



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 184-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 0403-2019-DSEM-CMIN

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN AMBIENTAL EN ENERGÍA Y MINAS

ADMINISTRADO : ANABI S.A.C.

SECTOR : MINERÍA

APELACIÓN : ACTA DE SUPERVISIÓN DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 2019.

SUMILLA: Se confirman las medidas preventivas dictadas a Anabi S.A.C., a través del Acta de Supervisión de fecha 15 de noviembre de 2019, en el extremo que ordenó: (I) no realizar el riego con nueva solución cianurada; (ii) no instalar nuevo sistema de riego en la Fase 4 del pad de lixiviación; (iii) no preparar solución cianurada; y, (iv) paralización de la compra y almacenamiento de insumo químico para la preparación de la solución lixivante cianuro de sodio.

Lima, 22 de setiembre de 2020

I. ANTECEDENTES

1. Anabi S.A.C. ¹ (en adelante, **Anabi**) es titular de la unidad fiscalizable Utunsa (en adelante, **UF Utunsa**), ubicada en los distritos de Quiñota y Haqira, provincias Chumbivilcas y Cotabambas, departamentos de Cusco y Apurímac.
2. La UF Utunsa cuenta, entre otros, con el Primer Informe Técnico Sustentatorio para el Redimensionamiento de la UF Utunsa, aprobado mediante Resolución Directoral N° 024-2017-SENACE/DCA del 1 de febrero de 2017, sustentado en el Informe N° 020-2017-SENACE-J-DCA/UPAS-UGS del 1 de febrero de 2017 (en adelante, **ITS Utunsa**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20517187551.

3. Del 13 al 15 de noviembre de 2019, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial en la UF Utunsa (en adelante, **Supervisión Especial 2019**).
4. A través del Acta de Supervisión del 15 de noviembre de 2019² (en adelante, **Acta de Supervisión**) —que recoge los hechos verificados durante la Supervisión Especial 2019— la DSEM ordenó a Anabi la siguiente medida preventiva:

Cuadro N° 1: Medida Preventiva

No.	Medidas Preventivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
1	No realizar el riego con nueva solución cianurada.	Inmediato	A fin de verificar el cumplimiento de la medida preventiva, Anabi deberá presentar al OEFA, después de 5 días de notificada la presente resolución, un informe técnico, al correo dsmineria@oefa.gob.pe, que contenga los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas, acercamiento y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), reportes de guardia y otros que se consideren necesarios, que acrediten el cumplimiento de la medida preventiva.
2	No instalar nuevo sistema de riego en la Fase 4 del pad de lixiviación.	Inmediato	A fin de verificar el cumplimiento de la medida preventiva, Anabi deberá presentar al OEFA, después de 5 días de notificada la presente resolución, un informe técnico, al correo dsmineria@oefa.gob.pe, que contenga los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas, acercamiento y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), reportes de guardia y otros que se consideren necesarios, que acrediten el cumplimiento de la medida preventiva.
3	No preparar solución cianurada.	Inmediato	A fin de verificar el cumplimiento de la medida preventiva, Anabi deberá presentar al OEFA, después de 5 días de notificada la presente resolución, un informe técnico, al correo dsmineria@oefa.gob.pe, que contenga los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas, acercamiento y/o videos, debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), reportes de guardia y otros que se consideren necesarios, que acrediten el cumplimiento de la medida preventiva.
4	Paralización de la compra y almacenamiento de insumo químico para la preparación de la solución lixivante cianuro de sodio.	Inmediato	A fin de verificar el cumplimiento de la medida preventiva, Anabi deberá presentar al OEFA, después de 5 días de notificada la presente resolución, un informe técnico, al correo dsmineria@oefa.gob.pe, que contenga los medios probatorios visuales (fotografías panorámicas, acercamiento y/o videos,

² Folios 13 al 21. Notificada el 15 de noviembre de 2019.

No.	Medidas Preventivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
			<p>debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84), reportes de guardia y otros que se consideren necesarios, que acrediten el cumplimiento de la medida preventiva.</p> <p>Asimismo, presentará documentación que certifique la suspensión de la compra de insumos químicos (partida presupuestal, ordenes de suspensión de compra entre otros).</p> <p>Asimismo, los almacenes deberán contar con dispositivos de seguridad que acrediten el cierre del acceso y almacenamiento adicional de insumos químicos con el que se cuenta al momento de la paralización,</p> <p>El reporte deberá ir acompañado, con fotografías y filmación debidamente fechada, donde se muestren los insumos químicos con los que se cuenta en el almacén a la fecha de la paralización.</p>

Fuente: Acta de Supervisión.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

5. El 04 de diciembre de 2019, Anabi interpuso recurso de apelación contra el Acta de Supervisión, alegando lo siguiente:
- a) En su recurso de apelación, Anabi solicitó la acumulación del presente procedimiento administrativo con aquel seguido bajo el acta de supervisión de fecha 12 de noviembre de 2019 en atención a que, como lo ha mencionado anteriormente, que ambos procedimientos guardan conexión.
 - b) De acuerdo a lo descrito en el numeral 10 de la Segunda Acta de Supervisión, la necesidad de la medida radica en que la solución cianurada es trasladada a través de un canal ubicado sobre áreas inestables de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación lo que generaría un riesgo de un eventual desplazamiento de la superficie de las Fases 3 y 4 – Sector 7 y 9 del referido pad de lixiviación. Asimismo, según lo expuesto en el recurso de apelación contra la medida preventiva de la primera acta de supervisión, la autoridad competente para determinar la estabilidad o no de un componente o infraestructura minera es el Osinergmin.
 - c) Respecto al evento del 10 de noviembre de 2019, el cajón de distribución y las líneas de conducción en el sector 9 quedaron fuera de servicio, por lo que se realizan las medidas de contingencias previstas para este tipo de situaciones, como es el caso del canal de conducción revestido con geomembrana, siendo esta su finalidad de contener los flujos de soluciones y otros materiales, para luego ser recuperados. No obstante, lo que no explican los supervisores de OEFA, es que el canal de conducción realmente es un canal de contingencias; ya que, durante operaciones normales en su interior, contiene las tuberías de conducción que, de presentar cualquier desperfecto,

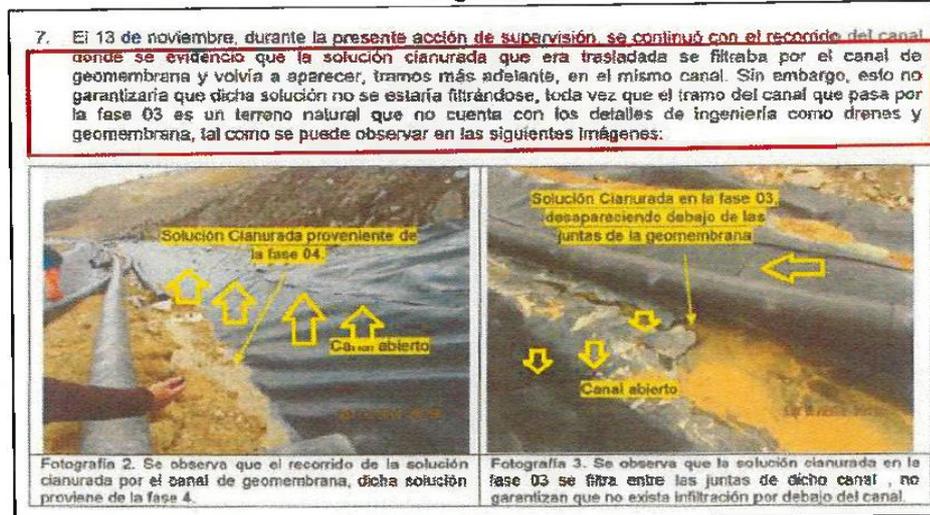
este canal, está previsto para contener, conducir, recuperar las soluciones; en este caso, contuvo soluciones y mineral que es lo advertido durante la supervisión:

Figura 01.



- d) Considerando la descripción realizada del canal en el numeral 7 del informe de supervisión, se observa que el supervisor de OEFA señala que la solución se filtraba por el canal y volvía a aparecer tramos más adelante en el mismo canal. Al respecto, Anabi aclara que la solución conducida en unos tramos pasaba por debajo de la lámina de protección de impactos, pero por encima de la lámina de impermeabilización, es decir, era conducida entre ambas láminas y metros más abajo volvía aparecer; por ello, la segunda lámina solo se ha soldado en algunos puntos y es colocada por paños, es decir, genera espacios por los cuales lógicamente pasa la solución.
- e) En cuanto a que no se garantiza que la solución no se infiltre, resulta ilógico lo señalado por el equipo supervisor de la DSEM; primero, si un suelo se encuentra saturado no permite la infiltración, si no estuviese saturado los fluidos se infiltran y no sería posible que afloren unos metros más adelante en superficies planas; en tal sentido, no se puede suponer que en un canal ubicado en ladera se infiltre solución y que aflore metros adelante.
- f) Con relación a que no se cuenta con los detalles de ingeniería como drenes y geomembranas, el administrado señala que este tipo de canales no lleva drenes, de por si es un canal de conducción previsto para las contingencias, y en las mismas imágenes se evidencia que se encuentra revestido con geomembranas en toda la superficie:

Figura 02.

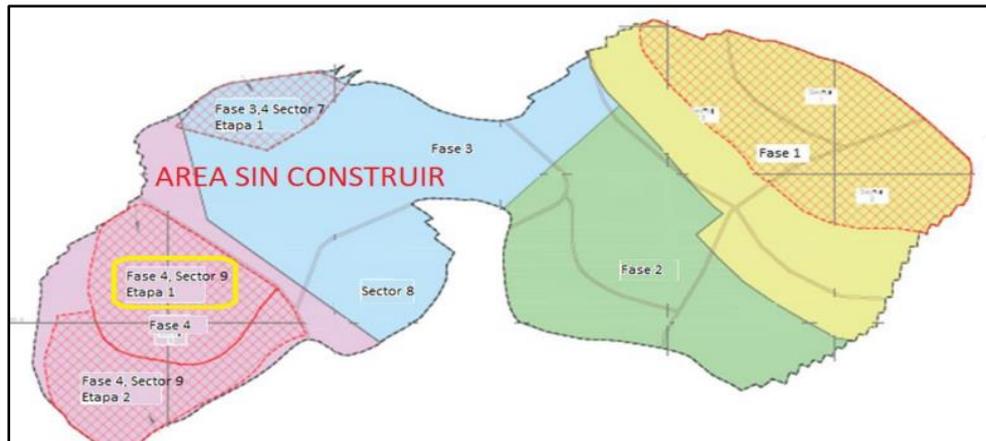


- g) Respecto al numeral 8 del Acta de Supervisión de fecha 15 de noviembre de 2019, efectivamente se estaban realizando trabajos al pie del canal de conducción; lo que no informa el supervisor el tipo de trabajo que se venía realizando; la presencia de máquinas obedecen a trabajos de reforzamiento de la base y taludes que soportan el canal de conducción; para tal fin, era necesario remover el material que se encontraba apilado, seguidamente se procedería con realizar trabajos de reforzamiento; cabe mencionar que esta actividad se realizaba con fines de prevención y como actividad complementaria a las medidas de respuesta al evento del 10 de noviembre del 2019.
- h) Respecto al terreno natural, este es un material que fue retirado durante la conformación de los taludes y construcción del canal de conducción; en las imágenes se observa que no es un material suelto, apilado durante la construcción, es decir, este material no realiza ningún trabajo de estabilización.
- i) Hasta este punto vemos que, en los numerales 6, 7, 8 y 9 del Acta de Supervisión, el equipo de supervisión de la DSEM, en cuestión de infraestructura, solo ha verificado el canal de conducción y también presenta imágenes de las pilas de material apilado durante la etapa de construcción del canal; en ninguna de las imágenes presenta en qué estado se encuentran los taludes que sostienen el canal de conducción, tampoco verifica la parte exterior del canal, es decir, el numeral 9 no presenta información de las condiciones de la estructura; hay que precisar que no hace mención a las actividades de respuesta en atención al evento del 10 de noviembre, simplemente se remite a señalar la existencia del canal y la solución conducida.

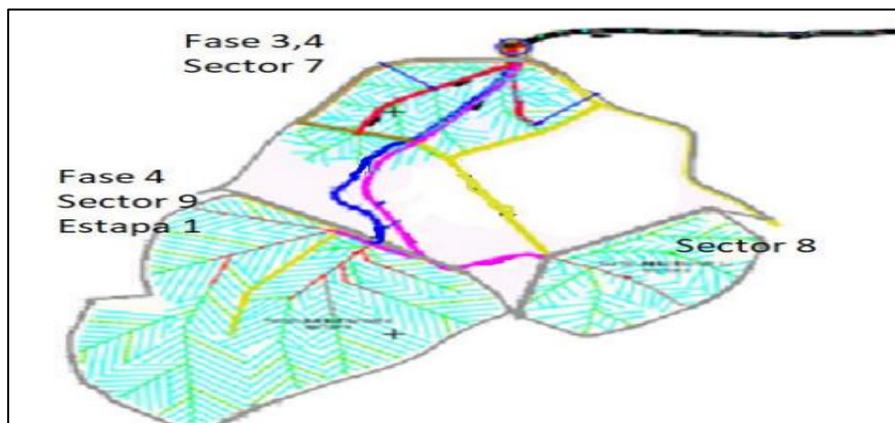
- j) En ese sentido, el supervisor del OEFA no ha verificado y analizado el estado de las Fases 3 y 4, taludes que soportan el canal de conducción, parte exterior del canal de conducción; en conclusión, el acta con la cual se ha dictado la medida preventiva, no contiene información detallada y debidamente analizada en las instalaciones.
 - k) En el numeral 10 del Acta de Supervisión de fecha 15 de noviembre de 2019 señala que el canal puede fallar, agrietar, perforarse u otros, aludiendo que el canal está ubicado en zonas inestables; sin embargo, lo contradictorio es que no sustentan la supuesta estabilidad física. Asimismo, en el numeral 11 de dicha Acta de Supervisión se plantea el supuesto eventual desplazamiento de estas zonas que ocasionaría el colapso del canal de geomembrana, debemos suponer que se refiere a desplazamiento de las Fases 3 y 4; no obstante, no se analizó la estabilidad física de los componentes antes advertidos; en tal sentido, no es posible concluir sobre los desplazamientos.
 - l) En cuanto al impacto al suelo y agua subterránea por infiltración de la napa freática, señalada en el mismo numeral 11, la autoridad no ha realizado una debida verificación de las medidas implementadas para la atención a situaciones como derrames y pérdidas de solución; en el presente caso, toda el área cuenta con un sistema de subdrenaje que cumple la función de captar cualquier pérdida de fluidos, conducirlo y entregarlo a la poza de subdrenaje/monitoreo; asimismo, se tiene una bomba, poza de mayores eventos y una planta de destrucción de cianuro, es decir, el supervisor de OEFA no analizó el sistema que se tiene activado
 - m) Asimismo, indicó que, de las áreas sin impermeabilizar, el supervisor no se ha dado cuenta que toda el área del evento y canal de conducción se encuentra dentro del pad de lixiviación, es decir, por encima de los sistemas de subdrenaje se tiene implementado una capa de material de baja permeabilidad, siendo esta otra condición que no ha sido verificada.
 - n) Finalmente, respecto a la falta de motivación, la DSEM sustenta la necesidad de dictar las medidas preventivas tanto de la primera y segunda acta de supervisión especial, basadas en la inestabilidad de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación; sin embargo, en ningún extremo de las actas de supervisión se sustenta en que se ampara la DSEM para calificar como inestables las áreas del pad de lixiviación.
6. El 04 de agosto de 2020, se llevó a cabo la audiencia del informe oral ante el TFA, conforme consta en el acta correspondiente. En dicha diligencia, Anabi reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación y agregó lo siguiente:
- a) Según lo resuelto en la segunda medida preventiva, su dictado se sustenta ante un eventual riesgo de desplazamiento de la superficie de las Fases 3 y 4 – Sector 7 y 9 del pad de lixiviación, con la finalidad de garantizar el cuidado

de componentes ambientales frente a un nuevo evento de desplazamiento en la Fase 3 Sector 7 (numeral 15).

- b) Al respecto, la configuración del pad de lixiviación a noviembre de 2019, nótese el espacio entre las Fases 3 y 4:



- c) Asimismo, el sistema de impulsión de solución cianurada, se subdivide por cada sector de riego:
- I. La solución era impulsada a través de una línea de impulsión, hasta un tanque de distribución en la parte alta.
 - II. A partir del tanque se desprendían dos líneas de distribución de solución, una hacia el sector 8 y una segunda línea hacia el sector 9, no existiendo líneas hacia el sector 7 de la Fase 3,4.
 - III. Al 15 de noviembre, no se tenían líneas que conduzcan la solución para riego hacia el sector 7 de la Fase 3,4.
 - IV. Cada sector del pad de lixiviación cuenta con un sistema de colección y conducción independiente.



- d) En ese sentido, la información recogida durante la verificación no sustenta las conclusiones del acta y las medidas dictadas.
7. Posteriormente, Anabi presentó un escrito con Registro N° 2020-E01-056527, de fecha 07 de agosto de 2020, adjuntando un informe de "Evaluación Geotécnica Integral de las Fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la UF Utunsa" en el cual indicó lo siguiente:
- a) Uno de los objetivos de dicho estudio fue determinar la causa del evento, es así que en el numeral 6.1 del estudio en referencia y numeral ii) de la sumilla de dicho estudio se concluye que la causa del evento fue el incremento del flujo del líquido de lixiviación, debido al cierre intempestivo de la válvula de la caja distribuidora del sistema de riego del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 - Etapa 1.
 - b) Respecto a la situación de las filtraciones en el pad de lixiviación, según se detalla en el numeral 5.2.5 del Estudio de Evaluación Integral y el numeral iv) de la sumilla de dicho estudio, el sistema de subdrenaje se encuentra en buenas condiciones y de acuerdo a las mediciones realizadas en la misma se evidencia que no se han producido infiltraciones que afecten los cuerpos de agua (véase resultados de cianuro y pH).
 - c) En relación a las condiciones físicas del pad de lixiviación, en el numeral 8 del Estudio de Evaluación Integral y numeral i) de la sumilla, el administrado menciona que, a partir de los estudios y pruebas realizadas, el pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 Etapas 1 y 2 (post reconformación de taludes), Fase 3 y 4 Sector 8 Etapa 1 y Fase 4 Sector 7 Etapa 1, son físicamente estables.
 - d) Respecto a las condiciones de la geomembrana, se determinó que se produjo daño puntual (4 roturas) en la zona del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 – Etapa 1. Conforme consta en el estudio, dichas roturas fueron reparadas y a fin de garantizar los trabajos realizados, se realizaron pruebas que determinaron que ya no había presencia de roturas y se garantizaba su buen funcionamiento.
 - e) Respecto de los medios de conducción de la solución, las fotografías que obran en la Segunda Acta de Supervisión muestran las condiciones del sistema de conducción implementado de forma inmediata, como sistema de contingencia inmediato, pues se debe tener presente que el evento ocurrió el 10 de noviembre y la acción de supervisión registra condiciones a los 3 y 5 días de ocurrido el referido evento. Asimismo, con la finalidad de acreditar las condiciones actuales para la conducción de soluciones, se adjunta el Álbum Fotográfico del Sistema de Conducción de Soluciones del Pad de Lixiviación, que demuestra que actualmente la conducción es a través de tuberías.
 - f) En el literal c) de la Segunda Acta de Supervisión se sustenta la necesidad de la medida preventiva, los aspectos analizados como sustento son: inestabilidad de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación que podría generar un

desplazamiento, posible falla del sistema de conducción de la solución (canal abierto) e infiltración de solución hacia la napa freática.

- g) La medida preventiva carece de sustento, pues a través de estudios y análisis de campo realizados en el marco del Estudio de Evaluación Integral, se acredita que el pad de lixiviación no presenta condiciones de inestabilidad, que los sistemas de subdrenaje han funcionado de forma óptima, pues, de acuerdo a los resultados de las mediciones, se evidencia que no se han producido infiltraciones y que las soluciones son conducidas a través de tuberías.
- h) En tal sentido, carecen de sustento las afirmaciones sobre la falta de detalles de ingeniería como drenes y geomembrana, el eventual desplazamiento de zonas que ocasionaría el colapso del canal de geomembrana y el supuesto impacto al suelo y a las aguas subterráneas por infiltración de la napa freática.
- i) En ese sentido, de acuerdo a lo señalado se estaría vulnerando el principio de verdad material.

II. COMPETENCIA

- 8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente³, se crea el OEFA.
- 9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011⁴ (LSNEFA), el OEFA es un organismo público técnico especializado,

³ **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

Se encuentran adscritos al Ministerio del Ambiente los siguientes organismos públicos: (...)

3. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde. (...).

⁴ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°. - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (...).

Artículo 11°. - Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles

con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

10. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la LSNEFA, se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA⁵.
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁶, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin⁷ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010⁸, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la LSNEFA⁹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto

infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas. (...).

⁵ **LSNEFA**

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades. (...).

⁶ **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

⁷ **Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al Osinerg

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

⁸ **Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el Osinergmin y el OEFA.**

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.

⁹ **LSNEFA**

Artículo 10.- Órganos Resolutivos

10.1 El OEFA cuenta con órganos resolutivos de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁰, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

13. Asimismo, el artículo 22° del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD (**Reglamento de Supervisión**) dispone que la DSEM tiene la facultad de dictar medidas preventivas mandatos de carácter particular, requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental y otros mandatos dictados de conformidad con la LSNEFA.
14. Sobre el particular, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 29.1 del artículo 29° del Reglamento de Supervisión¹¹, las medidas preventivas pueden ser dictadas mediante el **Acta de Supervisión**, la cual debe ser debidamente motivada de acuerdo a lo señalado en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**). Dicha disposición permitirá garantizar una respuesta eficaz ante la necesidad de prevenir un daño

10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley. (...).

¹⁰ **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

¹¹ **Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de febrero de 2019.

Artículo 29.- Procedimiento para la aplicación de medidas preventivas

29.1 Las medidas preventivas son dictadas mediante resolución o acta de supervisión debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor a quien le sea delegada la facultad, respectivamente, y establecen las acciones que el administrado debe adoptar para controlar o disminuir el inminente peligro, alto riesgo o mitigar el daño que puede producirse en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas

irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas en la etapa de supervisión.

15. Finalmente, de acuerdo al numeral 33.1 del artículo 33° del Reglamento de Supervisión, el administrado puede impugnar entre otras medidas administrativas, el dictado de una medida preventiva, mediante los recursos de reconsideración y apelación. En caso de presentar un recurso de apelación, la Autoridad de Supervisión debe elevar los documentos relevantes al TFA¹², a fin de que este último, en calidad de órgano de segunda instancia administrativa del OEFA resuelva el referido recurso de apelación.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)¹³.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente (**LGA**), se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente¹⁴.

¹² **Reglamento de Supervisión**

Artículo 33.- Impugnación de medidas administrativas

33.1 El administrado puede impugnar el dictado de una medida administrativa, mediante los recursos de reconsideración y apelación. Una vez presentado el recurso de apelación, la Autoridad de Supervisión eleva los documentos relevantes en cuaderno aparte al Tribunal de Fiscalización Ambiental.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental¹⁵, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve¹⁶; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales¹⁷.
21. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos¹⁸.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

¹⁵ **Constitución Política del Perú de 1993.**

Artículo 2°. - Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. (...).

¹⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

“En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares”.

¹⁷ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC, fundamento jurídico 34.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. ADMISIBILIDAD

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del TUO de la LPAG¹⁹, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTION PREVIA

V.1 Determinar si corresponde acumular los pronunciamientos de las apelaciones interpuestas contra las Actas de supervisión del 12 y 15 de noviembre de 2019, respectivamente.

25. En su recurso de apelación, Anabi solicitó la acumulación del presente procedimiento administrativo con aquel seguido bajo el acta de supervisión especial de fecha 15 de noviembre de 2019 en atención a que, como lo ha mencionado anteriormente, que ambos procedimientos guardan conexión.
26. Sobre el particular, la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, en relación a la tramitación de procedimientos, el inciso 1 del artículo 161° del TUO de la LPAG establece la regla del expediente único, la cual consiste en que sólo puede organizarse un expediente para la instrucción y solución de un mismo caso, para mantener reunidas todas las actuaciones para resolver.
27. Cabe indicar que, conforme al artículo 160° del TUO de la LPAG, es posible que la autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, disponga mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión.
28. Sobre la acumulación de procedimientos, el profesor Juan Carlos Morón Urbina²⁰ precisa lo siguiente:

La acumulación de procedimientos tiene el propósito de que se les tramite en un mismo expediente de manera agregada y simultánea y concluyan en un mismo acto administrativo, evitándose traslados, notificaciones, simplificando la prueba

¹⁹ **TUO de la LPAG aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el Diario Oficial El Peruano 25 de enero de 2019.

Artículo 218°.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

²⁰ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Décima segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., p. 713.

y limitando los recursos. (...) Aunque la acumulación puede promoverse a pedido de parte, siempre será la autoridad quien determine su pertinencia siguiendo los criterios de oportunidad y celeridad que debe cumplir. Por ello, es que también se establece que la decisión en esta materia es irrecurrible independientemente de modo que se evite la proliferación de incidentes por motivos meramente adjetivos.

29. En ese sentido, la acumulación de procedimientos únicamente responde a los criterios de oportunidad y celeridad en la tramitación de los mismos, siendo que, independientemente de que proceda o no su acumulación, cada procedimiento administrativo será analizado de manera independiente.
30. En el presente caso, esta Sala consideró pertinente que cada acta de supervisión (Acta del 12 de noviembre de 2020 y Acta del 15 de noviembre de 2019) mediante las cuales se ordenaron medidas preventivas, sea analizada de forma independiente debido a que los avances en la instrucción y conclusión de las mismas han sido desarrollados de manera distinta, constituyendo actos administrativos distintos e impugnados en momentos distintos.
31. Asimismo, al ser actos administrativos emitidos en fechas distintas, ambos tienen un plazo de vencimiento de impugnación distinto, a su vez ambos actos administrativos fueron impugnados mediante recursos de apelación independientes uno de otro y en momentos diferentes, por lo que la resolución de cada recurso de apelación se sujeta a su plazo correspondiente; en ese sentido, esta Sala considera que corresponde que ambos recursos de apelación sean resueltos de manera independiente, desestimando la solicitud formulada por el administrado en este extremo de su apelación.

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

32. Determinar si correspondía el dictado de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VII.1 Determinar si correspondía el dictado de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

Sobre la competencia para ordenar las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

33. Al respecto, de acuerdo a lo descrito en el numeral 10 de la segunda Acta de Supervisión, la necesidad de la medida radica en que la solución cianurada es trasladada a través de un canal ubicado sobre áreas inestables de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación, lo que generaría un riesgo de un eventual desplazamiento de la superficie de las Fases 3 y 4 – Sector 7 y 9 del referido pad de lixiviación. Asimismo, según lo expuesto en el recurso de apelación contra la medida preventiva de la primera acta de supervisión, la autoridad competente para

determinar la estabilidad o no de un componente o infraestructura minera es el Osinergmin.

34. Conforme a lo señalado en la Resolución N° 061-2020-OEFA-TFA-SE de fecha 20 de febrero de 2020 emitida por esta Sala, debe indicarse que, para efectos de la validez de un acto administrativo, este debe ser emitido cumpliendo, entre otros, con el requisito de competencia, lo cual implica que el órgano encargado de su dictado esté facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía²¹. En ese sentido, un órgano es competente en razón de la materia cuando el acto administrativo que emite está referido a las actividades que deba desempeñar, y que estén relacionadas con el objeto del mismo²².
35. Para ello, reiterando lo señalado en el acápite III de la presente resolución, debe indicarse que la Constitución Política del Perú, establece en su artículo 2º²³, que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
36. Al respecto, es necesario indicar que la Constitución Política reconoce el derecho a un ambiente sano y equilibrado como un derecho fundamental e impone que este derecho sea respetado por los particulares y garantizado por el Estado.
37. En esa línea, a efectos de determinar si la DSEM –como autoridad supervisora al interior del OEFA²⁴– es competente para dictar la medida preventiva descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, esta Sala considera necesario dilucidar cuál es la competencia del OEFA en razón de la materia y si la medida ordenada forma parte de su competencia.
38. Partiendo de ello, debe acotarse que, en virtud al rol que tiene el Estado de preservar el ambiente, los poderes públicos tienen la obligación de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Por lo que,

²¹ **TUO de la LPAG**

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 y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

²² GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*. Tomo 3. El Acto Administrativo. 1ª edición. **Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires: 2013**, p. EAA-IV-5.

²³ **Constitución Política del Perú de 1993.**

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁴ **Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 11 de octubre de 2017.

Artículo 4°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

4.1 Autoridad Supervisora: Es la Dirección de Supervisión, encargada de elaborar el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso; el cual es enviado a la Autoridad Instructora. (...)

mediante la LSNEFA se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**SINEFA**), el cual tiene como ente rector al OEFA.

39. Asimismo, tal como fuese indicado en el punto II de la presente resolución, que los artículos 6° y 11° de la LSNEFA prevén que el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente, y que tiene entre sus funciones la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Asimismo, en virtud de su función de supervisión, el OEFA tiene la facultad de dictar medidas preventivas.
40. En este contexto, debe indicarse que, en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA, se contempla como uno de los principios generales para la protección del medio ambiente, el principio de prevención²⁵, el cual señala lo siguiente:

Artículo VI. - Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

41. Conforme con el citado principio, se advierte que la gestión ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo²⁶ y, por otro, a ejecutar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.

²⁵ Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

“...En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente. Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin...”

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁶ Se entiende por impacto ambiental la *“Alteración positiva o negativa de uno o más de los componentes del ambiente, provocada por la acción de un proyecto”*.

Ver: FOY VALENCIA, Pierre y VALDEZ MUÑOZ, Walter. *Glosario Jurídico Ambiental Peruano*. Lima: Fondo Editorial Academia de la Magistratura, 2012, p. 246.

Por otro lado, se entiende por impacto ambiental negativo a:

“cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales”.

Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986.

42. Asimismo, en el artículo 3° de la LGA²⁷ se establece que los órganos del Estado dedicados a la vigilancia de la gestión ambiental son quienes diseñan y aplican las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la referida Ley.
43. En esa línea, el SINEFA, el cual tiene como ente rector al OEFA, busca asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y la potestad sancionadora en materia ambiental, se realicen de manera eficiente²⁸.
44. Dentro del escenario antes descrito, la legislación contempla, para el ejercicio eficiente de la fiscalización ambiental, funciones específicas como la de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, las cuales tienen por objeto:
- (...) asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)²⁹.
45. De manera concordante, el artículo 27° del Reglamento de Supervisión³⁰, establece que las medidas preventivas son disposiciones a través de las cuales la

27

LGA

Artículo 3°.- Del rol del Estado en materia ambiental

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

28

LSNEFA

Artículo 3°.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

29

LSNEFA

Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17° (...)

30

Reglamento de Supervisión

Artículo 27.- Alcance

Las medidas preventivas son disposiciones a través de las cuales la Autoridad de Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

Autoridad de Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

46. Adicionalmente, el numeral 22.2 del artículo 22° del Reglamento de Supervisión, dispone que la ejecución de la medida preventiva es obligatoria por parte de los administrados y forman parte de sus obligaciones fiscalizables. Es exigible según lo establecido por la Autoridad de Supervisión³¹.
47. En virtud de lo expuesto, se concluye que la DSEM tiene competencia de dictar medidas preventivas, para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o en su defecto, se mitiguen las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente. Igualmente, una vez impuestas las medidas preventivas, la DSEM podrá ordenar la variación de las mismas.
48. Teniendo en cuenta ello, debe indicarse que, contrariamente a lo alegado por el administrado, el OEFA no solo evalúa el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en los artículos 11° y 17° de la LSNEFA, sino que es competente dentro de su función supervisora de dictar medidas preventivas a fin de salvaguardar el ambiente, siempre que se cumpla con los supuestos establecidos en el Reglamento de Supervisión.
49. Asimismo, debe considerarse que, en el presente caso, no se está evaluando el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Reglamento de Supervisión de Osinergmin, sino que se está frente a un procedimiento de carácter preventivo en el cual la autoridad supervisora ambiental ordenó la medida preventiva contenida en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello ante la ocurrencia de un inminente peligro y alto riesgo de daño al ambiente y la salud de las personas.
50. En ese sentido, lo alegado por el recurrente no resulta pertinente para el presente caso, por lo que corresponde que sus argumentos respecto a la competencia del OEFA sean desestimados.

31

Reglamento de Supervisión

Artículo 22.- Medidas administrativas

22.1 La Autoridad de Supervisión puede dictar las siguientes medidas administrativas:

- a) Mandato de carácter particular;
- b) Medida preventiva;
- c) Requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental; y,
- d) Otros mandatos dictados de conformidad con la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

22.2 El cumplimiento de la medida administrativa es obligatorio por parte de los administrados y constituye una obligación fiscalizable. Es exigible según lo establecido por la Autoridad de Supervisión. (...).

Sobre los hechos detectados en la Supervisión Especial de noviembre de 2019

51. En virtud de lo expuesto en los considerandos anteriores de la presente resolución, se concluye que la DSEM se encuentra facultada a dictar medidas preventivas, para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o en su defecto, se mitiguen las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente. Igualmente, una vez impuesta la medida preventiva por parte de la DSEM, esta debe ejecutarse inmediatamente.
52. Al respecto, esta Sala procederá a verificar si, las medidas preventivas ordenadas mediante Acta de Supervisión de fecha 15 de noviembre de 2019, tienen por finalidad evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, recursos naturales o salud de las personas; o en su defecto, se mitiguen las causas que generan o puedan generar un mayor daño al ambiente.
53. En el Acta de Supervisión de fecha 15 de noviembre de 2019 se indica que, respecto al hecho detectado durante la Supervisión Especial 2019, la DSEM señaló lo descrito a continuación:

Se observó que desde la caja de recepción de solución cianurada de la fase 04 del pad de lixiviación (actualmente inoperativa), la solución cianurada es trasladada mediante canales de geomembrana que se sobreponen a las áreas de la fase 04, 03, 01 llegando a la poza de operación PLS.

54. Dicho hecho detectado se complementa con las fotografías obtenidas durante la Supervisión Especial 2019, que, a modo de ejemplo, se muestran a continuación:





55. En ese sentido, la DSEM ordenó la imposición de las medidas preventivas al configurarse un eminente peligro a la calidad del suelo, posible afectación de la calidad del agua subterránea y calidad del agua de la quebrada Huayllani, que se encuentra cercana al pad, debido a que la solución cianurada proveniente de la Fase 4 del pad de lixiviación, si bien se traslada por un canal de geomembrana; no obstante, presentó tramos por donde se filtraba la solución cianurada, además según lo observado por los supervisores, algunos tramos presentaban fisuras y grietas, por lo que la posibilidad de una fuga de solución cianurada que tiene concentrado de cianuro total hasta 98,9 mg/L. Al respecto, cabe precisar que la sola generación de peligro inminente de daño a un componente ambiental debido a una actividad minera, constituye un daño potencial al referido componente ambiental.

Respecto a lo argumentado por Anabi en su recurso de apelación

56. Ahora bien, en su recurso de apelación, el administrado alegó que, por el evento del 10 de noviembre de 2019, el cajón de distribución y las líneas de conducción en el sector 9 quedaron fuera de servicio; por lo que se realizan las medidas de contingencias previstas para este tipo de situaciones, como es el caso del canal de conducción revestido con geomembrana, siendo esta su finalidad de contener los flujos de soluciones y otros materiales, para luego ser recuperados. No obstante, lo que no explican los supervisores de OEFA, es que el canal de conducción realmente es un canal de contingencias; ya que, durante operaciones normales, en su interior contiene las tuberías de conducción, que, de presentar cualquier desperfecto, este canal, está previsto para contener, conducir, recuperar las soluciones, en este caso contuvo soluciones y mineral que es lo advertido durante la supervisión:

Figura 01.



57. Sobre este punto, el supervisor en ningún momento desconoce las actividades adoptadas por el administrado durante la emergencia, pues en la fotografía N° 1 del Acta de Supervisión especial, de fecha 13 al 15 de noviembre de 2019, se aprecia que la solución cianurada proveniente de la Fase 4, Sector 9 – Etapa 1, era conducida a través de un canal de geomembrana³² en cuyo interior –en algunos tramos– se apreció también mineral producto del evento ocurrido el 10 de noviembre de 2019. Dicha situación fue descrita con más detalle a través del Acta de Supervisión de fecha 11 al 16 de noviembre de 2019. Por lo tanto, el supervisor sí conocía que el canal actuaba como mecanismo de contingencia:

Acta de Supervisión de fecha 11 al 16 de noviembre de 2019

Día 13 de noviembre

Se realizó la verificación de la zona fase 04 del pad de lixiviación, evidenciándose en la zona oeste, trabajos de conformación de bancos en el área del evento suscitado, según indicó el administrado, el mineral estaría siendo retirado de los bancos 1 y 2, para conformar los bancos 3 y 4 (aguas arriba del contrafuerte).

En las coordenadas UTM WGS 84: 791 595 E, 8 405 387 N, se ubica la caja de colección de solución cianurada de la fase 04 (inoperativa). Respecto a ello, el administrado indica que el día 12 de noviembre realizaron el descubrimiento de las tres (03) líneas que ingresan a dicha caja, encontrándose que la llave de control de paso de la línea central estaba cerrada, según el administrado, este sería una de las causas de que la solución haya retornado al mineral apilado en la fase 04 y por consecuencia debilitado los primeros bancos de dicha fase.

Al ya no estar operativa la caja de colección de solución cianurada de la fase 04, se observó que la solución cianurada continuaba su ciclo de lixiviación (el administrado indicó que faltaban 40 días, en promedio), por lo que era recolectado a través de un canal de geomembrana que iniciaba en la coordenada UTM WGS 84: 791 598 E, 8 405 386 N, y desde este punto se realizó el recorrido a todo el canal de geomembrana hasta la fase 01.

58. Asimismo, el administrado indicó que, de la descripción realizada del canal en el numeral 7 del Acta de Supervisión, se observa que el supervisor de OEFA señala que la solución se filtraba por el canal y volvía aparecer tramos más adelante en el mismo canal. Al respecto, Anabi aclara que la solución conducida en unos

³² Folio 13 reverso.

tramos pasaba por debajo de la lámina de protección de impactos, pero por encima de la lámina de impermeabilización, es decir, era conducida entre ambas láminas y metros más abajo volvía aparecer; por ello, la segunda lámina solo se ha soldado en algunos puntos y es colocada por paños, es decir, genera espacios por los cuales lógicamente pasa la solución.

59. Al respecto, de la información proporcionada por el administrado no es posible advertir que el canal por donde discurría la solución cianurada cuente con los dos (2) tipos de protección, es decir, la lámina de geomembrana con fines de impermeabilización del canal y la segunda lámina de geomembrana de protección contra los impactos por caída de rocas u otro elemento. Contrariamente, en la fotografía 3, del Acta de Supervisión, solo se aprecia una capa con lo cual no se garantiza que no exista infiltración por debajo del canal. De manera adicional, a través del Acta de Supervisión del 11 al 16 de noviembre, se menciona que la infiltración se repetía en distintos tramos³³:



Fuente: archivo fotográfico (folio 28)

60. Por otra parte, el administrado menciona que, en cuanto a que no se garantiza que la solución no se infiltra, resulta ilógico lo señalado por el equipo supervisor de la DSEM; primero, si un suelo se encuentra saturado no permite la infiltración, si no estuviese saturado los fluidos se infiltran y no sería posible que afloren unos metros más adelante en superficies planas; en tal sentido, no se puede suponer que en un canal ubicado en ladera se infiltre solución y que aflore metros adelante.
61. Al respecto, resulta cierto lo mencionado por el administrado respecto a los suelos saturados; sin embargo, el administrado no ha presentado medios probatorios que acrediten que el total de la solución cianurada que se filtraba entre las juntas del canal –coordenada UTM WGS 84 791799E, 8405513N– haya aparecido en el punto cuyas coordenadas son UTM WGS 84 791894E, 8405615N. De igual forma, tal como se ha advertido en el considerado anterior, la infiltración se repetía en

³³ Folio 26.

distintos tramos; por ello, debió de acreditar que el total de solución que conducía por el canal estaba siendo captada:

Filtración y salida de solución cianurada entre las juntas del canal



Fuente: extraída de los videos MVI-9220 y MVI-9194 respectivamente (folio 28).

62. Con relación a que no se cuenta con los detalles de ingeniería como drenes y geomembranas, el administrado señala que este tipo de canales no lleva drenes, de por si es un canal de conducción previsto para las contingencias y en las mismas imágenes se evidencia que se encuentra revestido con geomembranas en toda la superficie:

Figura 02.



63. En este caso, el supervisor no se refiere al diseño de los canales, la referencia de drenes y geomembrana es para el sector donde fue construido el canal, de acuerdo al considerando 7 del Acta de Supervisión, se refiere que el tramo por

donde pasa el canal se encuentra sobre terreno natural y que debajo del canal no existiría drenes y geomembranas que capten las infiltraciones.

64. Respecto al numeral 8 del Acta de Supervisión de fecha 15 de noviembre de 2020, efectivamente se estaban realizando trabajos al pie del canal de conducción, lo que no informa el supervisor, es el tipo de trabajo que se venía realizando; y, la presencia de máquinas obedece a trabajos de reforzamiento de la base y taludes que soportan el canal de conducción; para tal fin, era necesario remover el material que se encontraba apilado, seguidamente se procedería con realizar trabajos de reforzamiento; cabe mencionar que esta actividad se realizaba con fines de prevención y como actividad complementaria a las medidas de respuesta al evento del 10 de noviembre del 2019.
65. Al respecto, de la lectura del Acta de Supervisión, el supervisor en ningún momento desconoce los trabajos de reforzamiento, lo que menciona en el considerando 8, es que la maquinaria empleada podría incrementar el riesgo de generar posible inestabilidad por las vibraciones que estas generaban, ello sumado a las condiciones del canal en algunos tramos. Sobre las condiciones del canal, en las siguientes fotografías se aprecian algunas fisuras³⁴, situación que sumada a las infiltraciones ocasionó el dictado de las medidas preventivas:



³⁴

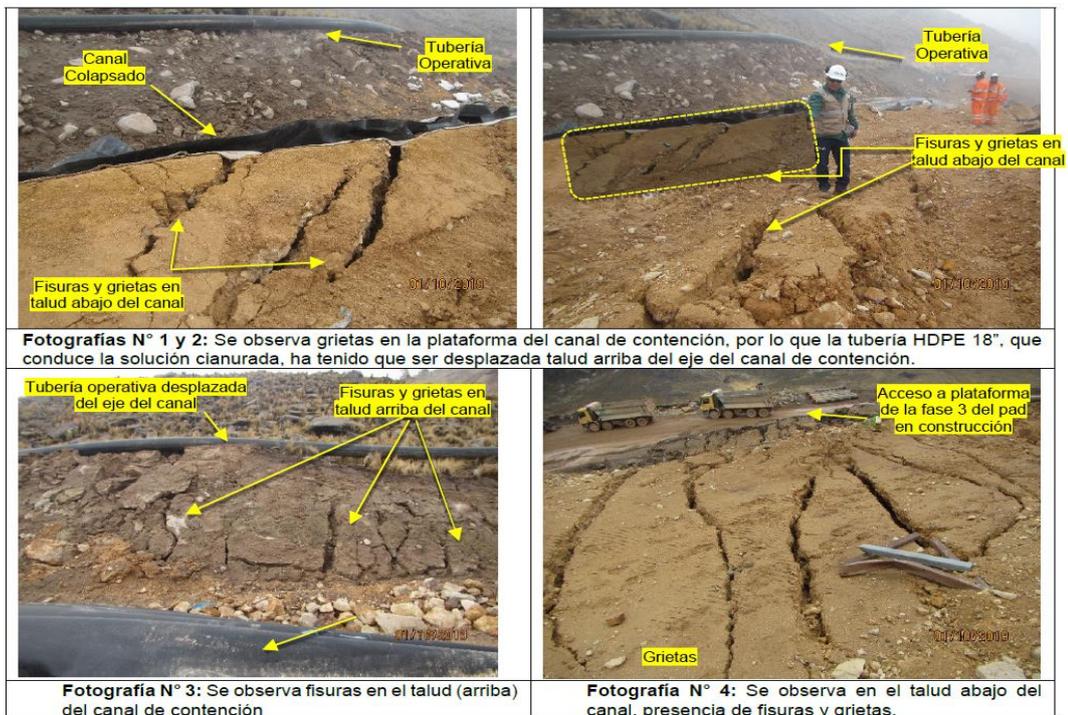
Folio 26. Acta de supervisión del 11 al 16 de noviembre de 2019.

En el recorrido de dicho canal, se observó que la solución cianurada se filtraba por debajo de las juntas de cada paño de geomembrana y volvía a aparecer metros abajo, esto se repetía en distintos tramos, asimismo, se evidenció que este canal pasaba entre las coordenadas UTM WGS 84: 791 799 E, 8 405 513 N, y UTM WGS 84: 791 894 E, 8 405 615 N, de la fase 03, la misma que ya había presentado desplazamiento (fisuras y grietas), verificada del 01 al 04 de octubre de 2019. Adicionalmente, se observó desde la coordenada UTM WGS 84: 791 826 E, 8 405 663 N, que al pie de talud por donde pasa el canal de geomembrana que conduce la solución cianurada (desde la fase 04 hacia la fase 01), se estaba realizando actividades de movimiento de tierras.



Fuente: archivo fotográfico (folio 28)

66. A mayor abundamiento, de la revisión del Oficio N° 00188-2020-OEFA/DSEM, se remite información a Osinergmin relativa a la acción de supervisión realizada del 1 al 4 de octubre de 2019, dando cuenta de la presencia de fisuras y grietas en el talud entre las coordenadas UTM WGS84 791799E, 8405513N y 791894E, 8405615N –coordenadas que coinciden con el Acta de Supervisión especial del 13 al 15 de noviembre de 2019³⁵, mediante el cual se dictaron las medidas preventivas–, conforme se aprecia a continuación:



Fuente: archivo fotográfico (folio 28)

³⁵

67. Respecto al terreno natural, en su recurso de apelación, Anabi indica que este es un material que fue retirado durante la conformación de los taludes y construcción del canal de conducción; en las imágenes se observa que no es un material suelto, apilado durante la construcción, es decir, este material no realiza ningún trabajo de estabilización.
68. Al respecto, independientemente que se trate de terreno natural o turba³⁶, esto no condiciona lo observado por el supervisor, pues aún persiste la potencialidad de infiltración de la solución cianurada por el canal y el riesgo de colapso del canal – tal como se desarrolló en el considerando 65 al 66 de la presente resolución–, situación que fue advertida a Osinergmin.
69. Por otro lado, Anabi menciona que, en los numerales 6, 7, 8 y 9 del Acta de Supervisión especial de fecha 15 de noviembre de 2019, el equipo de supervisión de la DSEM, en cuestión de infraestructura solo ha verificado el canal de conducción y también presenta imágenes de las pilas de material apilado durante la etapa de construcción del canal; en ninguna de las imágenes presenta en qué estado se encuentran los taludes que sostienen el canal de conducción, tampoco verifica la parte exterior del canal, es decir, hasta el numeral 9 de dicha Acta de Supervisión no se presenta información de las condiciones de la estructura, hay que precisar que no hace mención a las actividades de respuesta en atención al evento del 10 de noviembre, simplemente se remite a señalar la existencia del canal y la solución conducida.
70. De igual forma, el administrado señaló que el supervisor del OEFA no ha verificado y analizado el estado de las Fases 3 y 4, taludes que soportan el canal de conducción, parte exterior del canal de conducción; en conclusión, el acta con la cual se ha dictado la medida preventiva, no contiene información detallada y debidamente analizada en las instalaciones.
71. Al respecto, contrariamente a lo que menciona el administrado, de la revisión del archivo fotográfico que obra en el expediente y lo descrito en el Acta de Supervisión de fecha 11 al 16 de noviembre de 2019 que obra en el expediente³⁷, se mencionó cuál era la situación del canal, en cuyo recorrido, se observó que la solución cianurada se filtraba por debajo de las juntas de cada paño de geomembrana y volvía a aparecer metros abajo, esto se repetía en distintos tramos; asimismo, se observaron fisuras y grietas. Por lo cual, el acta contiene la información necesaria para el dictado de la medida preventiva:

³⁶ Informe Técnico Sustentatorio denominado Primer ITS para el Redimensionamiento del Proyecto Minero Utunsa, capítulo 8. 11_Anexos_IlllllVv.

Para los propósitos de estas especificaciones, se definirá como turba a la turba verdadera, arcillas orgánicas o blandas, limos orgánicos o blandos u otro material inadecuado que no se defina como suelo superficial o arcilla según lo determine el Ingeniero. Toda la turba deberá ser removida del área de construcción y ubicada en la zona que determine y de la forma aprobada por el Ingeniero.

³⁷ Folio 24 al 33.

Acta de Supervisión de fecha 11 al 16 de noviembre de 2019

En el recorrido de dicho canal, se observó que la solución cianurada se filtraba por debajo de las juntas de cada paño de geomembrana y volvía a aparecer metros abajo, esto se repetía en distintos tramos, asimismo, se evidenció que este canal pasaba entre las coordenadas UTM WGS 84: 791 799 E, 8 405 513 N, y UTM WGS 84: 791 894 E, 8 405 615 N, de la fase 03, la misma que ya había presentado desplazamiento (fisuras y grietas), verificada del 01 al 04 de octubre de 2019. Adicionalmente, se observó desde la coordenada UTM WGS 84: 791 826 E, 8 405 663 N, que al pie de talud por donde pasa el canal de geomembrana que conduce la solución cianurada (desde la fase 04 hacia la fase 01), se estaba realizando actividades de movimiento de tierras.

72. Por otra parte, el administrado menciona que, en el numeral 10 del Acta de Supervisión, se señala que el canal puede fallar, agrietarse, perforarse u otros, aludiendo que el canal está ubicado en zonas inestables; sin embargo, lo contradictorio es que no sustentan la supuesta estabilidad física. Asimismo, en el numeral 11 del informe de supervisión se plantea el supuesto eventual desplazamiento de estas zonas ocasionaría el colapso del canal de geomembrana, debemos suponer que se refiere a desplazamiento de las Fases 3 y 4; no obstante, no se ha analizado la estabilidad física de los componentes antes advertidos; en tal sentido, no es posible concluir sobre los desplazamientos.
73. Cabe mencionar que es oportuno recordar al administrado que la medida ordenada atiende a una acción preventiva a fin de adoptar acciones para controlar o disminuir el inminente peligro, alto riesgo o mitigar el daño que puede producirse en el ambiente. En esa línea, tal como fue descrita en el Acta de Supervisión del 11 al 16 de noviembre de 2019, los archivos fotográficos que se acompañan y la carta cursada a Osinergmin relativa a la acción de supervisión realizada del 1 al 4 de octubre de 2019 – coordenadas que coinciden con aquellas tomadas durante la supervisión del 13 al 11 de noviembre de 2019³⁸, se da cuenta sobre la presencia de fisuras y grietas en el talud abajo del canal, situación que podría afectar el traslado de la solución cianurada y, por lo tanto, afectar el suelo y el agua subterránea³⁹:

³⁸ Oficio dirigido a Osinergmin:

	PERÚ	Ministerio del Ambiente	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA	DSEM: Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas
Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Universalización de la Salud				
Jesús María, 14 de febrero 2020			2020-101-005882	
OFICIO N° 00188-2020-OEFA/DSEM				
Señor. EDWIN QUINTANILLA ACOSTA Gerente de Supervisión Minera del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Calle Bernardo Monteagudo N° 222 Magdalena del Mar. -				
Asunto	:	Remite información relativa a la acción de supervisión realizada del 1 al 4 de octubre de 2019 a la unidad minera Utunsa.		

³⁹ Folio 15.



Fotografía N° 4: Se observa en el talud abajo del canal, presencia de fisuras y grietas.

Fuente: Oficio N° 00188-2020-OEFA/DSEM

74. En cuanto al impacto al suelo, agua subterránea por infiltración de la napa freática, señalada en el mismo numeral 11 del Acta de Supervisión especial de fecha 15 de noviembre de 2019, la autoridad no ha realizado una debida verificación de las medidas implementadas para la atención a situaciones como derrames y pérdidas de solución; en el presente caso, toda el área cuenta con un sistema de subdrenaje que cumple la función de captar cualquier pérdida de fluidos, conducirlo y entregarlo a la poza de subdrenaje/monitoreo; asimismo, se tiene una bomba, poza de mayores eventos y una planta de destrucción de cianuro, es decir, el supervisor de OEFA no analizó el sistema que se tiene activado.
75. Al respecto, durante la supervisión se advirtió la existencia de terreno natural por donde puede infiltrarse la solución cianurada del canal, conforme se documentó en las siguientes fotografías:

Fotografía 4.





Fotografía 5.

76. En ese sentido, el administrado no ha presentado medio probatorio que demuestre que debajo del canal –donde se captaba y trasladaba la solución cianurada durante la emergencia– se cuenta con un sistema de subdrenaje que capte las posibles infiltraciones que luego son transportadas a la poza de mayores eventos y una planta de destrucción de cianuro.
77. Finalmente, el administrado indicó que las áreas sin impermeabilizar, el supervisor no se ha dado cuenta que toda el área del evento y canal de conducción se encuentra dentro del pad de lixiviación, es decir, por encima de los sistemas de subdrenaje se tiene implementado una capa de material de baja permeabilidad, siendo esta otra condición que no ha sido verificada.
78. Al respecto, tal como se mencionó en el considerando anterior, el administrado no ha presentado medio probatorio que demuestre que toda el área del canal se encuentre dentro del pad de lixiviación y por encima de los sistemas de subdrenaje. Por lo tanto, carece de sustento lo mencionado por el Anabi.
79. En ese sentido, la solución cianurada proveniente de la Fase 4 del pad de lixiviación, si bien se traslada por un canal de geomembrana; no obstante, presentó tramos por donde se filtraba la solución cianurada; además, según lo observado por los supervisores, algunos tramos presentaban fisuras y grietas, por lo que la posibilidad de una fuga de solución cianurada que tiene concentrado de cianuro total hasta 98,9 mg/L. Al respecto, cabe precisar que la sola generación de peligro inminente de daño a un componente ambiental debido a una actividad minera, constituye un daño potencial al referido componente ambiental.

80. En consecuencia, lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación no desvirtúa la existencia del supuesto de inminente peligro de alteración del ambiente.

Respecto a la falta de motivación con relación la inestabilidad de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación

81. Al respecto, corresponde señalar que, conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁰, el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, toda vez constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.
82. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
83. En efecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁴¹, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
84. En tal sentido, todo acto administrativo emitido por escrito debe ser motivado, pues en la motivación se contienen los puntos de vistas de hecho y de derecho relevantes para la decisión, dicha motivación a la vez asegura que la decisión sea, desde el punto de vista de los hechos y del derecho, exactamente meditada y suficiente⁴². Siendo así, se debe entender por motivación, como la expresión de

⁴⁰ **TUO de la LPAG**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

⁴¹ **TUO de la LPAG**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

⁴² MAURER, Harmut. *Derecho Administrativo Parte General*. Marcial Pons. Primera Edición. Madrid. 2011. Pág. 272.

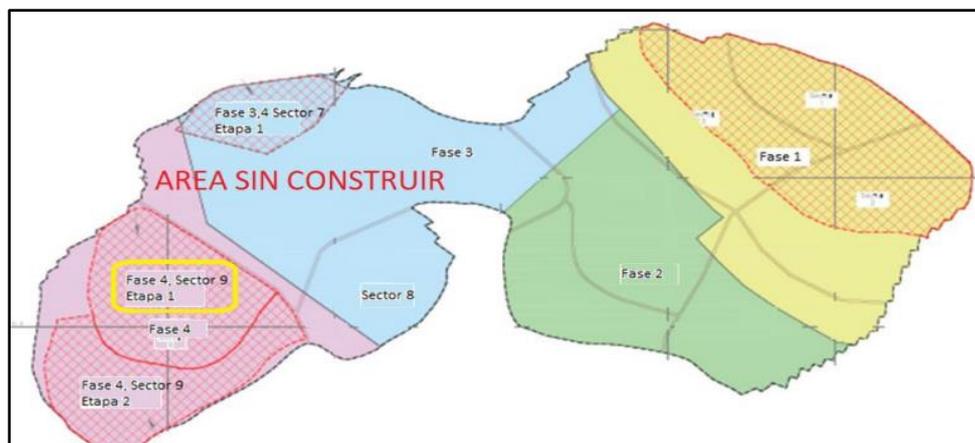
las razones que han llevado al órgano administrativo a dictar el acto, así como la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho (causas) que lo preceden y justifican⁴³.

85. Ahora bien, en su recurso de apelación respecto a la falta de motivación, Anabi alega que la DSEM sustenta la necesidad de dictar las medidas preventivas tanto de la primera y segunda Acta de Supervisión especial, basadas en la inestabilidad de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación; sin embargo, en ningún extremo de las actas de supervisión se sustenta en qué se ampara la DSEM para calificar como inestables las áreas del pad de lixiviación.
86. Al respecto, tal como se señaló en la Resolución N° 061-2020-OEFA-TFA-SE de fecha 20 de febrero de 2020, en la supervisión del 11 al 12 de noviembre de 2019, se verificó que la ocurrencia de un deslizamiento de mineral en el pad de lixiviación Fase 4, Sector 9, Etapa 1 –específicamente en los tres (3) bancos intermedios–, apilados con minerales, los cuales se deslizaron hacia el pie del primer banco; asimismo, se indica que el acarreo y descarga de mineral en la Fase 3 del pad de lixiviación, no supone un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente.
87. De otro lado, con relación al Acta de Supervisión del 15 de noviembre de 2019, la DSEM verificó que la **solución cianurada proveniente del Sector 9 – Fase 4**, era trasladada a través del canal observándose filtración por dicho canal de geomebrana; asimismo, que en el pie del tramo de dicho canal, que se ubica en la Fase 3 del pad de lixiviación, se observó trabajos de maquinaria pesada, lo que incrementa el riesgo de inestabilidad del talud.
88. En ese sentido, se advierte que, el deslizamiento de mineral en el pad de lixiviación Fase 4 (detectado en la supervisión del 11 al 12 de noviembre de 2019), así como el riesgo de inestabilidad del talud al pie del canal que conduce la solución cianurada de la Fase 4 del pad de lixiviación debido a trabajos de maquinaria pesada (detectado en la supervisión del 13 al 15 de noviembre de 2019), son los hechos que sustentan el riesgo de falla en el canal, el mismo que podría romperse en caso ocurra un deslizamiento de material, ocasionando la fuga de solución cianurada hacia zonas no impermeabilizadas; los cuales son parte del sustento que motivó el dictado de las medidas preventivas ordenadas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
89. Con relación a lo alegado por el administrado, cabe señalar que, el hecho relacionado al deslizamiento de mineral en el pad de lixiviación Fase 4 (detectado en la supervisión del 11 al 12 de noviembre de 2019), ya fue materia de pronunciamiento mediante Resolución N° 061-2020-OEFA-TFA-SE, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento sobre el mismo; y sobre el hecho relacionado al riesgo de inestabilidad del talud al pie del canal que conduce la solución cianurada de la Fase 4 del pad de lixiviación debido a trabajos de maquinaria

⁴³ SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*, cit., p.421. En: GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Pacífico Editores. Primer Edición. 2013. Lima. p. 329.

pesada (detectado en la supervisión del 13 al 15 de noviembre de 2019), en este último punto la DSEM no se refiere a una estabilidad real, sino al riesgo de que la misma se produzca, indicando las causas que generan dicho riesgo, como es el caso de los trabajos de maquinaria pesada.

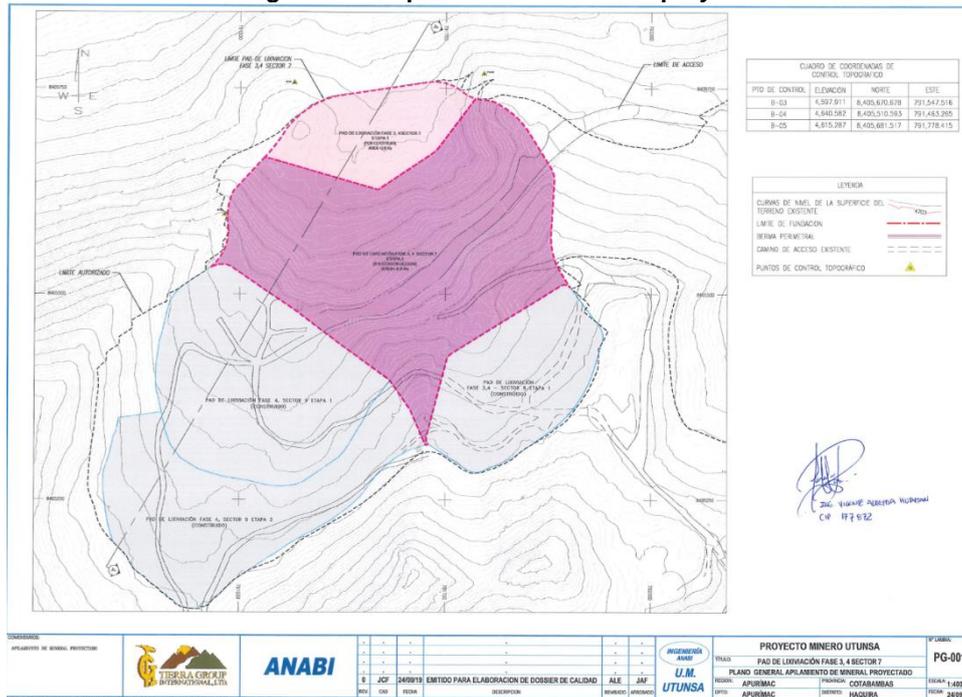
90. Finalmente, resulta importante precisar que, si bien las medidas preventivas 1, 3 y 4 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, no indican a qué Fase del pad de lixiviación son aplicables, del análisis antes señalado se advierte que estas únicamente se circunscriben al manejo de la solución cianurada en la Fase 4 del pad de lixiviación.
91. Por lo fundamentos antes expuestos, se procede a desestimar los argumentos planteados por el administrado en este extremo de su recurso de apelación, toda vez que no se advierte una falta de motivación de la resolución apelada, por lo que no existe una vulneración al principio del debido procedimiento.
92. Por otro lado, en el informe oral llevado a cabo el 04 de agosto de 2020, el administrado indicó que, según lo resuelto en la segunda medida preventiva, su dictado se sustenta ante un eventual riesgo de desplazamiento de la superficie de las Fases 3 y 4 – Sector 7 y 9 del pad de lixiviación, con la finalidad de garantizar el cuidado de componentes ambientales frente a un nuevo evento de desplazamiento en la Fase 3 sector 7 (numeral 15). Asimismo, se indicó que la configuración del pad de lixiviación a noviembre de 2019, nótese el espacio entre las Fases 3 y 4:



93. Al respecto, si bien existen los espacios entre las fases 3,4 Sector 7, Etapa 1 y la Fase 4, Sector 9, Etapa 1, sin embargo, resulta importante mencionar que, de la revisión del plano general de apilamiento de mineral proyectado, se observa que el pad de lixiviación, Fase 3,4 Sector 7, presenta dos (2) etapas.

94. La primera etapa cuenta con un área de 2 Ha y denota una condición por certificar⁴⁴, mientras que la segunda etapa comprende un área de 8.8 Ha y se encuentra en construcción. Obsérvese que esta última etapa se encuentra adyacente al pad de lixiviación Fase 4, Sector 9, Etapa 1. En consecuencia, la información presentada por Anabi, es parcialmente correcta:

Plano general de apilamiento de mineral proyectado

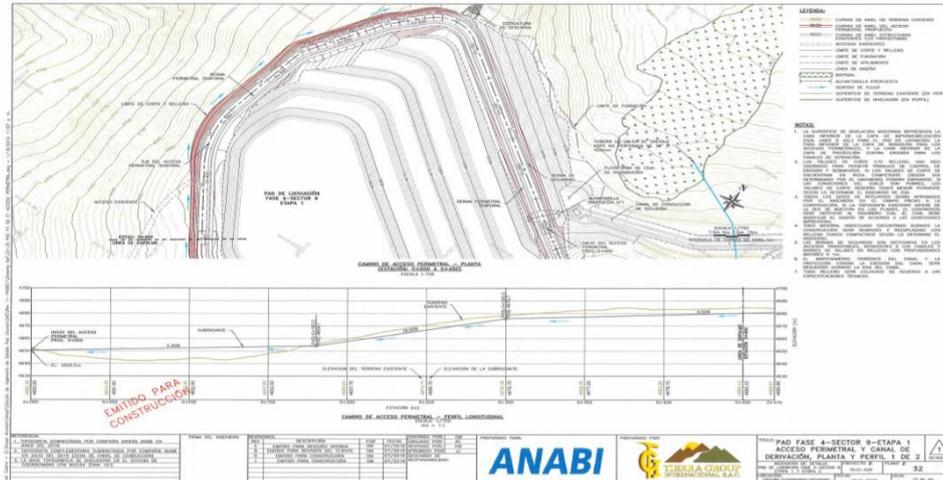


Fuente: Documentos autorización de funcionamiento fase 3,4 sector 7 etapa 1. Informe Final de Obra., p.27.

95. Es importante mencionar que el área sin construcción, de acuerdo a los mapas de ingeniería de detalle del propio administrado, presenta bofedales, que representan un ecosistema sensible:

⁴⁴ A la fecha de elaboración del Plano general de apilamiento de mineral proyectado, la construcción de la primera etapa del pad de lixiviación Fase 3,4 Sector 7, aún se encontraba pendiente de inspección por parte de la Dirección General de Minería.

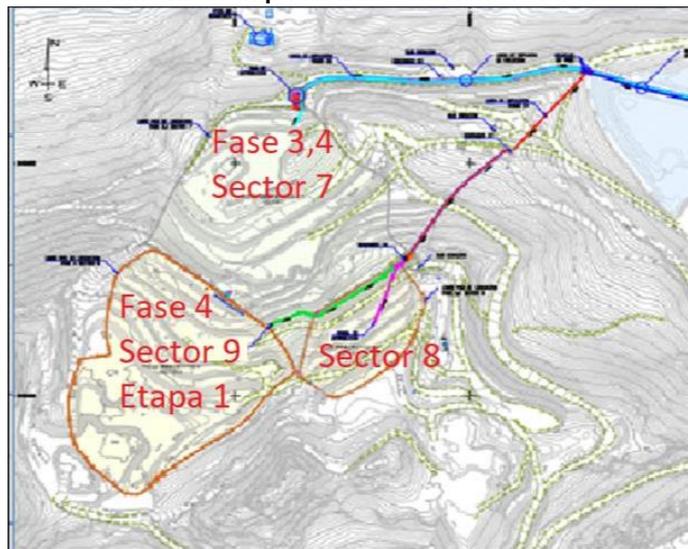
Presencia de bofedales en el área



Fuente: Plano 32. Pad fase 4-sector 9-etapa 1 acceso perimetral y canal de derivación, planta y perfil 1 de 2. Ingeniería de detalle, p.27.

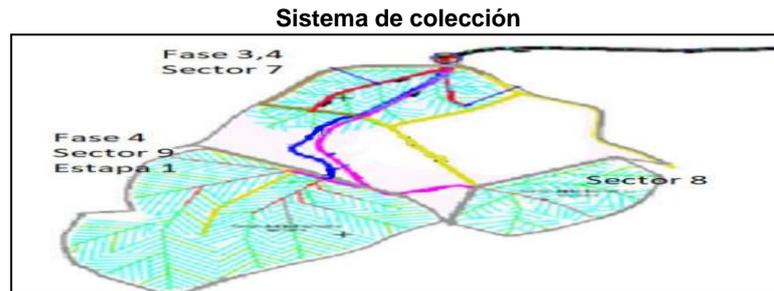
96. Por otra parte, el administrado menciona que el sistema de impulsión de solución cianurada, se subdivide por cada sector de riego:
- i. La solución era impulsada a través de una línea de impulsión, hasta un tanque de distribución en la parte alta.
 - ii. A partir del tanque se desprendían dos líneas de distribución de solución, una hacia el sector 8 y una segunda línea hacia el sector 9, no existiendo líneas hacia el Sector 7 de la Fase 3,4.

Sistema de impulsión de solución cianurada



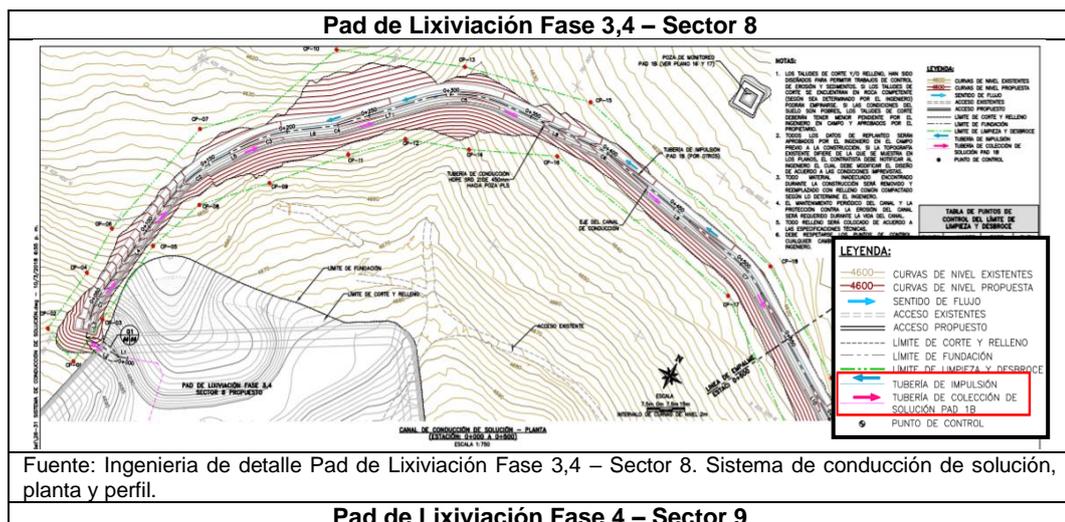
Fuente: página 9, diapositiva Anabi - informe oral (4 de agosto de 2020).

- iii. Al 15 de noviembre no se tenían líneas que conduzcan la solución para riego hacia el Sector 7 de la Fase 3,4.
- iv. Cada sector del pad de lixiviación cuenta con un sistema de colección y conducción independiente.



Fuente: página 10, diapositiva Anabi - informe oral (4 de agosto de 2020).

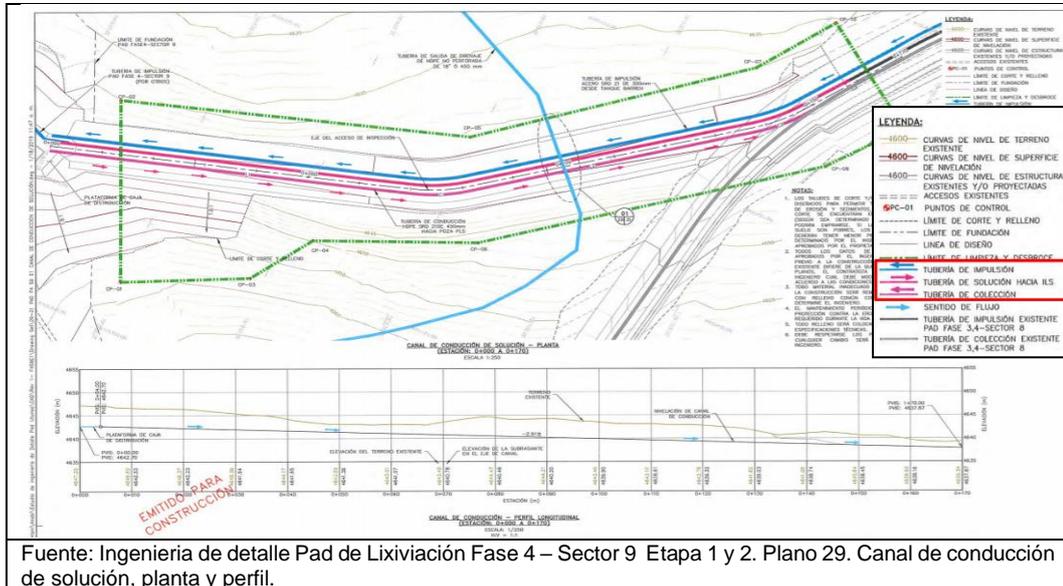
- 97. En ese sentido, la información recogida durante la verificación no sustenta las conclusiones del acta y las medidas dictadas.
- 98. Al respecto, de la revisión de la solicitud de concesión de beneficio y autorización de beneficio en el intranet del Ministerio de Energía y Minas (**MINEM**)⁴⁵, se observa que el sistema de impulsión se encuentra diseñado según cada fase que desarrolla el administrado. En las imágenes siguientes se aprecian las rutas de las tuberías de impulsión provenientes desde los tanques barren hacia los pad de lixiviación Fase 3,4 – Sector 8 y Fase 4 – Sector 9. Por lo tanto, lo mencionado por Anabi resulta correcto:



Fuente: Ingeniería de detalle Pad de Lixiviación Fase 3,4 – Sector 8. Sistema de conducción de solución, planta y perfil.

Pad de Lixiviación Fase 4 – Sector 9

⁴⁵ Ministerio de Energía y Minas. Concesión y Autorización de Beneficio Utunsa
Fuente: <http://intranet.minem.gob.pe/>
Fecha de consulta: 28 de agosto de 2020



99. En relación a los sistemas de colección de la solución cianurada, se observa en los diseños presentados al MINEM, que el pad de lixiviación Fase 4 Sector 9, Etapa 1-2 y la Fase 3,4, Sector 8 comparten un mismo canal de conducción, condición que no se puede advertir de la fase 3,4 – Sector 7, Etapa 1, debido a que, de la revisión del plano As Built⁴⁶, se observa que tiene un sistema de conducción que empieza en la parte inferior del pad:

Referencias de los sistemas de colección

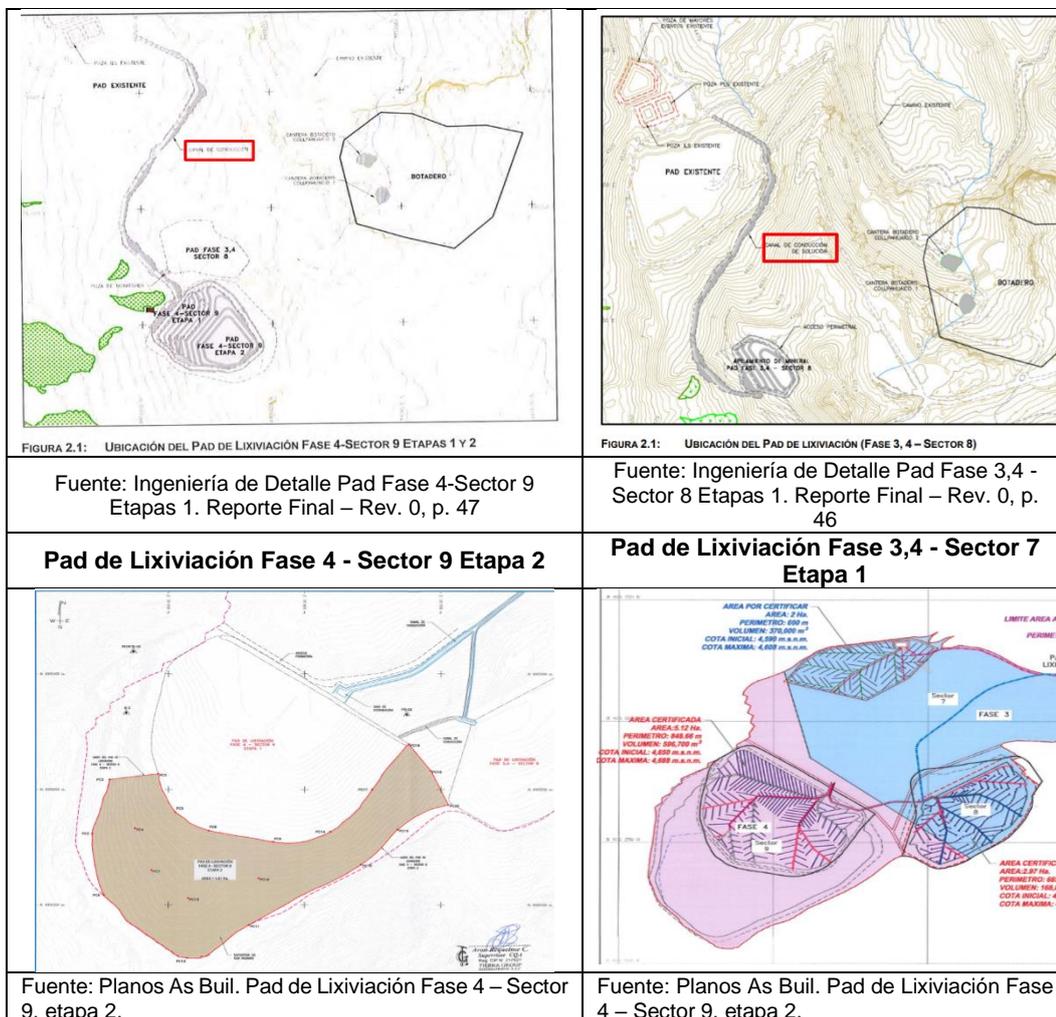
Pad de Lixiviación Fase 4 - Sector 9 Etapa 1	Pad de Lixiviación Fase 3,4 - Sector 8
--	--

⁴⁶ Muñoz, J. S., Alvarado, R. G., Arcas, J. P., & Aravena, G. A. (2017). "La implementación de la Metodología Building Information Modeling (BIM) para edificios existentes en Chile". *Blucher Design Proceedings*, 3(12), 486-491.

Se entiende "as-built" como la representación gráfica presentado por un contratista al finalizar un proyecto y que refleja todos los cambios realizados en las especificaciones y los planos de trabajo durante el proceso de construcción.

Fecha de consulta: 28 de agosto de 2020

Recuperado: <http://pdf.blucher.com.br/s3-sa-east-1.amazonaws.com/designproceedings/sigradi2017/076.pdf>



100. En línea de lo antes mencionado, si bien, se aprecia que el pad de lixiviación Fase 3,4 - Sector 7 Etapa 1, presenta un sistema independiente, sin embargo, es importante mencionar que, la configuración general de conducción presentada por Anabi⁴⁷, no corresponde a un plano as *built* o documentación presentada al MINEM.
101. La imagen presentada por el administrado, denota la distribución de manera independiente de los sistemas de colección del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9, Etapa 1 – 2, la Fase 3,4 Sector 8 y la Fase 3,4 Sector 7, Etapa 1, los cuales confluyen en una caja de distribución ubicada debajo del pad de lixiviación Fase 3,4 - Sector 7, Etapa 1⁴⁸, situación que, de acuerdo a lo presentado por Anabi, a través, de la evaluación geotécnica integral de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación

⁴⁷ Página 10, diapositiva Anabi - informe oral (4 de agosto de 2020).

⁴⁸ Minuto 10:00 a 10:16 horas, video del informe oral.

de la UF Utunsa correspondería a una condición post evento, luego de la ejecución de trabajos de conformación de los taludes afectados.

102. A continuación, se aprecian fotografías post evento que muestran la captación de solución del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 – Etapa 1, en una poza y su conducción mediante tuberías, pasando por el área construida del pad de lixiviación Fase 3 y 4 Sector 7, hacia la poza de procesos:

Álbum fotográfico del sistema de conducción de soluciones Pad de Lixiviación





Fuente: Anexo 2 – Álbum fotográfico. Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de Unidad Minera Utunsa, pp. 53 - 57.

103. Por lo tanto, según lo advertido durante la acción de supervisión y los medios presentados por Anabi, solo es posible advertir problemas de inestabilidad⁴⁹ y ruptura de geomembrana⁵⁰ en la fase pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 Etapa 1 y algunos tramos del canal de conducción⁵¹. **Por lo tanto, las medidas preventivas ordenadas en el Acta de Supervisión del 13 al 15 de noviembre de 2019,**

⁴⁹ Informe de “Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la Unidad Minera Utunsa”, pp. 13 y 14.

Lo mencionado, también se recoge en la sumilla. Informe de “Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la Unidad Minera Utunsa” p. 2 y 3.

ii. Respecto a la causa que originó el deslizamiento

La empresa QM concluye que el deslizamiento de las tres (3) banquetas intermedias del pad de lixiviación **Fase 4 Sector 9 – Etapa 1** fue causado por el incremento del flujo del líquido de lixiviación debido al cierre intempestivo de la válvula de la caja distribuidora del sistema de riego del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 - Etapa 1 y la descarga de mineral con exceso de material fino (más de 30%) en las zonas externas de la pila deslizada, lo que generó un incremento de la presión de poros; estas condiciones produjeron una disminución de las propiedades de resistencia al corte del mineral, generando la inestabilidad en la pila.

⁵⁰ Informe de “Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la Unidad Minera Utunsa”, pp. 13 y 14.

5.2.4. Ensayos Geofísicos

Debido al suceso del deslizamiento de las 3 banquetas intermedias Pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 - Etapa 1, se realizó una Campaña Geofísica con el objetivo verificar las condiciones en las que se encuentran la geomembrana del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 - Etapas 1 y 2.

El informe geofísico denominado “Detección de fugas en la geomembrana pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 – Unidad minera Utunsa” rev B con fecha diciembre 2019 concluye que se detectaron cuatro (04) roturas en la geomembrana, realizándose un análisis cualitativo, reprocesando e interpretando las siete (07) secciones ejecutadas (L1, L2, L3, L4, L5, L6, L7), en los siguientes gráficos que se muestran a continuación se aprecian lo indicado. Así mismo se presentan en el **Anexo C.**

⁵¹ Folio 26.

En el recorrido de dicho canal, se observó que la solución cianurada se filtraba por debajo de las juntas de cada paño de geomembrana y volvía a aparecer metros abajo, esto se repetía en distintos tramos, asimismo,

únicamente son aplicables y se circunscriben al manejo de la solución cianurada en la Fase 4 Sector 9 Etapa 1.

104. Por otro lado, el administrado señaló que se estaría vulnerando el principio de verdad material; para ello adjuntó el informe de "Evaluación Geotécnica Integral de las Fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la UF Utunsa", en el cual señala que uno de los objetivos de dicho estudio fue determinar la causa del evento, es así que, en el numeral 6.1 del estudio en referencia y numeral ii) de la sumilla de dicho estudio, se concluye que la causa del evento fue el incremento del flujo del líquido de lixiviación debido al cierre intempestivo de la válvula de la caja distribuidora del sistema de riego del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 - Etapa 1.
105. Sobre el particular, corresponde señalar que, conforme con el principio de verdad material⁵², 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 o hayan acordado eximirse de ellas
106. Al respecto, a través del reporte final de emergencias ambientales, el administrado mencionó que la causa que originó el evento fue que una válvula se encontraba cerrada en la caja de distribución de solución cianurada, situación que causó la acumulación de solución y la sobresaturación de los niveles inferiores. Con lo cual no se advierte alguna contradicción con lo mencionado por la DSEM:

Reporte final de emergencias ambientales

52

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

- 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 o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

2. DEL EVENTO		
Fecha: 10/11/2019	Hora de Inicio: 16:00 Horas	Hora de Término: 16:45
Lugar donde ocurrió: Pad de lixiviación, Sector 9, Fase 4, Etapa 1		
Localidad: CC Huanca	Sector: Pad de lixiviación	Distrito: Haquira
Provincia: Cotabambas	Departamento: Apurímac	
DESCRIPCION DETALLADA DEL EVENTO¹		
El día 10 de noviembre aproximadamente a las 4:00 pm se produjo el deslizamiento de material en la parte inferior del Pad de Lixiviación Fase 04 – Sector 9 - Etapa 1, llegando hasta el talud del primer lift, no generando daños a personas ni equipos. Inmediatamente ocurrido el evento, el jefe de planta activó el plan de respuesta a emergencia en caso de deslizamiento, que en términos generales consistió en: aislamiento del área, paralización del riego de mineral y reporte de lo ocurrido a las áreas involucradas. Iniciados los trabajos de reconformación de bancos y limpieza del material chorreado, se encontró la válvula de ingreso a la caja de distribución cerrada, lo cual provocó la sobresaturación del pad de lixiviación Fase 04 – Sector 9 – Etapa 1.		
CAUSAS QUE ORIGINARON EL EVENTO:		
En la caja de distribución se identificó que una válvula se encontraba cerrada, al respecto la referida válvula regula el paso de solución desde el Sector 9 (Etapa 1, Fase 4) hacia la línea de conducción, dicha situación <u>causó la acumulación de solución y sobresaturación de los niveles inferiores</u> . Como se puede apreciar en la fotografía N° 1.		

Fuente: folio 76

107. Con relación a la situación de las filtraciones en el pad de lixiviación, según se detalla en el numeral 5.2.5 del Estudio de Evaluación Integral y el numeral iv) de la sumilla de dicho estudio, el sistema de subdrenaje se encuentra en buenas condiciones y, de acuerdo a las mediciones realizadas en la misma, se evidencia que no se han producido infiltraciones que afecten los cuerpos de agua (véase resultados de cianuro y pH).
108. Cabe precisar que la evaluación corresponde al periodo comprendido entre enero y mediados de julio del período 2020; es decir, período posterior a la ocurrencia del evento. De la información presentada solo es posible observar las mediciones de flujo de agua en la tubería de salida del sistema de subdrenaje y de colección de solución.
109. Asimismo, el administrado menciona que las condiciones físicas del pad de lixiviación, en el numeral 8 del Estudio de Evaluación Integral y numeral i) de la sumilla, se menciona que, a partir de los estudios y pruebas realizadas que el pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 Etapas 1 y 2 (post reconformación de taludes), Fase 3 y 4 Sector 8 Etapa 1 y Fase 4 Sector 7 Etapa 1, son físicamente estables.
110. Cabe mencionar que, si bien en el Estudio de Evaluación Integral, luego de los trabajos de reconformación de taludes (post evento), se concluye que son físicamente estables; sin embargo, en el desarrollo del acápite 6 relacionado a la causas y consecuencias del deslizamiento, se aprecia que el evento desencadenó la inestabilidad de la pila, evidenciándose mediante grietas y desplazamiento del talud. Es decir, es el propio administrado quien reconoce que, durante la supervisión, el pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 – Etapa 1, se encontraba inestable, situación que coincide con lo mencionado por Osinergming y OEFA:

Anexo 1: Sumilla Informe de “Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la Unidad Minera Utunsa”

6. ANÁLISIS DE ESTABILIDAD DE TALUDES

6.1. Causas y Consecuencias del Deslizamiento

El deslizamiento de las tres (3) banquetas intermedias del Pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 - Etapa 1, fue causado por el contenido de material fino en exceso (mayor a 30%) en el mineral descargado en las zonas externas (3 bancos intermedios) y el exceso de contenido de humedad (saturación) adquirido por líquido de lixiviación. Al realizar la conformación de los lift de mineral de manera inmediata, esto genera un exceso de contenido de finos lo cual imposibilitó la capacidad de drenaje del mineral ROM, generando un incremento de las presiones de poro del mismo; estas condiciones produjeron una disminución de las propiedades de resistencia al corte del mineral, desencadenando la inestabilidad de la pila, evidenciándose mediante grietas y desplazamientos del talud.

El exceso de flujo del líquido de lixiviación fue causado por el cierre intempestivo de la válvula de la caja distribuidora del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 - Etapa 1 lo que produjo el incremento de la presión de agua intersticial.

Fuente: Anexo 1: Sumilla Informe de "Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la Unidad Minera Utunsa", pp. 13 y 14.

Acta de Supervisión OEFA

C. Necesidad de la Medida preventiva

10. La solución cianurada proveniente del sector 9 -fase 4 es trasladada a través del canal abierto de geomembrana y dicho canal está ubicado sobre las áreas inestables de las fase 3 y 4 del pad de lixiviación, lo cual genera un riesgo ante un eventual desplazamiento de la superficie de las fases 03 y 04 - sector 7 y 9 del pad de lixiviación, por donde ahora pasa el canal de geomembrana conduciendo la solución cianurada, en tal sentido dicho canal puede fallar (romperse, agrietar, perforarse, u otros) e impactar las zonas que no están impermeabilizadas.

Fuente: extraído del Acta de Supervisión del 11 al 13 de noviembre de 2019. Folio 15.

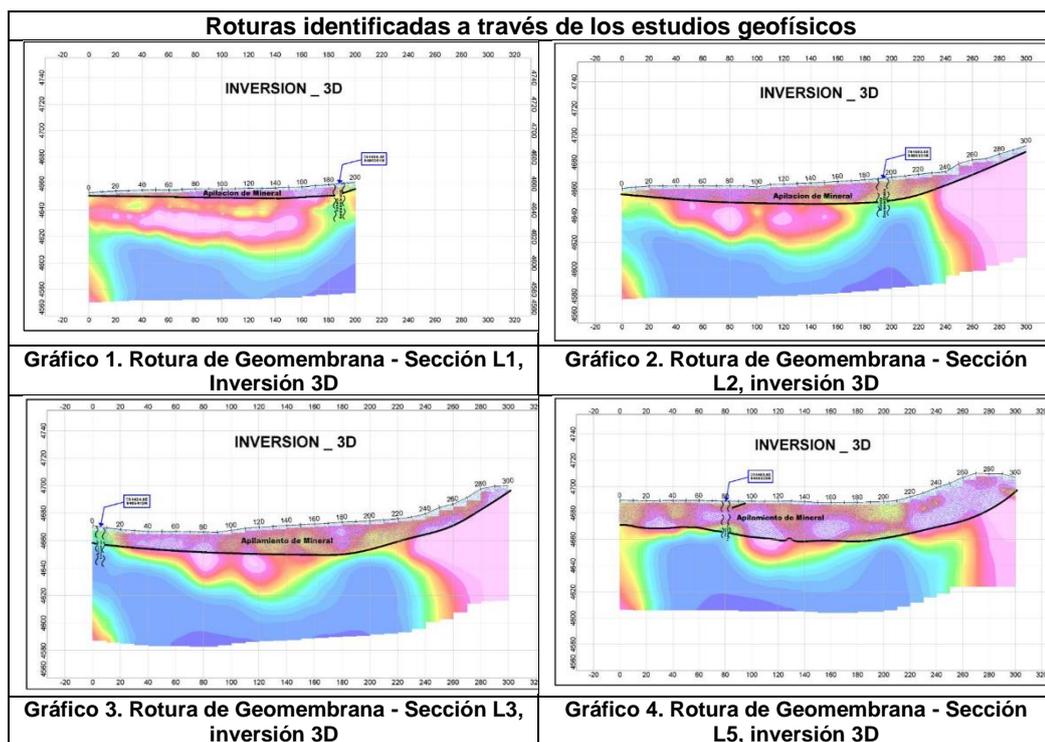
Acta de supervisión Osinergmin

N°	HECHO VERIFICADO	SITUACIÓN DE PELIGRO
1	Se verificó que, los tres (3) bancos intermedios, apilados con minerales (lift 02 - N 4664, lift 03 - N 4672 y lift 04 - N 4680), del Pad de lixiviación Fase 4 - Sector 9 - Etapa 1, se han deslizado hacia la zona inferior (hasta el pie del primer banco), en un volumen de 25,260 m ³ , ocasionado por la sobresaturación del mineral, afectando los cuatro (4) primeros bancos de dicho Pad de lixiviación. Cabe aclarar que, de acuerdo a diseño, el Pad de lixiviación Fase 4 - Sector 9 - Etapa 1, tiene cinco (5) bancos.	Riesgo de colapso del dique construido con material de préstamo, que retiene el mineral apilado en los Pads de lixiviación Fase 4 - Sector 9 - Etapa 1 y Etapa 2. Riesgo de deslizamiento de los bancos superiores apilados con mineral, correspondientes al Pad de lixiviación Fase 4 - Sector 9 - Etapa 2.
2	Se constató que el mineral deslizado, en el Pad de lixiviación Fase 4 - Sector 9 - Etapa 1, viene siendo removido y reconformado con equipos y maquinaria, los lifts sin contar con un procedimiento técnico elaborado previamente ni planos de ingeniería.	Riesgo de ocasionar el deslizamiento de los bancos superiores apilados con mineral, correspondientes al Pad de lixiviación Fase 4 - Sector 9 - Etapa 2 y poner en riesgo al personal trabajador.

Fuente, folio 170 (CD Room). Anexo A-B. Acta de Medida de Seguridad Osinergmin.

111. De igual forma, Anabi indicó que, en relación a las condiciones de la geomembrana, sobre la cual se determinó que se produjo daño puntual (4 roturas) en la zona del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 - Etapa 1, dichas roturas fueron reparadas y a fin de garantizar los trabajos realizados, se realizaron pruebas que determinaron que ya no había presencia de roturas y se garantizaba su buen funcionamiento.

112. Con relación a la rotura de la geomembrana, el administrado de igual forma reconoce que se produjo roturas puntuales en la zona del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 – Etapa 1, situación que coincide con lo observado por la supervisión, existiendo el riesgo de infiltración de solución cianurada durante el periodo de supervisión:



Fuente: Anexo 1: Sumilla Informe de “Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la Unidad Minera Utunsa”, pp. 13 y 14.

113. Al respecto, dicha situación coincide con lo observado por la supervisión del 15 de noviembre de 2019, existiendo el riesgo de infiltración de solución cianurada durante el periodo de supervisión, por lo que lo señalado por el administrado no enerva la existencia de necesidad del dictado de la medida preventiva. En ese sentido, corresponde desvirtuar este extremo del recurso de apelación del administrado.

De las condiciones de conducción de la solución

114. El administrado menciona que las fotografías que obran en la Segunda Acta de Supervisión muestran las condiciones del sistema de conducción implementado de forma inmediata, como sistema de contingencia inmediato, pues se debe tener presente que el evento ocurrió el 10 de noviembre y la acción de supervisión registra condiciones a los 3 y 5 días de ocurrido el referido evento.
115. Asimismo, Anabi alegó que, con la finalidad de acreditar las condiciones actuales para la conducción de soluciones, se adjunta a la presente el álbum fotográfico del

Sistema de Conducción de Soluciones del Pad de Lixiviación, que demuestra que actualmente la conducción es a través de tuberías.

116. De la revisión del archivo fotográfico, se observa una poza de captación de solución del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 – Etapa 1, desde donde se bombea la solución hasta las pozas de procesos. Cabe mencionar que las tuberías de conducción de solución del pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 – Etapa 1, ingresan al área construida de la Fase 3 y 4 Sector 7. En relación al pad de lixiviación Fase 4 Sector 9 – Etapa 1, solo es posible apreciar que se encuentran conformadas:

Álbum fotográfico del sistema de conducción de soluciones Pad de Lixiviación





Fuente: Anexo 2 – álbum fotográfico. Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de Unidad Minera Utunsa, pp. 53 - 57.

117. Al respecto, las fotografías presentadas por el administrado datan del mes de agosto de 2020, por lo que demuestran una situación posterior al momento en que se dictaron las medidas preventivas, lo cual no enerva que al **15 de noviembre de 2019** haya existido la necesidad del dictado de las medidas preventivas.
118. Sin perjuicio de lo antes señalado, corresponde a la Autoridad de Supervisión evaluar las fotografías presentadas por el administrado, a fin de determinar el cumplimiento de las medidas preventivas ordenadas.

Respecto a la Necesidad de la Medida Preventiva dictada a través de la Segunda Acta de Supervisión

119. Al respecto, Anabi indicó que, en el literal c) de la Segunda Acta de Supervisión, se sustenta la necesidad de la medida preventiva, los aspectos analizados como sustento son: inestabilidad de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación que podría generar un desplazamiento, posible falla del sistema de conducción de la solución (canal abierto) e infiltración de solución hacia la napa freática.
120. De igual forma, el administrado señaló que la medida preventiva carece de sustento, pues a través de estudios y análisis de campo realizados en el marco del Estudio de Evaluación Integral, se acredita que el pad de lixiviación no presenta condiciones de inestabilidad, que los sistemas de subdrenaje han funcionado de forma óptima, pues, de acuerdo a los resultados de las mediciones, se evidencia que no se han producido infiltraciones y que las soluciones son conducidas a través de tuberías.
121. No obstante, si bien, de acuerdo a la Evaluación Geotécnica Integral de las Fases 3 y 4 del pad de lixiviación de la UF Utunsa, las condiciones en la actualidad son distintas, ello no implica que, durante las acciones de supervisión, no se hayan generado situaciones de riesgo, toda vez que, de la revisión del acápite 6.1, se

menciona que el evento ocurrido desencadenó la inestabilidad de la pila⁵³; además, en el acápite 5.2.4, ensayos geofísicos, se menciona que se han identificado cuatro (4) roturas de geomembrana, condición que pone en riesgo las aguas subterráneas por infiltración de la solución cianurada, advertida durante la acción de supervisión.

122. Asimismo, el administrado indicó que carecen de sustento las afirmaciones sobre la falta de detalles de ingeniería como drenes y geomembrana, el eventual desplazamiento de zonas que ocasionaría el colapso del canal de geomembrana y el supuesto impacto al suelo y a las aguas subterráneas por infiltración de la napa freática, lo cual se fundamenta en pruebas especializadas, contrario a las apreciaciones subjetivas de la DSEM.
123. Cabe precisar que, de acuerdo a lo señalado en el considerando 88 de la presente resolución, ha quedado sustentada la necesidad del dictado de las medidas preventivas. En esa misma línea, la información presentada por el administrado corresponde a una evaluación post evento; sin perjuicio de ello, esta fue evaluada de manera integral, **concluyéndose que las medidas preventivas ordenadas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, únicamente son aplicables a la Fase 4 Sector 9 Etapa 1.**
124. En consecuencia, contrariamente a lo alegado por el administrado, esta Sala estima que no se configura un supuesto de duda razonable o insuficiencia probatoria en el presente caso; por lo que es pertinente señalar que no se ha vulnerado el principio de verdad material, correspondiendo desestimar este extremo de la apelación.
125. Por todo lo expuesto, corresponde confirmar en este extremo el dictado de las medidas preventivas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; el

⁵³ Informe de "Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la Unidad Minera Utunsa", pp. 13 y 14.

Lo mencionado, también se recoge en la sumilla. Informe de "Evaluación Geotécnica Integral de las fases 3 y 4 del Pad de Lixiviación de la Unidad Minera Utunsa" p. 2 y 3.

ii. Respecto a la causa que originó el deslizamiento

La empresa QM concluye que el deslizamiento de las tres (3) banquetas intermedias del pad de lixiviación **Fase 4 Sector 9 – Etapa 1** fue causado por el incremento del flujo del líquido de lixiviación debido al cierre intempestivo de la válvula de la caja distribuidora del sistema de riego del pad de lixiviación

Fase 4 Sector 9 - Etapa 1 y la descarga de mineral con exceso de material fino (más de 30%) en las zonas externas de la pila deslizada, lo que generó un incremento de la presión de poros; estas condiciones produjeron una disminución de las propiedades de resistencia al corte del mineral, generando la **inestabilidad en la pila.**

Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – **CONFIRMAR** las medidas preventivas dictadas a Anabi S.A.C. a través del Acta de Supervisión de fecha 15 de noviembre de 2019, en el extremo que ordenó: (i) no realizar el riego con nueva solución cianurada; (ii) no instalar un nuevo sistema de riego en la Fase 4 del pad de lixiviación; (iii) no preparar solución cianurada; y, (iv) paralización de la compra y almacenamiento de insumo químico para la preparación de la solución lixivante cianuro de sodio; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Anabi S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Supervisión Ambiental de Energía y Minas, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 184-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 49 páginas.



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 02980904"



02980904