

**CRITERIO RESOLUTIVO ESPECÍFICO DE LA SALA 2 DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE
SANCIONES EN TEMAS DE ENERGÍA Y MINERÍA - TASTEM**

**CRITERIO RESOLUTIVO S2-8: ALCANCES DE LA OBLIGACIÓN DE LOS TITULARES MINEROS DE
CUMPLIR CON EL PARÁMETRO DE VELOCIDAD DE AIRE**

1. Consideraciones Previas

En diversos procedimientos administrativos sancionadores¹, la Gerencia de Supervisión Minera, en adelante la GSM, ha sancionado a los titulares mineros por incumplir el artículo 248° del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM, en adelante el RSSO², el cual contempla la obligación referida a que, en las labores de explotación incluidas las de desarrollo y preparación, la velocidad del aire no debe ser inferior a los 20 m/min (veinte metros por minuto) ni superior a los 250 m/min (doscientos cincuenta metros por minuto). Asimismo, en el caso de emplear explosivo ANFO u otros agentes de voladura, la velocidad del aire no debe ser inferior a los 25 m/min (veinticinco metros por minuto).

Al respecto, conforme se desprende de los diversos procedimientos administrativos sancionadores³ relacionados con el incumplimiento de la obligación antes descrita, la GSM verificó en supervisiones efectuadas a labores subterráneas, que los titulares mineros realizaban trabajos en dichas áreas sin mantener la velocidad mínima de aire de 20 m/min (veinte metros por minuto).

Sobre el particular, los administrados cuestionaron las sanciones impuestas por la GSM alegando que: i) la exigencia prevista en el artículo 248° del RSSO está condicionada a labores de explotación, desarrollo y preparación, lo cual no corresponde a las encontradas durante la supervisión, ya que estas se encontraban inoperativas y sin presencia de trabajadores, y ii) que el RSSO no ha establecido una velocidad de aire en labores de acceso y de tránsito en minas subterráneas.

Asimismo, alegaron que la velocidad de aire requerida en cámaras, donde generalmente se instalan subestaciones eléctricas, pequeñas bodegas o pequeños talleres, está influenciada por la velocidad de aire que se genera en las labores cercanas, no requiriéndose instalar ventilación localizada (ventiladores provistos de mangas de ventilación). Por lo tanto, la medición de la velocidad de aire efectuada a la subestación eléctrica puede considerarse como una medición puntual, pero no relevante, por cuanto como ya se indicó, el RSSO no establece que las subestaciones eléctricas requieran de una determinada velocidad de aire.

Por su parte, la GSM sostuvo que durante las visitas de supervisión se verificó que las labores no se encontraban bloqueadas con tapones u otros que impidieran el ingreso de personal,

¹ Procedimientos administrativos sancionadores seguidos en los Expedientes Nos. 201800109298 (CORI PUNO S.A.C.), 201900066407, 201800011332, 201800184898 (KARTIKAY PERUVIAN MINING COMPANY S.A.C.) y 201900037588 (COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A.), entre otros.

² RSSO
"Artículo 248.- En ningún caso la velocidad del aire será menor de veinte metros por minuto (20 m/min) ni superior a doscientos cincuenta metros por minuto (250 m/min) en las labores de explotación, incluido el desarrollo y preparación. Cuando se emplee explosivo ANFO u otros agentes de voladura, la velocidad del aire no será menor de veinticinco metros por minuto (25 m/min)."

³ Resoluciones Nos. 065-2019-OS/TASTEM-S2, 185-2019-OS/TASTEM-S2, 344-2019-OS/TASTEM-S2, 368-2019-OS/TASTEM-S2 y 070-2020-OS/TASTEM-S2 del 12 de febrero, 2 y 17 de diciembre de 2019 y 2 de marzo y 11 de junio de 2020, respectivamente.

como exige el RSSO en caso de paralización temporal o definitiva. Además, en algunos casos, se constató la presencia de trabajadores realizando diversas actividades en las labores supervisadas. Adicionalmente, la GSM analizó el programa de explotación, preparación, desarrollo y exploraciones en el cual se constató que las labores supervisadas estaban programadas para ejecutar estos trabajos.

2. Problemática

De los antecedentes expuestos, se advierte que existe una interpretación discrepante respecto del alcance y contenido de la obligación prevista en el artículo 248° del RSSO el cual exige una velocidad de aire mínima en las labores de explotación, incluido el desarrollo y preparación.

La GSM considera que el artículo 248° del RSSO, establece dos condiciones que deben cumplirse: i) que la velocidad de aire no sea menor de 20 m/min (veinte metros por minuto) y, ii) que la medición se efectúe en labores mineras subterráneas (labores de explotación, incluidas el desarrollo y preparación), como las verificadas durante las visitas de supervisión.

De otro lado, los administrados consideran que las labores supervisadas se encontraban inoperativas, por lo que no constituyen labores de explotación, incluido el desarrollo y preparación, y que la inexistencia de trabajadores evidencia la no ejecución de actividades de explotación. Además, que la velocidad de aire no resulta exigible para labores de acceso y de tránsito en una mina subterránea, así como en cámaras donde se ubican subestaciones eléctricas.

En tal sentido, resulta necesario determinar cuál es el alcance de la obligación prevista en el artículo 248° del RSSO.

3. Desarrollo

Al respecto, el artículo 248° del RSSO, contemplado en el Subcapítulo VIII -Ventilación del Capítulo I – Estándares de las Operaciones Mineras Subterráneas, dispone lo siguiente:

“Artículo 248.- En ningún caso la velocidad del aire será menor de veinte metros por minuto (20 m/min) ni superior a doscientos cincuenta metros por minuto (250 m/min) en las labores de explotación, incluido el desarrollo y preparación. Cuando se emplee explosivo ANFO u otros agentes de voladura, la velocidad del aire no será menor de veinticinco metros por minuto (25 m/min).” (Subrayado agregado)

Ahora bien, conforme con el artículo 2° del RSSO, las actividades mineras desarrolladas en superficie o subterráneas son las siguientes: exploración, explotación (desarrollo, preparación, explotación propiamente dicha, depósitos de minerales, desmontes y relaves, entre otros), beneficio, almacenamiento, sistemas de transportes, entre otros⁴.

⁴ RSSO

“Artículo 2.- Las actividades a las que alcanza el presente reglamento son las siguientes:

a) Las actividades mineras desarrolladas en los emplazamientos en superficie o subterráneos de minerales metálicos y no metálicos:

1. Exploración (perforación diamantina, cruceros, trincheras, entre otros).
2. Explotación (desarrollo, preparación, explotación propiamente dicha, depósitos de minerales, desmontes y relaves, entre otros).
3. Beneficio (lavado metalúrgico del mineral extraído, preparación mecánica, concentración, lixiviación, adsorción-desorción, Merrill Crowe, tostación, fundición, refinación, entre otros).

En cuanto a la actividad de preparación, esta corresponde al desarrollo de minería subterránea y se refiere a la preparación de una propiedad o área minera, susceptible de ser explotada por métodos de minería subterránea, de tal forma que el depósito pueda ser analizado y puedan estimarse sus reservas. Las labores de desarrollo pueden ser: desarrollo productivo (avance con extracción de mineral) o improductivo (avance en estéril). Las labores de preparación comprenden la construcción de chimeneas, subniveles paralelos al mineral, ventanas de acceso al mineral, construcción de bolsillos y refuerzo de cimbras. Labor es el trabajo de excavación en la roca, cualquiera sea su dirección, inclinación y tamaño⁵.

Conforme se desprende del artículo 248° del RSSO la obligación prevista en dicha norma comprende dos condiciones concurrentes para su observancia: i) que la velocidad de aire no sea menor de 20 m/min (veinte metros por minuto); y, ii) que la medición se efectúe en labores mineras subterráneas (labores de explotación, incluido el desarrollo y preparación).

De acuerdo con lo expuesto, para la configuración del incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 248° del RSSO se requiere la constatación *in situ* del parámetro de velocidad de aire por debajo del mínimo permitido y que dicha medición se efectúe en labores mineras subterráneas, tales como explotación, incluido el desarrollo y preparación. Asimismo, para efectos de determinar la operatividad de la labor, deberá considerarse lo previsto en el artículo 277° del RSSO que regula los supuestos de paralización temporal o definitiva. Conforme con dicha norma, las labores de explotación inoperativas o paralizadas son aquellas que se encuentran bloqueadas con tapones u otros mecanismos que impidan el ingreso del personal.

Del mismo modo, respecto del cumplimiento del parámetro de velocidad de aire previsto en el artículo 248° del RSSO en subestaciones eléctricas, resulta de utilidad considerar la definición de la actividad de desarrollo minero contenida en el Glosario Técnico Minero del Ministerio de Energía y Minas de la República de Colombia⁶, según la cual es el conjunto de

4. Almacenamiento de concentrados de mineral, carbón activado, refinados, minerales no metálicos, relaves, escorias y otros.

5. Sistema de transporte minero (fajas transportadoras, tuberías o mineroductos, cable carriles, entre otros).

6. Labor general (ventilación, desagüe, izaje o extracción, entre dos o más concesiones de diferentes titulares de actividades mineras).

7. Actividades de cierre de minas (cierre temporal, progresivo y final de componentes) (...)”

⁵ Como información referencial resulta de utilidad considerar los siguientes conceptos contemplados en el Glosario Técnico Minero del Ministerio de Energía y Minas de la República de Colombia, respecto de la actividad de desarrollo:

“Desarrollo (minería subterránea)

Preparación de una propiedad o área minera, susceptible de ser explotada por métodos de minería subterránea, de tal forma que el depósito pueda ser analizado y estimar sus reservas. El desarrollo es una etapa intermedia entre la exploración y la extracción propiamente dicha y comprende las labores mineras encaminadas a crear los accesos y vías internas dentro del depósito con el fin de preparar la extracción y el transporte del mismo. Los desarrollos pueden ser: desarrollo productivo o desarrollo improductivo.

Desarrollo improductivo (minería subterránea)

Cuando el avance se realiza en estéril (cruzadas).

Desarrollo productivo (minería subterránea)

El avance horizontal que se realiza con extracción de mineral (elaboración de guías), se utiliza comúnmente donde la mena o el depósito son relativamente más blandos que el estéril, y las capas o vetas son de potencia media.

Avance

Longitud de una labor (frente de trabajo como guías, tambores, cruzadas, entre otros) en una mina, elaborada o abierta en un período determinado (jornada, día, semana u otro). El avance mide el rendimiento de la operación minera.

Galería Principal

Vías que comunican con los túneles o galerías de acceso, utilizadas para transporte y movilización de material y personal).”

Documento disponible en el siguiente enlace web:

<https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/GLOSARIO+MINERO+FINAL+29-05-2015.pdf/cb7c030a-5ddd-4fa9-9ec36de512822e96>

⁶ Glosario Técnico Minero del Ministerio de Energía y Minas de la República de Colombia.

“Desarrollo minero

actividades que permiten el acceso al yacimiento y el establecimiento de la infraestructura del proyecto.

De acuerdo con lo señalado, las instalaciones eléctricas, tales como subestaciones, ubicadas en labores de minería subterránea, tienen como finalidad distribuir energía eléctrica, por lo que forman parte de las labores de desarrollo, toda vez que hacen posible la explotación de mineral al suministrar energía eléctrica a las labores de minería subterránea y a los equipos mineros.

Ello, se corrobora con lo previsto en el artículo 217° del RSSO⁷, según el cual las labores de interior mina comprenden los niveles, sub-niveles, cruceros, tajeos, echaderos, talleres, instalaciones eléctricas y mecánicas, zonas de estacionamiento y otros lugares de acceso.

Adicionalmente, es importante mencionar que el alcance de la obligación prevista en el artículo 248° del RSSO se extiende a toda zona de trabajo en minería subterránea de manera permanente y continua. Ello, con el objetivo de que las actividades mineras se realicen en condiciones seguras.

Del mismo modo, corresponde señalar que la ausencia de trabajadores en una “labor de explotación”, por ejemplo, no incide en su calificación como tal. En ese sentido, lo relevante para la exigencia de la obligación contenida en el artículo 248° del RSSO es que la “labor de explotación” se encuentre operativa, pues al tener dicha condición es susceptible de que en ella se ejecuten actividades y tareas y, en consecuencia, se produzca el ingreso y la presencia de trabajadores y equipos en su interior. Debe señalarse que la operatividad de una labor de explotación permite el acceso a la misma del personal y equipos o maquinarias.

Asimismo, como se ha indicado en párrafos precedentes, para determinar la operatividad de la labor deberá considerarse lo previsto en el artículo 277° del RSSO que regula los supuestos de paralización temporal o definitiva. Conforme con dicha norma, las labores de explotación inoperativas o paralizadas son aquellas que se encuentran bloqueadas con tapones u otros mecanismos que impidan el ingreso del personal.

En tal sentido, es responsabilidad de los titulares mineros adoptar las medidas para garantizar de forma permanente el cumplimiento del parámetro de velocidad de aire previsto en el RSSO, mediante el uso de ventiladores u otros equipos que la industria minera provea. Ello más aún cuando una labor minera acondicionada para la explotación, incluido el desarrollo y preparación requiere la presencia de personal y equipos.

4. Criterio resolutivo:

“Para la configuración del incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 248° del RSSO se requiere la constatación in situ del parámetro de velocidad de aire por debajo del

Fase del Ciclo Minero que empieza desde la confirmación de la existencia de los depósitos minerales hasta el comienzo de su explotación. Comprende el conjunto de actividades que permiten el acceso al yacimiento y el establecimiento de la infraestructura del proyecto para asegurar la rentabilidad de la mina en concordancia con la legislación vigente. (...)”

Documento disponible en el siguiente enlace web:

<https://www.minenergia.gov.co/documents/10180/698204/GLOSARIO+MINERO+FINAL+29-05-2015.pdf/cb7c030a-5ddd-4fa9-9ec3-6de512822e96>

⁷ RSSO

“Artículo 217.- Todas las labores de interior mina (niveles, sub-niveles, cruceros, tajeos, echaderos, talleres, instalaciones eléctricas y mecánicas, zonas de estacionamiento y otros lugares de acceso) deberán estar señalizadas con material de alta reflexividad de acuerdo al Código de Señales y Colores de acuerdo al ANEXO N° 17.”

mínimo permitido y que dicha medición se efectúe en labores subterráneas de explotación, incluido el desarrollo y preparación.

La verificación del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 248° del RSSO se efectúa en labores subterráneas operativas cuya condición se determina conforme lo previsto en el artículo 277° del RSSO.”