Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

57. Siendo ello así, durante la supervisión realizada del 23 al 24 de abril del 2013 Panoro todavía se encontraba dentro del plazo razonable para terminar las actividades de recuperación de los impactos ambientales, como era la rehabilitación de las plataformas denominadas Ant-79-10, Ant-20, Ant-69-10, Ant-69A-10, Ant-75-10, Ant-27A y Ant-29-08 en lo referente a la nivelación y revegetación de dichas áreas.
58. En atención a lo expuesto, se ha acreditado la ruptura del nexo causal por fuerza mayor, por lo que corresponde declarar fundado el recurso de reconsideración.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el



Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;


SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar fundado el recurso de reconsideración interpuesto por Panoro Apurímac S.A. contra la Resolución Directoral N° 1119-2015-OEFA/DFSAI en el siguiente extremo y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

Conducta sancionada	Norma incumplida
El titular minero no efectuó la rehabilitación de las plataformas denominadas Ant-79-10, Ant-20, Ant-69-10, Ant-69A-10, Ant-75-10, Ant-27A y Ant-29-08 en lo referente a la nivelación y revegetación de dichas áreas, incumpliendo lo establecido en el instrumento de gestión ambiental aprobado mediante Resolución Directoral N° 155-2008-MEM/AAM del 19 de mayo de 2008.	Literal c) Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2008-EM.

Artículo 2°.- Informar a Panoro Apurímac S.A. que contra la presente resolución es posible la interposición del recurso administrativo de apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en el Numeral 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,


 Eliot Guzmán Meja Trujillo
 Dirección de Fiscalización, Sanción y
 Aplicación de Incentivos
 Organismo de Evaluación y
 Fiscalización Ambiental - OEFA

