OSINERGMIN N° 1575-2018

Lima, 25 de junio del 2018

VISTO:

El expediente N° 201700076398 y los recursos de reconsideración interpuestos por Cori Puno S.A.C. (en adelante, CORI PUNO) y Andean Mining S.A.C. (en adelante, La Empresa Contratista Minera) contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018 del 19 de abril de 2018;

CONSIDERANDO:

1. ANTECEDENTES

- 1.1 **15 de mayo de 2017.-** Se produjo el accidente mortal del señor en la unidad minera "Cruz de Oro de Untuca" de CORI PUNO.
- 1.2 **16 de mayo de 2017.-** CORI PUNO comunicó a Osinergmin el accidente mortal.
- 1.3 **18 al 20 de mayo de 2017.-** Se efectuó una visita de supervisión a unidad minera "Cruz de Oro de Untuca" de CORI PUNO.
- 1.4 **24 de mayo de 2017.-** CORI PUNO, presentó el informe de investigación del accidente mortal.
- 1.5 24 de julio de 2017.- Mediante Oficios N° 1633-2017 y N° 1634-2017 se notificó a CORI PUNO y La Empresa Contratista Minera el inicio del procedimiento administrativo sancionador, respectivamente.
- 3 de agosto de 2017.- CORI PUNO comunicó las acciones realizadas respecto a los hechos verificados durante la visita de supervisión y presentó sus descargos al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
- 1.7 **4 de agosto de 2017.-** La Empresa Contratista Minera presentó sus descargos al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
- 4 de abril de 2018.- Mediante los Oficios N° 181-2018-OS-GSM y 182-2018-OS-GSM se notificó a CORI PUNO y La Empresa Contratista Minera, respectivamente, el Informe Final de Instrucción N° 150-2018.
- 1.9 **10 de abril de 2018.-** La Empresa Contratista Minera presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 150-2018 y solicitó el uso de la palabra.
- 1.10 **11 de abril de 2018.-** CORI PUNO presentó sus descargos al el Informe Final de Instrucción N° 150-2018.
- 1.11 20 de abril de 2018.- Se notificó la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera Nº 1038-

2018 que dispuso sancionar de forma solidaria a CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera por infracción al numeral 4 del artículo 38° y artículo 97° del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM (en adelante RSSO). Asimismo, se sancionó a CORI PUNO por infracción del artículo 357° del RSSO.

- 1.12 **9 de mayo de de 2018.-** La Empresa Contratista Minera interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018 y solicitó el uso de la palabra.
- 1.13 **14 de mayo de 2018.-** CORI PUNO interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018.
- 1.14 **21 de junio de 2018.-** La Empresa Contratista Minera solicitó el acogimiento al silencio administrativo negativo e interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018.

2. RESOLUCIÓN MATERIA DE RECONSIDERACIÓN

2.1 Mediante la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018 se sancionó a CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera por las siguientes infracciones:

	INFRACCIÓN	HECHO IMPUTADO	SANCIÓN	RESPONSABLE
1	Numeral 4 del artículo 38° del RSSO	La supervisión no verificó el cumplimiento del numeral 4.2 del PETS "Reparación de tubería de agua", toda vez que no se coordinó con el Jefe de guardia y/o supervisor de turno solicitando la orden de trabajo para la reparación de la tubería de agua.	18.41 UIT	CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera
2	Artículo 97° del RSSO	No se contaba con una copia del IPERC de Línea Base en la plataforma diamantina N° 3 de perforación ubicada en el cerro Cruz de Oro, en la cota de 4549 msnm.	19.42 UIT	CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera
3	Artículo 357° del RSSO	La vía de tránsito que lleva a la plataforma de perforación N° 3 no contaba con barandas que eviten la caída de trabajadores.	9.81 UIT	CORI PUNO
4	Numeral 6 de la Sección Mensual del artículo 143°	No se realizaron las inspecciones en el mes de marzo y abril de 2017 en el sistema de bombeo para los trabajos de perforación.		Archivo

Artículo 33° del RSSO No se elaboró un estándar para el acceso a plataformas de perforación.

Asimismo, para fines de establecer que las infracciones no son pasibles de subsanación se ha verificado que los incumplimientos se relacionan con la generación del accidente conforme al literal a) del numeral 15.3 del artículo 15° Del RSFS.

- 2.2 De acuerdo con las Leyes N° 28964 y N° 29901, así como con el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS-CD (en adelante, RSFS), Osinergmin es competente para supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas en las actividades mineras incluyendo las referidas a la seguridad de infraestructura, sus instalaciones y gestión de seguridad de sus operaciones.
- 2.3 De acuerdo a la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2018-OS/CD, la Gerencia de Supervisión Minera es competente para actuar como órgano sancionador en las actividades del Sector Minero. Los procedimientos administrativos sancionadores continuarán su trámite considerando dicha competencia, así como aquellas disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1272.

3. ASPECTOS FORMALES DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

- 3.1 Los recursos de reconsideración han sido interpuestos dentro del plazo de quince (15) días hábiles establecido en el numeral 216.2 del artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 06-2017-JUS (en adelante TUO de la LPAG) y reúne los requisitos generales establecidos en los artículos 217° y 219° de la norma antes citada.
- 3.2 Respecto al requisito de adjuntar nueva prueba, establecido en el artículo 217° del TUO la LPAG, CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera ofrecen como nueva prueba lo siguiente:
 - Orden de Inspección N° 364-2017-SUNAFIL/INSSI del 21 de agosto de 2017 (fojas 658 al 659, 674 al 675).

4. ARGUMENTOS DE LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN PRESENTADOS

La Empresa Contratista Minera y CORI PUNO formularon argumentos relacionados con la nueva prueba presentada.

Argumento de la Empresa Contratista Minera:

El accidente mortal no fue producto de la comisión de las infracciones administrativas que han sido motivo de sanción, sino que ha consecuencia del acto subestándar del mismo trabajador conforme se indicó en la Orden de Inspección N° 364-2017-SUNAFIL/INSSI de fecha 21 de agosto de 2017.

Se debe analizar la relación de causalidad entre el evento dañoso (supuesto incumplimiento) y el daño ocasionado (muerte del trabajador), aplicando la Teoría de Causa

Próxima¹, para lo cual será necesario analizar la actuación de la Empresa Contratista Minera en el evento, y de ser el caso, verificar si realizó una conducta omisiva o activa (dolosa) que sea considerado determinante en el accidente mortal y que sea verificable.

Bajo ese enfoque, la Causa Próxima que generó la muerte del trabajador según la Orden de Inspección N° 364-2017-SUNAFIL/INSSI fue generada por el propio trabajador accidentado, a saber: (i) caminar por el borde; o, (ii) por no establecer las instrucciones de sus compañeros. Bajo la teoría de la Causa Adecuada la muerte del trabajador podría ser por (i) caminar por zona prohibida "camino de zorro", o (ii) caminar por el borde. En ambas teorías, la consecuencia mortal no es determinada por un incumplimiento de la Empresa Contratista Minera, por lo que no existe una relación causal entre la presunta infracción cometida y el fatal accidente, requisito esencial para la atribución de la responsabilidad administrativa.

Asimismo, señala que incluso de haberse cumplido con las obligaciones vinculadas a los hechos imputados, el señor habría caminado al borde del camino y resbalado con el mismo desenlace. Agrega que la multiplicidad de opciones que pudieron suceder elimina cualquier posibilidad de atribuirle responsabilidad del accidente, puesto que no existe una relación causa efecto entre este evento y las supuestas conductas infractoras cometidas.²

Por estas consideraciones, se debe considerar que no existe relación causal entre las presuntas infracciones cometidas y el accidente mortal, por lo que corresponde aplicar el eximente de responsabilidad.

Argumentos de CORI PUNO:

- a) En la Orden de Inspección N° 364-2017-SUNAFIL/INSSI de fecha 21 de agosto de 2017 se produjeron una serie de actuaciones destinadas a la investigación del accidente mortal, determinándose finalmente que el accidente mortal fue causado por acto sub estándar del mismo trabajador.
- b) Se debe tener en cuenta que de acuerdo con la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo la SUNAFIL es la competente para fiscalizar el cumplimiento del Sistema de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, cuyo cumplimiento pueda afectar la salud e integridad física de los trabajadores.

En consecuencia, lo señalado por la SUNAFIL aporta un fundamento más a lo vertido durante el procedimiento sancionador, ya que el pronunciamiento formal de una autoridad que ha realizado una investigación exhaustiva de los hechos es por lo menos

Al respecto, precisa nuestro Código Civil ha tomado partido por la Teoría de la Causa Próxima para la determinación de la responsabilidad contractual y la Teoría de la Causa Adecuada, para la responsabilidad extracontractual. En el caso de la responsabilidad administrativa, se aplicaría la Teoría de Causa Próxima de acuerdo con el inciso 8 del artículo 246° del TUO de la LPAG.

Sobre este punto agregar que en el informe de supervisión se ha señalado que el accidente se produjo por diversas causas, entre las cuales se pueden considerar incluso (i) el haber contratado al accidentado como ayudante de perforista, (ii) el haberlo elegido para dicha labor en ese día particular, (iii) la lluvia que hizo resbaloso el camino, (iv) la fuga de la tubería; y así infinitos eventos que contribuyeron a que se produjera el trágico accidente. Sin embargo, jurídicamente no todas las causas pueden ser consideradas a efectos de determinar la responsabilidad de un administrado, siendo que en el presente caso la causalidad ha sido determinada por la propia víctima.

una prueba de que el titular minero no ha sido responsable del señalado accidente, sino por un acto negligente del trabajador.

c) El titular minero no tiene responsabilidad vinculada al accidente de trabajo, toda vez que la conducta del trabajador para la toma decisiones es un factor que escapa al ámbito de supervisión de la empresa minera. A pesar del conocimiento de los procedimientos de trabajo seguro el señor optó por tomar la decisión equivocada sin valorar las posibles consecuencias que ello podría generar. Además, de acuerdo con la Orden de Inspección N° 364-2017-SUNAFIL/INSSI como causas del accidente se ha consignado, entre otros: ingresar a un lugar no autorizado, falta de comunicación, exceso de confianza y mal discernimiento.

Conforme a lo anterior, se habría vulnerado el principio de Causalidad en tanto la SUNAFIL como ente fiscalizador ha determinado que la responsabilidad del accidente corresponde a un acto subestándar del propio trabajador. Por tanto, se debe archivar la imputación de cargos en la medida que no existe una relación de causalidad entre el presunto incumplimiento de obligaciones administrativas y el daño ocasionado (accidente mortal).

5. SOLICITUD DE ACOGIMIENTO A SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

De acuerdo con el numeral 27.6 del artículo 27° del RSFS, los recursos administrativos destinados a impugnar la resolución que impone una sanción están sujetos a silencio administrativo negativo. Cuando el administrado se acoja a la aplicación de silencio administrativo negativo, es de aplicación el silencio administrativo positivo en la siguiente instancia resolutiva.

Por su parte, el numeral 216.2 del artículo 216° del TUO de la LPAG establece que el término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

En el presente caso, la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018 que dispuso sancionar de forma solidaria a CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera se notificó a ambas empresas el día 20 de abril de 2018. Asimismo, el plazo para la interposición del recurso de reconsideración venció el día 14 de mayo de 2018, fecha en la que CORI PUNO había presentado su recurso de reconsideración.

De este modo, el plazo para resolver los recursos administrativos presentados por CORI PUNO y la Empresa Contratista vence el día 25 de junio de 2018, siendo improcedente computar el plazo para resolver los recursos de reconsideración con anterioridad al 14 de mayo de 2018.

En consecuencia, dado que el plazo para resolver los recursos de reconsideración presentados por CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera es de treinta (30) días hábiles, plazo que vence el día 25 de junio de 2018, resulta improcedente dar trámite al acogimiento al silencio administrativo negativo invocado por La Empresa Contratista Minera y al recurso de apelación presentado.

Por otro lado, si bien el silencio administrativo negativo tiene por efecto habilitar al administrado para la interposición de los recursos administrativos y acciones judiciales pertinentes, de acuerdo al numeral 197.3 del artículo 197 del TUO de la LPAG; debe tenerse

presente que en el presente caso al haberse determinado la responsabilidad solidaria de CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera, el acogimiento al silencio administrativo negativo correspondía haber sido presentado por ambas partes, caso contrario, se afectaría el derecho de una de estas a obtener un pronunciamiento expreso en relación a su recurso de reconsideración presentado.

Por lo expuesto, corresponde a la Gerencia de Supervisión Minera resolver los recursos de reconsideración presentados.

ANÁLISIS

Con relación al argumento de la Empresa Contratista y al argumento a) de CORI PUNO, tal como ha sido debidamente fundamentado en la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018 se ha verificado el incumplimiento de las obligaciones previstas en el numeral 4 del artículo 38°, el artículo 97° y el artículo 357° del RSSO, que constituyen infracciones sancionables en relación con el accidente mortal del señor

En efecto, en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha sancionado a CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera, dado que conformidad con el artículo 209° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N 014-92-EM (en adelante, TUO de la LGM), los titulares deben cumplir con las obligaciones de seguridad en el trabajo contempladas en dicho cuerpo normativo y las disposiciones reglamentarias. Por su parte, el literal I) del artículo 101° del TUO de la LGM establece que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los titulares mineros conlleva la imposición de sanciones³.

Asimismo, conforme a los artículos 37° numeral 11 y 216° del TUO de la LGM, así como del artículo 22.3 del RSFS, en el presente caso la empresa contratista minera es responsable solidaria por el incumplimiento a la obligación imputada, quien conforme al artículo 51° del RSSO se encuentra obligada a cumplir con lo establecido en el RSSO.

Acorde con lo anterior, en la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018 se ha fundamentado la responsabilidad administrativa imputable a CORI PUNO y a la Empresa Contratista Minera, acorde con el principio de Causalidad contenido en el numeral 8) del artículo 246° del TUO de la LPAG, según el cual la responsabilidad por infracciones administrativas debe recaer en quien realiza la conducta activa u omisiva constitutiva de infracción sancionable.

En consecuencia, conforme a lo dispuesto en el TUO de la LPAG, para cumplir con el principio de causalidad en la responsabilidad administrativa, corresponde determinar la relación causal entre la actuación del administrado y la infracción administrativa.

En efecto, tal como ha sido evaluado y fundamentado en la Resolución reconsiderada, ha sido verificado el incumplimiento de las obligaciones previstas en el numeral 4 del artículo 38°, el artículo 97° y el artículo 357° del RSSO por parte de CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera, de acuerdo a lo siguiente:

Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo Nº 014-92-EM

[&]quot;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 del Medio Ambiente".

Imputación	Obligación incumplida	Responsable
La supervisión no verificó el cumplimiento del numeral 4.2 del PETS "Reparación de tubería de agua", toda vez que no se coordinó con el Jefe de guardia y/o supervisor de turno solicitando la orden de trabajo para la reparación de la tubería de agua.	Numeral 4 del artículo 38° del RSSO	CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera
No se contaba con una copia del IPERC de Línea Base en la plataforma diamantina N° 3 de perforación ubicada en el cerro Cruz de Oro, en la cota de 4549 msnm.	Artículo 97° del RSSO	CORI PUNO y la Empresa Contratista Minera
La vía de tránsito que lleva a la plataforma de perforación N° 3 no contaba con barandas que eviten la caída de trabajadores.	Artículo 357° del RSSO	CORI PUNO

La actuación de Osinergmin en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha desarrollado de conformidad con las Leyes N° 28964 y N° 29901, el Decreto Supremo N° 088-2013-PCM y el RSFS siendo que la función supervisora, fiscalizadora y sancionadora de Osinergmin se desarrolla sin perjuicio de la actuación que pudiera corresponder a SUNAFIL.

Conforme a lo expuesto, la Orden de Inspección N° 364-2017-SUNAFIL/INSSI de fecha 21 de agosto de 2017 se relaciona con la actuación y procedimientos de SUNAFIL documento que no condiciona, ni excluye el ejercicio de las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora de Osinergmin para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas exigibles conforme al RSSO.

Asimismo, la Orden de Inspección N° 364-2017-SUNAFIL/INSSI de fecha 21 de agosto de 2017 desarrolla un análisis de causas del accidente mortal del señor para fines de la actuación de SUNAFIL, aspecto que no corresponde ser evaluado por Osinergmin y que no guarda relación, ni afecta la responsabilidad administrativa que ha sido determinada en el presente procedimiento administrativo sancionador, de conformidad con el numeral 8) del artículo 246° del TUO de la LPAG.

Respecto al argumento b), de acuerdo con las Leyes N° 28964 y N° 29901, el Decreto Supremo N° 088-2013-PCM, así como con el RSFS Osinergmin es competente para supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas en las actividades mineras incluyendo las referidas a la seguridad de infraestructura, sus instalaciones y gestión de seguridad de sus operaciones.

En tal sentido, en la actuación de Osinergmin se ha cumplido con las disposiciones legales vigentes, por lo que se encuentra acorde con lo estipulado en el numeral 70.1 del artículo 70° del TUO de la LPAG.

En el caso de accidentes mortales la función supervisora, fiscalizadora y sancionadora de Osinergmin se desarrolla sin perjuicio de la actuación que pudiera corresponder a SUNAFIL en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Por tanto, la actuación efectuada por SUNAFIL, con relación al accidente mortal del señor no afecta la actuación realizada por Osinergmin conforme a la normativa vigente, ni afecta al procedimiento administrativo sancionador seguido por Osinergmin.

Por otro lado, es deber jurídico del titular minero y la empresa contratista minera el cumplimiento efectivo de la normativa de seguridad minera conforme al RSSO, adoptando todas las precauciones necesarias para el desarrollo de sus actividades de forma segura, lo que no puede ser trasladado a los trabajadores.

En tal sentido, la responsabilidad administrativa determinada en el presente procedimiento administrativo sancionador no se elude o disminuye por el hecho de que hubiese existido algún acto negligente de los trabajadores o que estos hubiesen incumplido con sus obligaciones, como pretende CORI PUNO y La Empresa Contratista Minera en sus recursos de reconsideración.

Sobre el argumento c), se reitera que la responsabilidad de CORI PUNO y La Empresa Contratista Minera no se elude o disminuye por el hecho de que hubiese existido algún acto negligente de los trabajadores.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en el presente procedimiento administrativo sólo corresponde determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento a las obligaciones imputadas exigibles conforme al RSSO; ello sin perjuicio de la responsabilidad civil (contractual o extracontractual) o penal que pudiera originarse como consecuencia del accidente mortal, conforme al numeral 23.4 del artículo 24° del RSFS, aspecto que no es materia del presente procedimiento administrativo.

Con relación a sus argumentos referidos a la vulneración del principio de Causalidad, nos remitimos a lo señalado en el análisis del argumento de la Empresa Contratista y al argumento a) de CORI PUNO.

En consecuencia, los recursos de reconsideración presentados por CORI PUNO y La Empresa Contratista Minera deben ser declarados infundados.

7. SOBRE LA SOLICITUD DEL USO DE LA PALABRA

La Empresa Contratista Minera presentó en su escrito de reconsideración de fecha 9 de mayo de 2018 una solicitud de uso de la palabra.

Al respecto, se debe señalar que tanto los argumentos como el medio probatorio presentados por la Empresa Contratista Minera en su recurso de reconsideración, como aquellos presentados por CORI PUNO, han sido debidamente evaluados por el órgano sancionador, conforme a la presente resolución.

Asimismo, la presente resolución constituye una decisión debidamente motivada, que ha contado con elementos probatorios suficientes para resolver el presente procedimiento. En tal sentido, se ha cumplido cabalmente con el principio del Debido Procedimiento, al haberse respetado el derecho de defensa y evaluado todos los argumentos presentados y al no requerir el órgano sancionador de mayores elementos de juicio para resolver, de

conformidad con el artículo 33° del RSFS, corresponde denegar la solicitud de uso de palabra presentada por La Empresa Contratista Minera.

De conformidad con la Ley que Transfiere Competencias de Supervisión y Fiscalización de las Actividades Mineras al Osinergmin, Ley N° 28964; la Ley que precisa competencias del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, Ley N° 29901; el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS-CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2018-OS/CD.

SE RESUELVE:

<u>Artículo 1º.-</u> Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de acogimiento al silencio administrativo negativo y el recurso de apelación presentado por Andean Mining S.A.C. con fecha 21 de junio de 2018.

Artículo 2°. - Declarar INFUNDADO los recursos de reconsideración interpuestos por Cori Puno S.A.C. y Andean Mining S.A.C. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1038-2018 del 19 de abril de 2018.

Registrese y comuniquese

Firmado Digitalmente por: QUINTANILLA ACOSTA Dicky Edwin (FAU20376082114). Fecha: 25/06/2018

Edwin Quintanilla Acosta Gerente de Supervisión Minera