



PERÚ

Ministerio  
del AmbienteOrganismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 515-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 507-2014-OEFA/DFSAI/PAS

EXPEDIENTE N° : 507-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : MINERA YANACOCOA S.R.L.  
PROYECTO DE EXPLORACIÓN : CONGA  
UBICACIÓN : DISTRITOS DE SOROCHUCO Y HUASMIN,  
PROVINCIA DE CELENDÍN,  
DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA  
SECTOR : MINERÍA  
MATERIAS : RUPTURA DE NEXO CAUSAL  
ARCHIVO

**SUMILLA:** Se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador seguido contra Minera Yanacocha S.R.L. por los supuestos incumplimientos a los Literales a) y c) del Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, en tanto se ha producido la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero.

Lima, 15 de abril del 2016

#### CONSIDERANDO:

##### I. ANTECEDENTES

1. Del 20 al 22 de noviembre del 2013 personal de la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) realizó una supervisión regular (en adelante, Supervisión Regular 2013) en el proyecto de exploración minera "Conga" de titularidad de Minera Yanacocha S.R.L. (en adelante, Minera Yanacocha), a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, así como de los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental.
2. El 10 de marzo del 2014 la Dirección de Supervisión presentó a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, Dirección de Fiscalización) el Informe Técnico Acusatorio N° 084-2014-OEFA/DS (en adelante, ITA)<sup>1</sup>, mediante el cual realizó el análisis de las presuntas infracciones advertidas durante la Supervisión Regular 2013. Asimismo, adjuntó el Reporte Preliminar de las Acciones (en adelante, el Reporte Preliminar) que contiene los resultados de la referida supervisión regular.
3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 835-2014-OEFA-DFSAI/SDI emitida el 30 de abril y notificada el 8 de mayo del 2014<sup>2</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Minera Yanacocha, imputándosele a título de cargo las supuestas conductas infractoras que se indican a continuación:

| N° | Hecho imputado                                                                                                                             | Norma presuntamente incumplida                                                                             | Norma tipificadora aplicable                                                               | Eventual sanción |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 1  | El titular minero habría dispuesto cajas con testigos mineros y muestras de perforación en un área distinta a la establecida en la Tercera | Literal a) del Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración de | Numeral 2.4.2.1 del ítem 2.4 del Rubro 2 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo | Hasta 10000 UIT  |

<sup>1</sup> Folios 1 al 60 del Expediente.

<sup>2</sup> Folios 89 al 97 del Expediente.





PERÚ

Ministerio  
del AmbienteOrganismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 515-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 507-2014-OEFA/DFSAI/PAS

|   |                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                              |                                                                                                               |                 |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|
|   | Modificación del EIASd del Proyecto de Exploración Minera "Conga".                                                                                                                                                                                                                          | Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM.                                                                                                         | N° 211-2009-OS/CD.                                                                                            |                 |
| 2 | La superficie del acceso al área de perforación (desde el punto de coordenadas UTM Datum WGS 84 9233387N y 793904E y el punto de coordenadas 9233422N y 974261E), donde se realizó la construcción de plataformas para la perforación de taladros, no habría sido nivelada ni reconfirmada. | Literal c) del Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM. | Numeral 3.2.1.4 del ítem 3.2 del Rubro 3 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD. | Hasta 10000 UIT |
| 3 | El talud de corte de la vía de acceso a la zona de perforación Lindero (ubicado en el lugar denominado Atocha, adyacente al punto de coordenadas WGS Datum 84, 9239 484N y 792048E), no estaría estabilizado ni revegetado en un tramo puntual.                                             | Literal c) del Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM. | Numeral 3.2.1.4 del ítem 3.2 del Rubro 3 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD. | Hasta 10000 UIT |
| 4 | El punto de monitoreo MC-55 se encontraría ubicado en coordenadas diferentes a las establecidas en el EIASd.                                                                                                                                                                                | Literal a) del Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM. | Numeral 2.4.2.1 del ítem 2.4 del Rubro 2 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD. | Hasta 10000 UIT |



4. El 2 de junio y el 3 de setiembre del 2014<sup>3</sup>, Minera Yanacocha presentó sus descargos al presente procedimiento administrativo sancionador, manifestando lo siguiente:

Ruptura del nexo causal

- (i) A partir de los meses de setiembre y octubre del 2011, las labores de Minera Yanacocha sufrieron perjuicios debido a acciones materiales por parte de terceros que retrasaron la implementación de los compromisos establecidos en el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, el EIA) del Proyecto de Exploración Minera "Conga". Para contrarrestar esta situación el gobierno declaró el Estado de Emergencia en la zona del proyecto, además se suspendieron todas las actividades mineras, pese a que contaban con los permisos necesarios para su ejecución.
- (ii) Mediante el Informe N° 1307-2013-MEM-AAM/JMC del 17 de setiembre del 2013 la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, Minem) señaló que a dicha fecha las condiciones de fuerza mayor se mantenían en la zona.
- (iii) Minera Yanacocha no es responsable por el incumplimiento de los compromisos del EIA del Proyecto de Exploración Minera "Conga" toda vez que se ha acreditado que estaba imposibilitado de continuar con sus labores por la situación de conflicto en la zona, verificándose la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.



<sup>3</sup> Folios 106 al 263 y 300 al 323 del Expediente.



Vulneración del principio del debido procedimiento

- (i) Se ha vulnerado el principio del debido procedimiento, debido a que no se notificó el Reporte del Informe de Supervisión Directa, conforme a lo establecido en el Artículo 11° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD (en adelante, Reglamento de Supervisión Directa). En efecto, al no haberse notificado oportunamente dicho documento, se les impidió subsanar los hallazgos de menor transcendencia (como el referido a la identificación incorrecta del punto de monitoreo MC-55) antes de que se iniciara el presente procedimiento administrativo sancionador.

Vulneración del principio de razonabilidad

- (i) La falta de intencionalidad por parte de Minera Yanacocha debería constituir causal para el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en aplicación del principio de razonabilidad.
- (ii) En caso se considere la posibilidad de imponer una sanción, se deberá tener en cuenta los criterios de gradualidad establecidos en el principio de razonabilidad, debido a que el titular minero tuvo la intención de remediar los supuestos incumplimientos y, en tanto que no se ha señalado la existencia de daño, perjuicio económico causado, ni la intención de incumplimiento de los compromisos ambientales y legales asumidos.

Hecho imputado N° 1: El titular minero habría dispuesto cajas con testigos mineros y muestras de perforación en un área distinta a la establecida en su instrumento de gestión ambiental

- (i) Se cuenta con un almacén de muestras de testigos dentro del campamento denominado "Pionero"; no obstante, se realizó el almacenamiento temporal de dichas muestras dentro del citado campamento (cerca al almacén), debido a que este no contaba con una mayor capacidad de almacenamiento y por la premura ante potenciales amenazas de conflictos sociales que generaban riesgos de atentados contra los bienes y la integridad de las personas.
- (ii) Los testigos encontrados durante la supervisión no son potenciales generadores de drenaje ácido debido a sus características calcáreas, además, se encontraban en cajas con cobertizos. Ello se corrobora con los resultados del monitoreo de calidad de agua superficial, aguas abajo del campamento.
- (iii) Se procedió al retiro de las cajas con testigos de origen calcáreo hacia el almacén ubicado en el kilómetro 24 y en otras instalaciones acondicionadas bajo techo dentro del campamento Pionero.
- (iv) La imposición de una sanción resultaría arbitraria y desproporcional pues la medida implementada fue de naturaleza temporal y respondió a una situación de fuerza mayor generada por un conflicto social.
- (v) En aplicación del 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 (en adelante, Ley N° 30230), y el Numeral 2.2 de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante





Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias), se deberá archivar el presente procedimiento administrativo sancionador, en tanto no se ha incumplido compromiso ambiental alguno, no se ha acreditado impacto ambiental alguno y se subsanó la supuesta conducta infractora.

Hecho imputado N° 2: La superficie del acceso al área de perforación (desde el punto de coordenadas UTM Datum WGS 84, 9233387N y 793904E, y el punto de coordenadas 9233422N y 794261E), donde se realizó la construcción de plataformas para la perforación de taladros, no habría sido nivelada ni reconformada

- 
- (i) En la zona del proyecto de exploración se realizaron trabajos de cierre con anterioridad a la fecha de la supervisión. Sin embargo, debido al contexto social y con la finalidad de salvaguardar a los trabajadores y colaboradores de la empresa, se restringió el ingreso de personas y de maquinaria, hecho que causó el retraso en la ejecución de las obras de cierre. No obstante, en atención a la recomendación dejada durante la supervisión, se ejecutaron nuevamente los trabajos de restauración y revegetación entre diciembre del 2013 y enero del 2014.
  - (ii) Durante la Supervisión Regular 2013 se apreció que no había una potencial generación de sedimentos en la zona por las medidas adoptadas.
  - (iii) La autoridad administrativa debe contar con pruebas suficientes que acrediten la supuesta infracción, de lo contrario se vulneraría el Principio de Presunción de Licitud contenido en el Numeral 9 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG). Asimismo, de no probar la supuesta infracción administrativo se vulneraría el principio de debido procedimiento.
  - (iv) Conforme a lo previsto en el Artículo 42° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM (en adelante, RAAEM), al momento de la supervisión Minera Yanacocha se encontraba dentro del plazo para diferir las actividades de cierre del Proyecto de Exploración Minera "Conga", pues tenía previsto realizar actividades de explotación, además de que contaba con el EIA aprobado.
  - (v) No se ha procedido al cierre definitivo de la zona porque se está evaluando la factibilidad de esta para la construcción del reservorio Perol, lo cual forma parte de los estudios ambientales y se encuentra debidamente comunicado en el Plan de Rehabilitación y Cierre presentado al Minem.

Hecho imputado N° 3: El titular minero no habría estabilizado ni revegetado un tramo del talud de corte de la vía de acceso a la zona de perforación Lindero

- 
- (i) El 7 de enero del 2014 se presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Minem el Informe de Rehabilitación y Cierre, por medio del cual se evidencian todas las medidas ejecutadas en la etapa de cierre y post cierre.
  - (ii) Si bien en el estudio de impacto ambiental se estipuló como una medida de cierre la revegetación de los suelos a fin de reducir el potencial de erosión y generación de sedimentos, cabe resaltar que en cada instalación se trabajan





medidas de cierre distintas. De esta forma, es preciso analizar previamente qué medidas pueden tener mejores efectos para los objetivos que se buscan obtener en cada área. En el caso del talud de corte de la vía de acceso a la zona de perforación Lindero, se consideró que esta no constituía un potencial generador de sedimentos debido a las acciones adoptadas con anterioridad y a su ubicación rocosa, lo cual complicaba las medidas de revegetación.

- (iii) La imposición de una sanción resultaría arbitraria y desproporcional pues no se puede exigir la revegetación de un área rocosa.
- (iv) En el contrato de cierre de Atocha se aprecian las acciones previas que se habían adoptado antes de la Supervisión Regular 2013, así como las acciones desarrolladas hasta la fecha.
- (v) Resulta inadecuado imputar el supuesto incumplimiento, debido a que durante la supervisión se continuaba ejecutando el cronograma de las actividades de cierre del Proyecto de Exploración Minera "Conga".

Hecho imputado N° 4: El punto de monitoreo MC-55 se encontraría ubicado en coordenadas diferentes a las establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del Proyecto de Exploración Minera "Conga", aprobado mediante Resolución Directoral N° 243-2008-MEM/AAM del 3 de octubre del 2008



- (i) El punto de control MC-55 se encuentra establecido en la Tercera Modificación del Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del Proyecto de Exploración "Conga", aprobado mediante Resolución Directoral N° 025-2011-MEM/AAM del 20 de enero del 2011, en las coordenadas 9227255N y 788926E; sin embargo, por un error involuntario generado por factores climáticos adversos hubo una confusión al momento de identificar la ubicación exacta de dicho punto. Este inconveniente pudo solucionarse con una visita posterior a la ubicación correcta del punto, lo que no ocurrió.
- (ii) En tanto los proyectos abarcan amplias áreas de trabajo, ocurre muy a menudo que se establezcan puntos de monitoreo adicionales a los aprobados por la autoridad competente, debido a que facilitan y coadyuvan a realizar un control adicional a los demás puntos.
- (iii) Se han implementado medidas de identificación de los puntos de monitoreo, instalando podios de cemento con el nombre de la estación.
- (iv) No se ha demostrado que Minera Yanacocha haya incumplido con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, por lo que la presente imputación contraviene los principios de causalidad y debido procedimiento.
- (v) Solicita la realización de una nueva inspección ocular en el área en la cual se ubica el punto de monitoreo MC-55, diligencia que se realizará en presencia de un Notario Público.
- (vi) Se efectuó una constatación notarial respecto de la existencia y ubicación del punto de control MC-55, con lo cual se demuestra que dicha estación se encuentra localizada conforme a lo previsto en instrumento de gestión ambiental respectivo.







5. El 22 de agosto del 2014 se llevó a cabo la audiencia de informe oral, según consta en el Acta de Informe Oral, en el cual Minera Yanacocha reafirmó los argumentos indicados en sus escritos de descargos<sup>4</sup>.
6. El 21 de agosto del 2015<sup>5</sup> la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización el Informe de Supervisión N° 397-2013-OEFA/DS-MIN correspondiente a la Supervisión Regular 2013 (en adelante, el Informe de Supervisión), el cual luego fue remitido el 28 de agosto del 2015<sup>6</sup> por Proveído N° 5 a Minera Yanacocha para la formulación de las observaciones que considere pertinentes.
7. El 29 de setiembre del 2015<sup>7</sup> Minera Yanacocha responde reiterando lo indicado en su escrito de descargos del 3 de setiembre del 2014.

## II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

8. La cuestión en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador es la siguiente:
  - (i) Única cuestión en discusión: Si se ha producido la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero.

## III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

9. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que las conductas imputadas materia del presente procedimiento administrativo sancionador fueron detectados durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.
10. El Artículo 16° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS)<sup>8</sup> señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos -salvo prueba en contrario- se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Al respecto, cabe precisar que el nuevo director ha tomado en cuenta los alegatos efectuados por la empresa durante el informe oral, en la medida que en el expediente obra el audio. Además, cuenta con toda la información necesaria para evaluar los descargos y argumentos expuestos y proceder de esta forma, a emitir un pronunciamiento motivado.  
Folios 287, 288 y 299 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 395 y 396 del Expediente.

<sup>6</sup> Folio 397 del Expediente.

<sup>7</sup> Folios 427 al 456 del Expediente.

<sup>8</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

*"Artículo 16°.- Documentos públicos*

*La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario".*

<sup>9</sup> En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente:

*«(...), la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden*







11. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, como es el caso de las actas y los informes emitidos en mérito a una visita de inspección, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en ejercicio de su derecho de defensa.
12. De lo expuesto se concluye que el Reporte Preliminar, el Informe de Supervisión y el ITA correspondientes a la Supervisión Regular 2013 realizada en el proyecto de exploración "Conga" constituyen medios probatorios fehacientes, al presumirse cierta la información contenida en ellos; sin perjuicio del derecho del administrado de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.

**III.1. Única cuestión en discusión: Si se ha producido la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero**

13. Minera Yanacocha señala que, a partir de los meses de setiembre y octubre del 2011, las labores de Minera Yanacocha sufrieron perjuicios debido a acciones materiales por parte de terceros que retrasaron la implementación de los compromisos establecidos en el EIA del Proyecto de Exploración Minera "Conga". Para contrarrestar esta situación el gobierno declaró el Estado de Emergencia en la zona del proyecto, además se suspendieron todas las actividades mineras, pese a que contaban con los permisos necesarios para su ejecución.
  14. Asimismo, señala que, mediante comunicaciones de noviembre del 2011 y agosto del 2013, se solicitó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas la suspensión de los plazos de las obligaciones de Minera Yanacocha. Dicha solicitud fue amparada en el Informe N° 1307-2013-MEM-AAM/JMC en donde se otorga la suspensión de plazos solicitada.
  15. En ese sentido, Minera Yanacocha no es responsable por el incumplimiento de los compromisos del EIA del Proyecto de Exploración Minera "Conga" toda vez que se ha acreditado que estaba imposibilitado de continuar con sus labores por la situación de conflicto en la zona, verificándose la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.
  16. De esta manera, corresponde determinar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha producido la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero.
- a) Causales de eximencia de responsabilidad
17. El Artículo 144° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), especifica que en caso de actividades que son ambientalmente riesgosas o peligrosas –como la actividad minera–, corresponde registrarse bajo la responsabilidad objetiva:

a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpado en los mismos». (GARBERI LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).

En similar sentido, se sostiene que "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...)". (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480.





**"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 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".

18. 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.
19. 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 ambiente<sup>10</sup>.
20. 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.
21. 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).

22. 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.

<sup>10</sup>

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".







23. 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 víctima<sup>11</sup>.
24. Al respecto, Fernando de Trazegnies<sup>12</sup> señala que el hecho determinante de tercero tiene que revestir características similares a las que configuran al caso fortuito, es decir, debe ser extraordinario, imprevisible e irresistible, a fin de que se constituya la fractura del nexo causal:

*"En la medida de que el hecho determinante de tercero es una vis maior para el presunto causante, este hecho tiene que revestir características similares a las que configuran al caso fortuito: este hecho debe imponerse sobre el presunto causante con una fuerza que aniquile su propia capacidad de acción. El carácter extraordinario del hecho está constituido por tratarse de una causa extraña al sujeto que pretende liberarse con esta defensa (...). Por otra parte, este hecho de tercero, para que tenga un efecto exoneratorio, tiene que revestir también las características de imprevisibilidad e irresistibilidad.  
(...)  
El hecho de tercero tiene que formar parte de riesgos atípicos de la actividad, para tener mérito exoneratorio".*

25. De conformidad con lo expuesto, el hecho determinante de tercero, para 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.

26. 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 Minera Yanacocha.

b) Configuración de la causal de eximencia en el presente caso

27. De acuerdo con lo indicado en el Informe de Supervisión, se encuentra probado que Minera Yanacocha no habría cumplido con determinados compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental. Por este motivo, la cuestión se encuentra en determinar si tal omisión es de responsabilidad de Minera Yanacocha o si fueron hechos de terceros los que le imposibilitaron dichos cumplimientos.

28. Al respecto, de acuerdo a la información obrante en el expediente, el 29 de noviembre del 2011 Minera Yanacocha emitió un comunicado mediante el cual informó que decidió suspender las actividades del Proyecto de Exploración "Conga" en aras de restablecer la tranquilidad y paz social en Cajamarca<sup>13</sup>:

*"A partir de los recientes acontecimientos en Cajamarca, donde las condiciones para un diálogo fructífero en busca de una solución alrededor del Proyecto Conga se han visto limitadas, Yanacocha comunica a la opinión pública que, a exigencia del Supremo Gobierno y en aras de que se restablezcan la tranquilidad y la paz social en Cajamarca, se ha decidido suspender las actividades del Proyecto."*

29. Dicho comunicado también fue informado a través de algunos medios de

<sup>11</sup> Código Civil

*"Artículo 1972°- Improcedencia 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".*

<sup>12</sup> DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Vol. IV Tomo I. Para Leer El Código Civil. Sétima edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005, p. 359.

<sup>13</sup> Folio 495 (reverso) del Expediente.





comunicación, tal como se evidencia en las siguientes notas periodísticas<sup>14</sup>:

| N° | Tipo de Medio         | Fecha      | Titular / Asunto                                                  |
|----|-----------------------|------------|-------------------------------------------------------------------|
| 1  | Diario "El Comercio"  | 29/11/2011 | Yanacocha anunció la suspensión del Proyecto Conga                |
| 2  | Diario "La República" | 29/11/2011 | Yanacocha suspende el proyecto minero Conga por paro en Cajamarca |

30. A raíz de la situación de conflicto que se suscitaba en Cajamarca por el Proyecto de Exploración "Conga", el 4 de diciembre del 2011 se declaró el "estado de emergencia" en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá del Departamento de Cajamarca mediante el Decreto Supremo N° 093-2011-PCM, por un término de sesenta (60) días contados a partir del 5 de diciembre del 2011.
31. Asimismo, ante la continuidad de las acciones de protesta contra Minera Yanacocha, el 3 de julio del 2012 se declaró nuevamente el "estado de emergencia" en las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc mediante Decreto Supremo N° 070-2012-PCM por un término de treinta (30) días. Dicho "estado de emergencia" fue prorrogado por treinta (30) días más mediante Decreto Supremo N° 082-2012-PCM.
32. Por otro lado, de la revisión de la documentación presentada por Minera Yanacocha al Ministerio de Energía y Minas desde el inicio de la declaratoria del "estado de emergencia", se tiene lo siguiente:

- (i) En el Informe de avances y resultados de la implementación del Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Gestión Social del Proyecto Conga correspondiente al mes de Noviembre del 2012 y presentado al Ministerio de Energía y Minas con escrito de registro N° 2258074 del 7 de enero del 2013 se señala<sup>15</sup>:

*"Desde la fecha de aprobación del EIA del Proyecto (Octubre 2010) hasta el mes de Noviembre del 2011 el proyecto Conga se encontraba en la fase de implementación de las obras preliminares; como es de conocimiento público, en vista del conflicto suscitado, el proyecto fue suspendido a partir del mes de noviembre del 2011 hasta fines de setiembre del 2012, fecha a partir de la cual, después de un periodo de dialogo con la población y el Gobierno Nacional, se decidió reiniciar los trabajos bajo el compromiso de implementar primero los reservorios para mejorar la gestión del agua en las cuencas del área de influencia para el beneficio de las comunidades vecinas.*

*Es así que en la actualidad nos encontramos avocados únicamente a la construcción de los reservorios y trabajos auxiliares tales como mantenimiento de los caminos de acceso, controles ambientales, trabajo en canteras, entre otros".*

(Subrayado agregado)

- (ii) En el Informe de avances y resultados de la implementación del Plan de Manejo Ambiental y el Plan de Gestión Social del Proyecto Conga correspondiente al mes de Octubre del 2013 y presentado al Ministerio de Energía y Minas con escrito de registro N° 2346564 del 28 de noviembre del 2013 se señala<sup>16</sup>:

<sup>14</sup> Folios 494 y 495 del Expediente.

<sup>15</sup> Folio 500 del Expediente.

<sup>16</sup> Folio 501 del Expediente.





*"De acuerdo al cronograma establecido, se han concluido las actividades principales de movimiento de tierras en la construcción del reservorio Chailhuagon y sedimentador Chailhuagon, queda pendiente realizar actividades menores como instalación de instrumentos de medición y otros. Es importante mencionar que las actividades de construcción del acceso Perol, por la coyuntura social, están paralizadas; sólo se están realizando los trabajos de control ambiental en toda la zona intervenida (control de sedimentos)".*

(Subrayado agregado)

33. Mediante solicitudes del 30 de noviembre del 2011 y del 16 de agosto del 2013<sup>17</sup>, Minera Yanacocha solicitó la suspensión de los plazos en el Proceso de Participación Ciudadana referido al procedimiento de evaluación del Plan de Cierre de Minas del Proyecto Conga toda vez que los eventos calificados por la empresa como de caso fortuito o fuerza mayor persisten en la zona del proyecto.
34. Dicha solicitud fue aprobada mediante Auto Directoral N° 664-2013-MEM-AAM del 18 de setiembre del 2013 señalándose que los sucesos acontecidos en la ciudad de Cajamarca califican como hechos extraordinarios, imprevisibles e irresistibles para Minera Yanacocha<sup>18</sup>.
35. Cabe agregar que producto de las acciones de supervisión desarrolladas en el año 2015, de acuerdo al Informe N° 275-2015-OEFA/DS-MIN del 6 de octubre y el Informe N° 544-2015-OEFA/DS-MIN del 1 de diciembre del 2015<sup>19</sup>, la Dirección de Supervisión del OEFA señala que durante la supervisión realizada del 2 al 5 de junio del 2015 en el proyecto "Conga" se verificó que este se encontraba en una fase de paralización, en espera de la licencia social para la reiniciación de sus actividades de construcción que se detuvieron en el segundo semestre del año 2011, a consecuencia de los conflictos socioambientales que se generaron en el departamento de Cajamarca. Asimismo, precisa que durante esta etapa de paralización las únicas actividades que viene realizando Minera Yanacocha son las de monitoreo ambiental y mantenimiento de accesos y estructuras de control de sedimentos.
36. Conforme a lo expuesto, los conflictos socio ambientales que se generaron en contra del proyecto "Conga" a partir del segundo semestre del 2011 han causado que Minera Yanacocha se vea impedida y limitada de ejecutar la totalidad de sus compromisos ambientales. Además, esta situación fue verificada durante las acciones de supervisión desarrollada en el año 2015.
37. Dicha situación de conflicto en la zona de desarrollo del proyecto "Conga" de Minera Yanacocha constituye un hecho extraordinario, imprevisible e irresistible pues ocasionó la suspensión de sus operaciones y subsecuentemente la limitación de su desarrollo.
38. En consecuencia, se ha acreditado la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero, por lo que corresponde declarar el **archivo** del presente procedimiento administrativo sancionador.

En uso de las facultades conferidas con el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece

<sup>17</sup> Folios 315 al 317 del Expediente.

<sup>18</sup> Folios 319 al 321 del Expediente.

<sup>19</sup> Folios 457 al 460 y 496 al 499 del Expediente.







PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 515-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 507-2014-OEFA/DFSAI/PAS

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 del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Minera Yanacocha S.R.L. por los supuestos incumplimientos a los Literales a) y c) del Numeral 7.2 del Artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM, de conformidad con los fundamentos señalados en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2°.-** Informar a Minera Yanacocha S.R.L. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,

  
Eliot Gianfranco Mejía Trujillo  
Director de Fiscalización, Sanción y  
Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

