

**TRIBUNAL DE APELACIONES DE SANCIONES
EN TEMAS DE ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN**

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 180-2018-OS/TASTEM-S2

Lima, 28 de junio de 2018

VISTO:

El Expediente N° 201700008847 que contiene el recurso de apelación interpuesto por COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., representada por el señor Guillermo Schoof Angobaldo, contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 149-2018 de fecha 17 de enero de 2018, mediante la cual se le sancionó por incumplir el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM.

CONSIDERANDO:

- Mediante Resolución N° 149-2018, la Gerencia de Supervisión Minera, en adelante GSM, sancionó a COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., en adelante BUENAVENTURA, y a EXPLORACIONES DESARROLLOS MINEROS Y CIVILES S.A.C., en adelante, EXPLORACIONES DESARROLLOS, con una multa total de 22.52 (veintidós con cincuenta y dos centésimas) UIT, por incumplir el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM, en adelante RSSO, conforme al siguiente detalle:

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	Infracción al numeral 4 del artículo 38° del RSSO¹ La supervisión no verificó que se cumpliera el numeral 9 del PETS "Desatado de Rocas en Tajeos", debido a que el desate de rocas en el Tajeo 524-16E Nv. 560 fue realizado por una (1) sola persona y desde una zona no sostenida, en contravención a lo indicado en dicho PETS.	Numeral 5.1.3 del Rubro B ²	10.37 UIT

¹ Decreto Supremo N° 024-2016-EM

Artículo 38.- Es obligación del Supervisor: (...)

4. Instruir y verificar que los trabajadores conozcan y cumplan con los estándares y PETS y usen adecuadamente el EPP apropiado para cada tarea. (...)

² Resolución de Consejo Directivo N° 286-2010-OS/CD

Anexo

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Seguridad y Salud Ocupaciones para las actividades mineras

Rubro B

Incumplimientos de Normas Técnicas de Seguridad Minera

5. Incumplimiento de Normas de Supervisión e Inspecciones

5.1 Supervisión

5.1.3 Obligaciones del supervisor

Base legal: Art. 38°, 39°, 130° y 153° del RSSO

Sanción: Multa hasta 250 UIT.

**TRIBUNAL DE APELACIONES DE SANCIONES
EN TEMAS DE ENERGÍA Y MINERÍA - TASTEM
OSINERGMIN
SALA 2**

RESOLUCIÓN N° 180-2018-OS/TASTEM-S2

2	Infracción al literal f) del artículo 95° del RSSO³ La supervisión no ratificó los peligros, riesgos y medidas de control correspondientes al Tajeo 524-16 E, Nv. 560 (lugar del accidente), siendo que en el IPERC de fecha 17 de enero de 2017 obrante a fojas 108 del expediente, sólo se observa la firma de los trabajadores, mas no de los supervisores responsables.	Numeral 2.6 ⁴	8.02 UIT
3	Infracción al numeral 4 del artículo 38° del RSSO La supervisión no verificó que se cumpliera el estándar "Sostenimiento con cuadros de madera", detectándose la falta de tirantes, encostillado y encribado en el sostenimiento con cuadros de madera instalados en el Tajeo 524-16E, que exige dichos componentes.	Numeral 5.1.3 del Rubro B	4.13 UIT
TOTAL			22.52 UIT⁵

Como antecedentes, cabe señalar los siguientes:

- a) El día 17 de enero de 2017 ocurrió el accidente mortal del trabajador [REDACTED] en la unidad minera "Julcani"⁶, que BUENAVENTURA comunicó a OSINERGMIN el 18 de enero de 2017.
- b) Del 19 al 21 de enero de 2017, se llevó a cabo una visita de supervisión especial a la Unidad Minera "Julcani" de titularidad de BUENAVENTURA, conforme consta en el Acta de Apertura de Supervisión Especial y el Acta de Supervisión Especial por Accidente Mortal en Geomecánica, obrantes de fojas 59 a 63 del expediente.
- c) Mediante escrito de registro N° 201700013200 del 25 de enero de 2017, BUENAVENTURA presentó su Informe Final de Accidente Mortal N° 01-2017 y documentación vinculada al accidente.
- d) Por escrito de registro N° 201700024373 del 14 de febrero de 2017, BUENAVENTURA comunicó las acciones realizadas respecto de las recomendaciones formuladas durante la supervisión especial.

³ Decreto Supremo N° 024-2016-EM

Artículo 95.- El titular de actividad minera deberá identificar permanentemente los peligros, evaluar los riesgos e implementar medidas de control, con la participación de todos los trabajadores en los aspectos que a continuación se indica, en:(...)

f) En las actividades diarias, al inicio y durante la ejecución de las tareas

Al inicio de toda tarea, los trabajadores identificarán los peligros, evaluarán los riesgos para su salud e integridad física y determinarán las medidas de control más adecuadas según el IPERC - Continuo del ANEXO N° 7, las que serán ratificadas o modificadas por la supervisión responsable.

En los casos de tareas en una labor que involucren más de dos trabajadores, el IPERC - Continuo podrá ser realizado en equipo, debiendo los trabajadores dejar constancia de su participación con su firma.

⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 286-2010-OS/CD

Anexo

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Seguridad y Salud Ocupaciones para las actividades mineras

Rubro B

2. Incumplimientos de Normas de Procedimiento, Ejecución de Trabajos, IPER, PETS y Equipo

2.6. Identificación de peligros, evaluación y control de riesgos

Base legal: Art. 26° literal n), 30°, 88°, 89°, 90°, 91°, 94° y Anexo N° 19 del RSSO

Sanción: Multa hasta 500 UIT.

⁵ Cabe precisar que para la determinación y graduación de las sanciones se consideró el Anexo que forma parte de la resolución impugnada, en el cual se detallan los criterios, metodología y la probabilidad de detección aplicados, y que fueron aprobados por las Resoluciones de Gerencia General N° 035 y 256-2013 publicadas en el Diario Oficial El Peruano con fecha 03 de febrero de 2011 y 23 de noviembre de 2013, respectivamente.

"Resolución de Gerencia General N° 035

Artículo 1°.- APROBACIÓN

Aprobar los criterios para la aplicación de las sanciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 286-2010-OS/CD que aprueba la tipificación de infracciones y escala de multas y sanciones de seguridad y salud ocupacional para las actividades mineras."

"Resolución N° 256-2013-OS/GG

ÚNICA.- El Anexo 1 aprobado por la presente resolución resulta aplicable para la determinación de las multas que se gradúen de conformidad con los criterios aprobados en la Resolución de Gerencia General OSINERGMIN N° 035.

⁶ Ubicada en el distrito de Ccochaccasa, provincia de Angaraes y departamento de Huancavelica.

- e) A través del Oficio N° 344-2017-OS-GSM, notificado a BUENAVENTURA el 22 de junio de 2017, se le inició el presente procedimiento administrativo sancionador, otorgándosele el plazo de siete (7) días hábiles para la presentación de sus descargos⁷.

Del mismo modo, por Oficio N° 1057-2017, notificado a EXPLORACIONES DESARROLLOS el 1 de junio de 2017, se le inició el presente procedimiento administrativo sancionador, adjuntándosele el Informe de Instrucción de PAS N° 877-2017 y otorgándole el plazo de siete (7) días hábiles para la presentación de sus descargos.

- f) Por escrito de registro N° 201700008847 de fecha 13 de junio de 2017, EXPLORACIONES DESARROLLOS presentó sus descargos.
- g) BUENAVENTURA no presentó descargos.
- h) Con Oficios N° 718-2017-OS-GSM y 719-2017-OS-GSM, notificados respectivamente, a BUENAVENTURA el 6 de diciembre de 2017 y a EXPLORACIONES DESARROLLOS el 15 de diciembre de 2017, se les trasladó el Informe Final de Instrucción N° 882-2017 del 6 de diciembre de 2017, otorgándoles el plazo de cinco (5) días hábiles para la remisión de sus descargos.
- i) A través de escrito de registro N° 201700008847, presentado con fecha 14 de diciembre de 2017, BUENAVENTURA remitió sus descargos al Informe Final de Instrucción indicado.

2. Mediante escrito del 9 de febrero de 2018 registrado por OSINERGMIN en el Expediente N° 201700008847, BUENAVENTURA interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 149-2018, solicitando se declare fundado, de acuerdo a los siguientes fundamentos:

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre la infracción N° 1

- a) BUEVAVENTURA en sus descargos indicó que el objetivo de prevención del RSSO, toma primero en consideración lo descrito en el numeral 13 del artículo 38° del RSSO, que menciona que la supervisión debe imponer la presencia permanente de un supervisor en las labores de alto riesgo, en función de lo cual realiza sus labores, lo cual no fue reconocido por OSINERGMIN en la resolución de sanción. Además, la resolución de sanción tampoco consideró que los trabajadores también deben cumplir obligaciones en la operación minera, ya que los supervisores no pueden permanecer al lado del trabajador todas las horas que dura la jornada laboral.

Asimismo, si bien OSINERGMIN en su análisis menciona que la recurrente debía programarse en la realización de sus labores, lo cierto es que en función de lo dispuesto por el numeral 13 del artículo 38° del RSSO, cuenta con el libro de recorrido de la supervisión, que evidencia la prioridad que otorga a las labores de alto riesgo. También adjuntó el cuaderno de reparto de guardia, PETAR e IPERC continuo de las labores de alto riesgo de los lugares visitados por la supervisión con anterioridad al accidente.

⁷ Mediante el citado documento se le informó que con fecha 26 de mayo de 2017 se le notificó por error el Oficio N° 1057-2017, debiéndosele notificar el Oficio N° 1028-2017, remitiéndosele este último. Asimismo, a través del Oficio N° 1057-2017 se le adjuntó el Informe de Instrucción de PAS N° 877-2017.

Menciona que presentó las Observaciones Planteadas de Trabajo, en adelante OPT, cuyo objetivo es verificar el cumplimiento del trabajador en el área de trabajo del procedimiento de la tarea que realiza, que constituye una herramienta preventiva implementada por BUENAVENTURA, no sólo para la tarea de desate de rocas, sino también para verificar el cumplimiento de los demás procedimientos operativos del área de trabajo. Además, adjuntó los registros de capacitación presentados por OSINERGMIN. Ello demuestra que BUENAVENTURA cumplió con lo regulado por el numeral 4 del artículo 38° del RSSO, que menciona que la supervisión debe "instruir"; no obstante, ello no fue considerado por la primera instancia.

Sobre la infracción N° 2

- b) Alega que OSINERGMIN sólo toma en consideración la palabra "inicio" descrita en la obligación contenida en el literal f) del artículo 95° del RSSO, mientras que, de la lectura del citado dispositivo legal, dicha norma permitiría la identificación de los peligros y evaluación de riesgos, durante la jornada laboral del trabajador, lo cual sí realizó en sus labores.

De otro lado, sostiene que BUENAVENTURA en ningún momento afirmó en sus descargos que la supervisión no revisó el IPERC continuo en las labores que no son consideradas de alto riesgo como erróneamente interpreta OSINERGMIN, sino indicó que en cumplimiento de lo regulado por el numeral 13 del artículo 38° del RSSO, inspecciona primero las labores de alto riesgo.

Sobre la infracción N° 3

- c) Reitera, de modo similar a lo indicado en los párrafos precedentes que, OSINERGMIN debió tomar en consideración que el numeral 13 del artículo 38° del RSSO, exige que la supervisión debe imponer su presencia en las labores de alto riesgo, por lo que BUENAVENTURA consideró como prioridad supervisar las labores de alto riesgo que de acuerdo a su programa, se tenía que supervisar el día del accidente.

Agrega qu, al presentar dicho descargo, no busca evadir responsabilidad por la infracción al numeral 4 del artículo 38° del RSSO, sino que OSINERGMIN entienda que bajo la evaluación de riesgos, optó por priorizar la inspección en las labores de alto riesgo.

3. A través del Memorándum N° GSM-100-2018, recibido el 6 de marzo de 2018, la GSM remitió a la Sala 2 del TASTEM el expediente materia de análisis.

4. CUESTIÓN PREVIA

Al respecto, de los actuados que obran en el expediente se advierte que EXPLORACIONES DESARROLLOS no ha presentado recurso de apelación contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 149-2018 de fecha 17 de enero de 2018. En tal sentido, de conformidad con el artículo 212° de la Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, corresponde declarar que el referido acto administrativo queda firme en el extremo concerniente a la atribución de responsabilidad y multa impuesta a EXPLORACIONES DESARROLLOS por las infracciones N° 1, 2 y 3, por trasgresión al numeral 3 del artículo 38° y al f) del artículo 95° del RSSO⁸.

⁸ Ley N° 27444 y modificatorias
Artículo 212°.- Acto firme

ANÁLISIS

Sobre la infracción N° 1

5. Con relación a lo alegado en el literal a) del numeral 2 de la presente resolución, debe indicarse que el artículo 103° de la Constitución Política, en concordancia con el artículo III del Título Preliminar del Código Civil, recoge la regla de la aplicación inmediata de la ley, lo que significa que desde su entrada en vigencia ésta se aplica a las relaciones y situaciones jurídicas existentes⁹. A su vez, el artículo 109° de la Constitución Política dispone que las normas son obligatorias a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Asimismo, por disposición del Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas¹⁰.

En ese orden de ideas, se debe indicar que el numeral 4 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 024-2016-EM, dispone que es obligación del supervisor, instruir y verificar que los trabajadores conozcan y cumplan con los estándares y PETS y usen adecuadamente el EPP apropiado para cada tarea¹¹. (Subrayado agregado)

Por su parte, los artículos 98° y 99° del citado cuerpo legal establecen que el titular de la actividad minera, con participación de los trabajadores, elaborará, actualizará e implementará los PETS; asimismo, para lograr que los trabajadores hayan entendido una orden de trabajo, se les explicará los estándares y PETS para la actividad, asegurando su entendimiento y su puesta en práctica, verificándolo en la labor¹².

Precisado lo anterior, se debe anotar que a fojas 99 del expediente, obra el PETS "Desatado de Rocas en Tajeos", de código PET-JUL-MI-05.03 aprobado el 25 de agosto de 2016, que en su numeral 9 señala el procedimiento que se debe seguir para dicha labor, describiendo lo siguiente: *"9. El personal iniciará el desatado desde una zona segura (zona sostenida), para ello obligatoriamente estarán 2 personas como mínimo (uno observa, el otro desata). Y hará uso de la*

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

⁹ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 103°.- "La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. (...)"

Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte."

¹⁰ Ley N° 27444

1.1 Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.

¹¹ Decreto Supremo N° 024-2016-EM

Artículo 38.- Es obligación del Supervisor: (...)

4. Instruir y verificar que los trabajadores conozcan y cumplan con los estándares y PETS y usen adecuadamente el EPP apropiado para cada tarea. (...)

¹² Decreto Supremo N° 024-2016-EM

Artículo 98.- El titular de actividad minera, con participación de los trabajadores, elaborará, actualizará e implementará los estándares de acuerdo al ANEXO N° 9 y los PETS, según el ANEXO N° 10, los cuales se pondrán en sus respectivos manuales y los distribuirán e instruirán a sus trabajadores para su uso obligatorio, colocándolos en sus respectivas labores y áreas de trabajo.

Artículo 99.- Para lograr que los trabajadores hayan entendido una orden de trabajo, se les explicará los estándares y PETS para la actividad, asegurando su entendimiento y su puesta en práctica, verificándolo en la labor.

Para realizar actividades no rutinarias, no identificadas en el IPERC de Línea Base y que no cuente con un PETS se deberá implementar el Análisis de Trabajo Seguro (ATS) de acuerdo al formato del ANEXO N° 11.

barretilla de longitud adecuada."

En ese orden de ideas, es de indicar que lo establecido en los estándares y procedimientos previamente asumidos por el titular minero, como es el caso del PETS "Desatado de Rocas en Tajeos", constituye obligación que debe ser observada durante las labores que los trabajadores realicen, cuyos incumplimientos, configuran ilícitos administrativos pasibles de sanción, por ser responsabilidad del supervisor, verificar su ejecución. En tal sentido, el incumplimiento de los compromisos asumidos en el citado PETS "Desatado de Rocas en Tajeos", determina la responsabilidad administrativa del titular minero por infracción al numeral 4 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 024-2016-EM.

Bajo este marco legal, OSINERGMIN, en ejercicio de sus funciones, los días 19 al 21 de enero de 2017 realizó una visita de supervisión especial en la unidad minera "Julcani", con ocasión del accidente mortal del señor [REDACTED], conforme se aprecia del Informe de Supervisión, obrante de fojas 8 a 225 del expediente.

En el Acta de Supervisión Especial por Accidente Mortal en Geo mecánica (Enero 2017),¹³ obrante a fojas 62 del expediente, documento que de acuerdo con lo regulado por el numeral 13.2 del artículo 13° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, se presume cierto salvo prueba en contrario, se indicó que *"En el Tajeo 524-16E Nv. 560 (lugar del accidente) se constató que el desate de rocas sueltas lo realizó una sola persona y no cumplieron con el PETS de Desatado de Rocas código PET-JUL-MI-05-03 (...)"*.

Asimismo, y tal como fue expuesto en la resolución impugnada, la infracción imputada se determinó en función a lo siguiente:

- a) En el Informe de Investigación de Accidente Mortal-Anexo N° 22 (foja 134), presentado por BUENAVENTURA, la administrada señaló que *"(...) Se evidencia seguimiento débil por parte de la supervisión hacia el personal en temas de geo mecánica y desatado de rocas."*
- b) En las conclusiones del Informes antes citado (foja 136), también se indicó *"(...) El colaborador fallecido no cumple con el procedimiento PET-JUL-MI-05.03 "Desatado de rocas en tajeos", en el paso 09 (...)"*.
- c) En las manifestaciones que constan en el Informe de Supervisión, obrante de fojas 8 a 225 del expediente, de los siguientes trabajadores:
 - Declaración del Ing. [REDACTED] que obra a fojas 31 del expediente, quien se desempeñaba como Jefe de Turno de Mina de BUENAVENTURA. Ante la pregunta: *"¿Cuáles serían las causas del accidente?"*, respondió que *"Incumplimiento del procedimiento de sostenimiento, ya que el accidentado ingresó a una zona sin sostenimiento."*
 - Declaración del Ing. [REDACTED] que obra a fojas 33 del expediente, quien se desempeñaba como Jefe Geomecánica de BUENAVENTURA. Ante la pregunta: *"¿Cuáles son las causas del accidente?"*, respondió que *"Incumplimiento del procedimiento de desate de rocas."*

¹³ Suscrito por representantes de OSINERGMIN y BUENAVENTURA.

- Declaración del Ing. Orlando Quintanilla Ramírez, que obra a fojas 35 del expediente, quien se desempeñaba como Gerente de Operaciones de BUENAVENTURA. Ante la pregunta: "¿Por qué cree usted que ocurrió el accidente mortal del Sr. [REDACTED]?", respondió, "Por incumplimiento al procedimiento de desatado de rocas y a la política de metro avanzado, metro sostenido."

Lo indicado líneas arriba, advierte que la supervisión no verificó que se cumpliera lo dispuesto en el numeral 9 del PETS "Desatado de Rocas en Tajeos", de código PET-JUL-MI-05.03, que exigía que la labor de desatado se realice como mínimo por dos (2) personas y desde una zona segura (zona sostenida), lo cual, conforme se constata de la manifestación de los Ingenieros [REDACTED] y [REDACTED] así como de lo consignado en el Acta de Supervisión Especial por Accidente Mortal en Geo mecánica (Enero 2017)¹⁴, no aconteció, configurándose la infracción al numeral 4 del artículo 38° del RSSO, que dio lugar a la infracción N° 1. Conforme a lo anterior, se advierte que los hechos imputados a título de infracción se encuentran debidamente acreditados en función al contenido de los documentos antes citados, los cuales fueron recabados durante la labor de supervisión realizada del 19 al 21 de enero de 2017 y que forman parte del expediente.

Ahora bien, BUENAVENTURA viene alegando que de conformidad con lo establecido en el numeral 13 del artículo 38° del RSSO¹⁵, elaboró un Libro de recorrido en virtud del cual efectúa sus funciones de supervisión, dando prioridad a las labores de alto riesgo que cumplió con anterioridad al accidente, lo cual se puede corroborar del cuaderno de reparto de guardia, PETAR e IPERC continuo de las labores de alto riesgo; no obstante, la resolución de sanción no consideró dicho aspecto, ni que los trabajadores que operan en las labores deben de cumplir con sus obligaciones para lo cual implemento las OPT.

Además, precisa que sí cumplió con el numeral 4 del artículo 38° del RSSO, que menciona que la supervisión debe "instruir", pues realizó las capacitaciones respectivas.

Sobre el particular, se debe precisar que de conformidad con los artículos 51°, 103° y 109° de la Constitución Política de 1993, las normas del subsector minero son de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, en ese sentido, desde su entrada en vigencia, el RSSO vincula a los titulares mineros.

Es así que, si bien el numeral 13 del artículo 38° del RSSO exige la presencia permanente de un supervisor en aquellas labores consideradas de alto riesgo, su cumplimiento no exime a BUENAVENTURA y EXPLORACIONES DESARROLLOS de verificar el cumplimiento de sus otras obligaciones, como es el caso de la contenida en el numeral 4 del artículo 38° del RSSO, que prescribe que la supervisión debe instruir y verificar que los trabajadores conozcan y cumplan con los estándares y PETS, lo cual, conforme quedó acreditado en el análisis antes expuesto no aconteció en el presente caso, pues la supervisión no observó que se dé cumplimiento al PETS "Desatado de Rocas en Tajeos", que dio lugar a la infracción N° 1.

En ese orden de ideas, siendo que los medios probatorios alegados por la recurrente, tales como el cuaderno de reporte de guardia, el PETAR y el IPERC continuo correspondiente a las labores

¹⁴ Cabe anotar que dicho documento fue suscrito por representantes del titular minero.

¹⁵ Decreto Supremo N° 024-2016-EM

Artículo 38.- Es obligación del Supervisor:

13. Imponer la presencia permanente de un supervisor en las labores mineras de alto riesgo, de acuerdo a la evaluación de riesgos.

calificadas de alto riesgo, están destinados a acreditar que BUENAVENTURA cumplió con lo regulado por el numeral 13 del artículo 38° del RSSO, y que de acuerdo al numeral 162.2 del artículo 162°, el numeral 163.1 del artículo 163° de la Ley N° 27444 y el artículo 190° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria a los procedimientos administrativos sancionadores, las alegaciones y medios probatorios presentados por los administrados deben estar referidas y guardar relación con aquello que es objeto de debate dentro del procedimiento sancionador, en la medida que deben coadyuvar a dilucidar las cuestiones controvertidas en el mismo¹⁶, se advierte que los mismos no desvirtúan su responsabilidad por la infracción N° 1 imputada.

Adicionalmente a ello, es de resaltar que BUENAVENTURA en su condición de titular minero, cuenta con capacidad técnica y administrativa para conocer e interpretar correctamente las leyes, normas y procedimientos vigentes aplicables contenidas en el RSSO, por lo que recaía en su responsabilidad organizar sus labores de supervisión, a fin cumplir con la verificación del cumplimiento de los PETS, incumplimiento respecto del cual no se le puede eximir de responsabilidad bajo el argumento de haberse encontrado cumpliendo sus otras obligaciones (presencia de supervisión permanente en las labores de alto riesgo). En efecto, dichas obligaciones y su cumplimiento son independientes entre sí, siendo que el cumplimiento de lo regulado por el numeral 13 del artículo 38° del RSSO, no merma su obligación de verificar lo prescrito por el numeral 4 del artículo 38° del RSSO.

De otro lado, se debe indicar que de acuerdo con el Principio de Causalidad, regulado en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable¹⁷.

Asimismo, el artículo 209° del Decreto Supremo N° 014-92-EM, establece que las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades de la industria minera, tienen la obligación de proporcionar las condiciones de seguridad en el trabajo establecidas por la citada Ley y demás disposiciones reglamentarias¹⁸. De igual manera, el literal I) del artículo 101° de la citada norma establece que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares mineros conlleva la imposición de sanciones¹⁹.

¹⁶ Ley N° 27444.

Artículo 163.- Actuación probatoria

163.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.
Código Procesal Civil.

Artículo 190.- Pertinencia e improcedencia.-

Los medios probatorios deben referirse a los hechos y a la costumbre cuando ésta sustenta la pretensión. Los que no tengan esa finalidad, serán declarados improcedentes por el Juez (...)

¹⁷ Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

¹⁸ Decreto Supremo N° 014-92-EM

Artículo 209.- Las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades de la industria minera, tienen la obligación de proporcionar las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo establecidas por la presente Ley y disposiciones reglamentarias.

¹⁹ T.U.O. de la Ley General de Minería

Artículo 101.- Son atribuciones de la Dirección General de Minería, las siguientes:

I) Imponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones señaladas en la presente Ley, su Reglamento y el Código de Medio Ambiente.



En ese orden de ideas, se debe señalar que la responsabilidad administrativa solidaria de BUENAVENTURA y EXPLORACIONES DESARROLLO no se elude ni disminuye por el incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores, pues existe siempre el deber de vigilancia en su calidad de titular minero, que lo hace responsable ante los resultados de la inobservancia de las disposiciones asumidas por el titular, que en el presente caso tuvo una consecuencia mortal. En efecto, si bien BUENAVENTURA alega que implementó la OPT, que es una técnica usada por el personal de mando a fin de controlar que el personal desempeñe su trabajo de forma segura, lo cierto es que en el presente caso dicha herramienta no aseguró que el procedimiento referido a la labor de desatado de rocas se realice de manera conjunta (con dos personas como mínimo), ni desde una zona segura, verificándose la comisión de la infracción al numeral 4 del artículo 38° del RSSO.

Del mismo modo, es de precisar que no se le imputó la ausencia de capacitaciones respecto de sus procedimientos, sino el incumplimiento del numeral 9 del PETS “Desatado de Rocas en Tajeos”, por lo que su argumento referido a que efectuó capacitaciones a los trabajadores, no desvirtúa el incumplimiento materia de análisis.

Por lo tanto, se procede a desestimar este extremo del recurso de apelación.

Sobre la infracción N° 2

- 
6. En torno a lo alegado en el literal b) del numeral 2 de la presente resolución, se debe precisar que el Principio de Legalidad, previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidos²⁰.

Sobre el particular, MORÓN URBINA señala que el Principio de Legalidad impone una vinculación positiva de la administración a la ley, de modo tal que la certeza de validez de toda acción administrativa depende de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo de este, puede derivársele como su cobertura o desarrollo necesario; constituyéndose el marco normativo en un valor indisponible, irrenunciable y no transigible²¹.

Bajo dicho marco legal, se debe precisar que el literal f) del artículo 95° del RSSO²² establece que es obligación del titular de la actividad minera identificar permanentemente los peligros, evaluar los riesgos e implementar medidas de control, con la participación de todos los trabajadores, en las actividades diarias, al inicio y durante la ejecución de las tareas. Al inicio de toda tarea, los trabajadores identificarán los peligros, evaluarán los riesgos para su salud e integridad física y determinarán las medidas de control más adecuadas según el IPERC - Continuo del ANEXO N° 7, las que serán ratificadas o modificadas por la supervisión responsable. (Subrayado agregado)

²⁰ Ley N° 27444

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:

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

²¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Gaceta Jurídica, Lima, 2001. p. 26.

²² Decreto Supremo N° 024-2016-EM

Artículo 95.- El titular de actividad minera deberá identificar permanentemente los peligros, evaluar los riesgos e implementar medidas de control, con la participación de todos los trabajadores en los aspectos que a continuación se indica, en:

f) En las actividades diarias, al inicio y durante la ejecución de las tareas.

En así que, del tenor de la norma jurídica descrita en el párrafo precedente, se advierte que es obligación de la supervisión verificar que la IPERC se efectúe en presencia de los trabajadores al inicio de toda tarea, por lo que, constituirá infracción al literal f) del artículo 95° del RSSO, la realización de las labores, sin que previamente la supervisión haya ratificado la IPERC a los trabajadores.

Así las cosas, es de anotar que el argumento de BUENAVENTURA referido a que la IPERC se puede realizar con posterioridad al inicio de las labores no resultaría coherente con la finalidad del RSSO que es la prevención de los riesgos laborales y la promoción de comportamientos seguros, pues implicaría que los trabajadores realicen una tarea sin conocer los peligros y riesgos a los cuales se enfrentan, ni las medidas de control que ante un eventual evento dañoso deben actuar.

En este caso, en el Acta de Supervisión Especial por Accidente Mortal en Geo mecánica (Enero 2017), obrante a fojas 62 del expediente, que de acuerdo con lo regulado por el numeral 13.2 del artículo 13° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD se presume cierto salvo prueba en contrario, se precisó que *"En el Tajeo 524-16E Nv. 560 (lugar del accidente) se constató que la supervisión no llegó a verificar el IPERC realizado por los señores [REDACTED] (Maestro), [REDACTED] (accidentado) (...)"*. Asimismo, en el numeral 3.4 del Informe de Supervisión, se indicó que *"La supervisión del titular minero no verificó el IPERC realizado por los Señores [REDACTED] (Maestro) y [REDACTED] (accidentado)"*.

En efecto, conforme se indicó en la resolución de sanción, de la revisión del formato de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Control (IPERC) del Tajeo 524-16-E, Nv. 560 de fecha 17 de enero de 2017, obrante a foja 108 del expediente, se aprecia sólo el nombre y la firma del personal involucrado en la tarea, señores [REDACTED] (maestro perforista) y [REDACTED] (ayudante), no advirtiéndose la participación del supervisor responsable, que debió ratificar o modificar la identificación de peligros, evaluación y control de riesgos realizada por los trabajadores.

Del análisis expuesto, se concluye que la supervisión efectuada por BUENAVENTURA y EXPLORACIONES DESARROLLO omitió su obligación de verificar con anterioridad al inicio de la ejecución de las labores, la identificación de peligros, evaluación y control de riesgos relacionadas con la actividad que se va a ejecutar por parte de los trabajadores, incurriéndose en el ilícito administrativo por trasgresión al literal f) del artículo 95° del RSSO, que dio lugar a la infracción N° 2. Conforme a lo anterior, se advierte que los hechos imputados a título de infracción se encuentran debidamente acreditados en función al contenido de los documentos antes citados.

De otro lado, con relación a su argumento referido a que en cumplimiento de lo regulado por el numeral 13 del artículo 38° del RSSO inspeccionó primero las labores de alto riesgo, se le debe reiterar lo indicado en el numeral precedente, referente a que la observancia del numeral 13 del artículo 38° del RSSO no exime a BUENAVENTURA y EXPLORACIONES DESARROLLO de verificar el cumplimiento de sus otras obligaciones, como es el caso de la contenida en el literal f) del artículo 95° del RSSO, que establece que la supervisión debe identificar permanentemente los peligros, riesgos y medidas de control, con la participación de todos los trabajadores, en las actividades diarias, al inicio y durante la ejecución de las tareas, lo cual, conforme quedó acreditado en el análisis antes expuesto no aconteció en el presente caso, configurándose la infracción N° 2.

En consecuencia, se procede a desestimar dicho argumento.



Sobre la infracción N° 3

7. Respecto a lo alegado en el literal c) del numeral 2 de la presente resolución, de conformidad con el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas²³.



Asimismo, el numeral 4 del artículo 38° del Decreto Supremo N° 024-2016-EM, dispone que es obligación del supervisor, instruir y verificar que los trabajadores conozcan y cumplan con los estándares y PETS y usen adecuadamente el EPP apropiado para cada tarea²⁴. (Subrayado agregado)

A su vez, de fojas 116 a 118 del expediente, obra el estándar “Sostenimiento con Cuadros de Madera”, de código E-JUL-MI-06.07 aprobado el 29 de octubre de 2016, donde se indica que dichos cuadros de madera deben contar con elementos tales como tirantes, enrejado (encostillado) y encribado.



Sin embargo, durante la supervisión efectuada del 19 al 21 de enero de 2017 a la unidad minera “Julcani”, conforme se advierte del Acta de Supervisión Especial por Accidente Mortal en Geomecánica-Enero 2017, obrante de fojas 62 del expediente, se observó como hecho verificado N° 3 lo siguiente: *“En el sostenimiento con cuadros de madera instalados en el Tajeo 524-16-E, Nv. 560 (lugar del accidente) se constató que sobre cuadros de madera no tienen tirantes, encostillado y encribado, de tal modo que no cumplen con su estándar de sostenimiento con cuadros de madera (...)”*

Además, en el ítem 3.2 del Informe de Supervisión, se indicó que *“Sostenimiento: (...) en el Tajeo 524-16E Nv. 560, a 4 m. del lugar donde sucedió el accidente, se tiene un hecho verificado N° 3, en donde los sobre cuadros de madera no tienen tirantes, encostillado y encribado (...)”*

Aunado a ello, conforme se observa del literal a) del numeral II (Descripción de la ocurrencia del accidente) del Informe de Investigación de Accidente Mortal-Anexo N° 22, presentado por BUENAVENTURA mediante escrito de registro N° 201700013200 de fecha 25 de enero de 2017, la recurrente indicó que *“a. Pre evento: (...) El lunes 16, las 07:35 horas, el capataz [REDACTED] (ECM EDEMIC) ordena verbalmente a los enmaderadores realizar el armado de los sobre cuadros en Tv/C del Tajo 524-16. Los enmaderadores para el final de la guardia solo arman 2 cuadros incompletos al lado buzón (faltando otros elementos de sostenimiento). La guardia noche no completó el armado de los 2 cuadros incompletos dejados por la guardia día. (...)”* (Subrayado agregado)

Conforme se advierte de los medios probatorios descritos, recabados durante la labor de supervisión realizada del 19 al 21 de enero de 2017 y presentados por la administrada, en este caso la supervisión no cumplió con su obligación de verificar que se observara lo dispuesto en el estándar “Sostenimiento con Cuadros de Madera”, de código E-JUL-MI-06.07 aprobado el 29 de

²³ Ley N° 27444

1.1 Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.

²⁴ Decreto Supremo N° 024-2016-EM

Artículo 38.- Es obligación del Supervisor: (...)

4. Instruir y verificar que los trabajadores conozcan y cumplan con los estándares y PETS y usen adecuadamente el EPP apropiado para cada tarea. (...)

octubre de 2016, que exigía la presencia de tirantes, encostillado y encribado en el sostenimiento con cuadros de madera instalados en el Tajeo 524-16 E, Nv. 560, configurándose la infracción al numeral 4 del artículo 38° del RSSO, que dio lugar a la infracción N° 3.

En ese sentido, habiéndose verificado la responsabilidad administrativa de BUENAVENTURA y EXPLORACIONES DESARROLLOS en la comisión de la infracción N° 3, es pertinente indicar que el argumento referente a que se consideró como prioridad la supervisión en las labores de alto riesgo, conforme se explicó en los numerales 5 y 6 de la presente resolución, no exime a las administradas del cumplimiento de sus demás obligaciones, para lo cual contaban con capacidad técnica y administrativa para conocer e interpretar correctamente las leyes, normas y procedimientos vigentes aplicables contenidas en el RSSO, por lo que recaía en su responsabilidad organizar sus labores de supervisión, a fin de garantizar la presencia de supervisión permanente en las labores de alto riesgo, sin que ello implique prescindir de una adecuada supervisión para la verificación del cumplimiento de los estándares.

Por lo tanto, se procede a desestimar este extremo del recurso de apelación.

De conformidad con los numerales 16.1 y 16.3 del artículo 16° del Reglamento de los Órganos Resolutivos de OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 044-2018-OS/CD, y toda vez que no obra en el expediente administrativo mandato judicial alguno al que este Tribunal deba dar cumplimiento.



SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar que la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 149-2018 de fecha 17 de enero de 2018, ha quedado **FIRME** en los extremos referidos a la declaración de responsabilidad y sanción impuesta a la empresa EXPLORACIONES DESARROLLOS MINEROS Y CIVILES S.A.C. por las infracciones al numeral 3 del artículo 38° y al literal f) del artículo 95° del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM, por las razones expuestas en los numerales 5, 6 y 7 de la presente resolución.

Artículo 2°.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación presentado por COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 149-2018 de fecha 17 de enero de 2018; y, en consecuencia, **CONFIRMAR** dicha resolución en todos sus extremos.

Artículo 3°.- Declarar agotada la vía administrativa.

Con la intervención de los señores vocales: Jesús Francisco Roberto Tamayo Pacheco, Víctor Jesús Revilla Calvo y Héctor Adrián Chávay Rojas.


JESÚS FRANCISCO ROBERTO TAMAYO PACHECO
PRESIDENTE