

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

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 189-2019-OS/TASTEM-S2

Lima, 17 de junio de 2019

VISTO:

El Expediente N° 201800184128 que contiene el recurso de apelación interpuesto por COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., representada por la señora Alicia Tejada Gurmendi, contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1019-2019 de fecha 17 de abril de 2019, mediante la cual se la sancionó con multa por incumplir el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM.

CONSIDERANDO:

- Mediante Resolución N° 1019-2019 de fecha 17 de abril de 2019, la Gerencia de Supervisión Minera, en adelante GSM, sancionó a COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., en adelante BUENAVENTURA, con una multa total de 45.30 (cuarenta y cinco con treinta 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 artículo 151° del RSSO¹ Durante la visita de supervisión se constató la falta de estaciones de refugio para casos de siniestro en los siguientes frentes de trabajo, que se encontraban en actividad al momento de la supervisión: i) Rampa negativa 627 del Nivel 3710 Mina Socorro y ii) Galería 6693 NW Nivel 4300.	Numeral 2.1.4 del Rubro B ²	33.94 UIT
2	Infracción al artículo 151° del RSSO Durante la visita de supervisión se verificó que el refugio minero para caso de siniestro de la zona de profundización, ubicado en la Estocada 7495 del Nivel 4300 Mina Huantajalla, no cumple con los requisitos mínimos de seguridad señalados en el Anexo N° 19 del RSSO, según el detalle siguiente: a) Chimenea de ventilación o taladro de 6" de diámetro con comunicación a niveles superiores, los que a su vez estarán comunicados a superficie. b) Puerta de escape auxiliar.	Numeral 2.1.4 del Rubro B	6.50 UIT

¹ Decreto Supremo N° 024-2016-EM

Artículo 151.- Toda mina subterránea dispone de estaciones de refugio herméticas que son construidas o instaladas de acuerdo al ANEXO 19. Todo trabajador debe ser instruido sobre la ubicación y uso de dichas estaciones.

² Resolución de Consejo Directivo N° 039-2017-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. Incumplimiento de normas de diseño, instalación, construcción, montaje, operación, proceso y control de terreno

2.1. En concesiones mineras

2.1.4. Estaciones de refugio

Base legal: Arts. 151 del RSSO

Sanción: Multa de hasta 500 UIT

RESOLUCIÓN N° 189-2019-OS/TASTEM-S2

	c) Línea independiente de agua potable. d) Puertas con cierre hermético.		
3	Infracción al artículo 151° del RSSO Durante la visita de supervisión se verificó que el refugio minero para caso de siniestro de la zona de profundización, ubicado en la Estocada 7054 del Nv 3710 Mina Socorro, no cumple con los requisitos mínimos de seguridad señalados en el Anexo N° 19 del RSSO, según el detalle siguiente: a) Chimenea de ventilación o taladro de 6" de diámetro con comunicación a niveles superiores, los que a su vez estarán comunicados a superficie. b) Puerta de escape auxiliar. c) Línea independiente de agua potable. d) Señalización de las rutas que conduzcan a los refugios, las cuales deben ser de fácil acceso incluso para vehículos. e) Puertas con cierre hermético.	Numeral 2.1.4 del Rubro B	4.86 UIT
MULTA TOTAL			45.30 UIT

Como antecedentes relevantes, cabe señalar los siguientes:

- a) Del 7 al 12 de junio de 2018, se llevó a cabo una visita de supervisión especial a la unidad minera "Uchucchacua" con el propósito de verificar el cumplimiento de la normativa vigente, conforme consta en el Acta de Supervisión Operativa en Geomecánica Junio 2018 obrante de fojas 12 a 15 del expediente y en los documentos "Requisitos Mínimos de Seguridad de las Estaciones de Refugios para casos de Siniestros" obrantes de fojas 17 a 18 del expediente, debidamente suscritos por los representantes de la administrada y de Osinergmin. Las observaciones de la administrada fueron registradas en la citada Acta.
- b) Mediante Oficio N° 358-2019 notificado electrónicamente a BUENAVENTURA el 6 de febrero de 2019, al cual se adjuntó el Informe de Instrucción Inicio de PAS N° 285 del 21 de enero de 2019, se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, otorgándosele un plazo de siete (7) días hábiles para la presentación de sus descargos.
- c) BUENAVENTURA no presentó descargos al inicio del procedimiento sancionador.
- d) Con Oficio N° 140-2019-OS-GSM notificado electrónicamente el 4 de abril de 2019, se trasladó a BUENAVENTURA el Informe Final de Instrucción N° 763-2019, otorgándosele el plazo de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos.
- e) BUENAVENTURA no presentó descargos al Informe Final de Instrucción.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Mediante escrito de registro N° 201800184128 de fecha 14 de mayo de 2019, BUENAVENTURA interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 1019-2019 de fecha 17 de abril de 2019, solicitando su nulidad, en atención a los siguientes fundamentos:

Sobre la infracción N° 1³

³ Adjunto a su recurso de apelación, la administrada presenta el documento "Sustento a Imputación de Infracción según expediente N° 201800184128", obrante a fojas 132 del expediente, en el cual indica lo siguiente:

Considerando que existe riesgo de caída de rocas, la Rampa 627 no contempló un refugio, sino una vía de escape muy próxima. En efecto, como resultado de la evaluación del mapa de riesgos de la Rampa 627 (adjunta mapa), que demuestra que la distancia de dicho frente de trabajo al Pique Luz es de 324.56 metros, se

- a) El artículo 151° del RSSO describe la necesidad de contar con refugios herméticos con la condición de que sean implementados y/o definidos de acuerdo a los criterios contenidos en el Anexo N° 19. Por lo tanto, cabe la posibilidad de que se concluya que no se necesita ningún refugio.



Al respecto, el Anexo N° 19 del RSSO describe que: *"(...) Para la ubicación de estaciones de refugio, se deberá considerar, entre otros, lo siguiente: Estarán en función del avance de los frentes de trabajo y a una distancia no mayor a 500 metros de dichos frentes (...)."* En ese sentido, si a una distancia mucho menor a la exigida por el RSSO se identifica que los niveles cuentan con vías de escape, resultaría desproporcional exigir la implementación de estaciones de refugios, más aún cuando la norma bajo análisis no establece como mandato que se implementen refugios cada 500 metros.

En dicho contexto, considerando que la Rampa Negativa 627 Nv 3710 se ubica a una distancia de 324.56 metros del Pique Luz que funciona como una vía de escape óptima para casos de siniestros, se concluye que dicho frente de trabajo no requiere contar con estaciones de refugio.

De otro lado, de acuerdo a la evaluación geomecánica realizada en la unidad minera Uchucchacua, la Galería 6693NW Nv 4300 constituye un ambiente rocoso de calidad regular 3, definida como de favorable estabilidad. Además, considerando que la distancia de la labor en dicho nivel es de 460 metros aproximadamente, no resulta necesario implementar un refugio minero.

Por lo tanto, la imputación formulada vulnera al Principio de Legalidad y el literal d) del numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú⁴.



Ahora bien, los hechos expuestos no fueron incorporados en la evaluación realizada en campo y gabinete por la supervisión de Osinergmin; asimismo, la GSM no valoró adecuadamente los medios probatorios que dieron origen al presente procedimiento sancionador. Dicha falta de motivación generó un estado de desprotección en BUENAVENTURA y la vulneración del Principio de Debido Procedimiento⁵, así como del inciso 5 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú⁶.

concluyó que no se requería la implementación de un refugio. Señala que el citado Pique es una ruta de evacuación utilizada en casos de siniestros, por lo que cuenta con la infraestructura y servicios necesarios para evacuar al personal que labora en la zona. Además, actualmente la labor se encuentra paralizada.

De otro lado, refiere que el Nivel 4300 se ubica en una zona alta y está compuesto por roca de calidad tipo 2, la cual es estable, con RMR de hasta 62 que garantiza la estabilidad de las labores en dicha zona. En ese sentido, el mismo no fue materia de análisis en la evaluación de riesgos. Concluye que: i) La Rampa 627 no necesita la implementación de un refugio minero, ya que la distancia al Pique Luz es de 325 metros, ii) La Rampa 626-1 considera la implementación de un refugio minero en el Nivel 3710, dado que la roca varía de tipo 3 a 4, iii) El Nivel 4300 Huantajalla está compuesto por rocas de tipo 2 a 3, que son consideradas de buena calidad. Por lo tanto, no se requiere implementar un refugio minero, más aun considerando que la distancia relativa de las labores es de 460 metros aproximadamente.

⁴ El citado artículo de la Constitución Política del Perú define al Principio de Legalidad como una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector para el ejercicio del poder punitivo.

Adicionalmente, el Principio de Legalidad no sólo es una garantía para los administrados, sino también establece la prohibición de la imposición de sanciones desprovistas de un marco legal y/o sujetos a meras interpretaciones de la administración.

Al respecto, cita a Jorge Danós, en "La preferencia de los principios de la potestad sancionadora". Sobre el particular, señala que el Principio de Legalidad supone la prohibición de la imposición de sanciones desprovistas de cobertura legal y la prohibición de que los reglamentos establezcan infracciones y sanciones por iniciativa propia, sin amparo de normas con rango de ley.

⁵ El citado Principio obliga a la administración a emitir actos administrativos respetando los derechos y garantías del administrados, entre ellos, el derecho a recibir una decisión debidamente motivada.

⁶ Señala que de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3943-2006-P/TC, el contenido constitucionalmente garantizado del derecho a la debida motivación queda delimitado en los siguientes supuestos:

BUENAVENTURA concluye señalando que la GSM no sólo debió limitarse a describir los hechos o normas jurídicas vinculadas al presente procedimiento, sino analizarlas y vincularlas con las obligaciones, para finalmente concluir si corresponde la declaración de responsabilidad administrativa.



Sobre la infracción N° 2

- b) BUENAVENTURA señala que el Nivel 4300 se compone de un ambiente rocoso de calidad regular 3, definida como de estabilidad favorable. Asimismo, la distancia de las labores en dicho nivel es de 460 metros aproximadamente. Por lo tanto, no es necesaria la implementación de un refugio minero.

Sobre la infracción N° 3

- c) BUENAVENTURA sostiene que la GSM no consideró la presencia de una vía de escape, conforme se detalla en el Anexo N° 1 del recurso de apelación.

Sobre las acciones de mejora que implementó

- d) Conforme indicó en su escrito del 28 de junio de 2018, adquirió dos (2) cámaras de refugios registrados con las órdenes N° 10141246 y N° 10141247, como parte de las medidas de mejora continua que pone en práctica BUENAVENTURA⁷.

No obstante, Osinergmin no ha valorado dicho comportamiento diligente mediante la reducción de las multas, vulnerando el Principio de Razonabilidad⁸. Al respecto, sostiene que las sanciones que se le impongan deben ser proporcionales a los supuestos hechos infractores.



Sobre la vulneración al Principio de Debido Procedimiento

- e) La resolución de sanción le atribuyó responsabilidad administrativa en base a una evaluación parcial e incompleta de los hechos y medios probatorios que adjuntó y que demuestran que no incurrió en las infracciones N° 1, 2 y 3.

De otro lado, BUENAVENTURA sostiene que efectuó la evaluación de riesgos requerida por la normativa sectorial con carácter preventivo.

"a) Fundamentación jurídica, que no implica la sola mención de las normas a aplicar al caso, sino la explicación y justificación de por qué tal caso se encuentra o no dentro de los supuestos que contemplan tales normas; b) Congruencia entre lo pedido y lo resuelto, que implica la manifestación de los argumentos que expresarán la conformidad entre los pronunciamientos del fallo y las pretensiones formuladas por las partes; y, c) Que por sí misma exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si ésta es breve o concisa, o se presenta el supuesto de motivación por remisión."

Asimismo, el derecho a una debida motivación es una exigencia constitucional que obliga a la autoridad administrativa a emitir resoluciones fundadas en razones o justificaciones objetivas que le permitan tomar decisiones acertadas y acordes a derecho. En ese sentido, bajo ningún supuesto, se debe dejar de valorar los hechos advertidos en la supervisión.

⁷ Ver anexo N° 1 del recurso de apelación.

⁸ De acuerdo al citado Principio, "Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

Medios probatorios

- f) Adjunta como anexos los siguientes: Evaluación de Riesgos para las Estaciones de Refugio en Casos de Siniestros y la Evaluación Geomecánica del Nivel 4300-Mina Huantajalla⁹.

Sobre la posibilidad de ampliar sus argumentos

- g) Al amparo de lo establecido por el numeral 170.1 del artículo 170° del T.U.O. de la Ley N° 27444, se reserva el derecho de ampliar sus argumentos.
3. A través del Memorándum N° GSM-283-2019 recibido el 21 de mayo de 2019, la GSM remitió al Tastem el expediente materia de análisis.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre la infracción N° 1

4. Con relación a lo alegado en los literales a) y f) del numeral 2 de la presente resolución, cabe indicar que el artículo 151° del RSSO, cuyo incumplimiento se imputa a BUENAVENTURA, establece expresamente lo siguiente:

Artículo 151.- Toda mina subterránea dispone de estaciones de refugio herméticas que son construidas o instaladas de acuerdo al ANEXO N° 19. (...)

A su vez, el ANEXO N° 19 - Requisitos mínimos de seguridad de las estaciones de refugio para casos de siniestros, señala:

"1. ESTUDIO DE RIESGOS

El número y ubicación de las estaciones de refugio debe ser determinado de acuerdo a un estudio de riesgos elaborado por el titular de la actividad minera. Para la ubicación de las estaciones de refugio, se debe considerar, entre otros, lo siguiente:

- *Se determina en función del avance de los frentes de trabajo y a una distancia no mayor a 500 metros de dichos frentes. (...)"*

⁹ El estudio de riesgos concluye lo siguiente:

"6. Conclusiones

6.1. Rampa N° 626-1:

- *De acuerdo con la evaluación geomecánica del macizo en Nv. 3710 es el que tiene mayor riesgo de desprendimiento de rocas por tener tipo de roca IIIB y IVA.*

6.2. Rampa 626-2:

- *De acuerdo a la evaluación del macizo rocoso los niveles 3710 y 3640 tienen un riesgo considerable de desprendimiento de rocas por tener tipo de roca tipo III Regular con RMR 41<60, seguido y en menor porcentaje, roca IV Mala RMR entre 21-40 en menor porcentaje.*
- *Todo el personal se encuentra trabajando en la Rampa 626-1 ya que como se describió líneas arriba la Rp. 626-2 se encuentra paralizada.*

7. Recomendaciones:

- *Rampa N° 626-1, Estación de Refugio en el Nv. 3710.*
- *Plano de Ubicación, Mantener la estación de Refugio en el Nv. 3710."*

El documento "Evaluación Geomecánica del Nivel 4300-Mina Huantajalla", concluye que:

"1.- Siendo una zona con calidad de roca 2 y 3, las infraestructuras de las labores en operación presentan condiciones favorables de estabilidad.

2.- La calidad del material permite realizar en las infraestructuras con las recomendaciones del Área Geomecánica, en relación al diseño de sostenimiento para el mismo.

3.- El sostenimiento final recomendado actual en las labores de operación, es split set más malla electro soldada en la G1.6693SW, Cx 6778SW, Cx.812, Es.526NE, G1.503NE, Rp.6545(+), Rp.6543(-), G1 6586NE, G1.6570SW y la Rp.6732(+) del Cx 6693SW, By 6693SW y el Cx 6778SW; de esta forma incrementamos los factores de seguridad garantizando la estabilidad de las labores."

De las normas jurídicas citadas se concluye que toda mina subterránea debe contar con estaciones de refugio herméticas, las cuales, entre otros aspectos, deben ubicarse a una distancia no mayor de 500 metros de los frentes de trabajo, cuyo objeto es proteger a los trabajadores en caso de un eventual siniestro. En consecuencia, la infracción se configura si no se implementan las estaciones de refugio necesarias tomando en consideración lo antes descrito, sin perjuicio de las otras disposiciones establecidas en el Anexo N° 19 del RSSO.

Precisado lo anterior, se debe indicar que el artículo 165° de la Ley N° 27444 y modificatorias señala que no son objeto de probanza, entre otros, aquellos hechos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa¹⁰.

Por su parte, los numerales 13.1 y 13.2 del artículo 13° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin aprobado por Resolución N° 040-2017-OS/CD, en adelante RSFS, señalan que el Acta de Supervisión contienen los hechos constatados durante una visita de supervisión, cuyo contenido se tiene por cierto, salvo prueba en contrario¹¹.

Asimismo, se debe indicar que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin aprobada por Ley N° 27699, el artículo 89° del Reglamento General de Osinergmin aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM y el artículo 23° del RSFS, en el marco de los procedimientos sancionadores a cargo de Osinergmin, la responsabilidad es objetiva¹².

En dicho contexto, corresponde anotar que, de fojas 12 a 15 del expediente, obra el Acta de Supervisión Operativa en Geomecánica Junio 2018, que contiene los hechos detectados *in situ* durante la visita de supervisión realizada del 7 al 12 de junio de 2018 a la unidad minera "Uchucchacua", la cual fue suscrita por el supervisor de Osinergmin y el representante de BUENAVENTURA. Como hecho constatado N° 4, se indicó lo siguiente:

¹⁰ Ley N° 27444 y modificatorias

Artículo 165.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

¹¹ Resolución N° 040-2017-OS/CD

Artículo 13.- Acta de supervisión

13.1 Es el documento en el cual se describen las acciones realizadas durante una visita de supervisión, suscrita por Osinergmin y/o la Empresa Supervisora, así como por el Agente Supervisado, a través de su representante o con quien se entienda la diligencia, a quien se deja una copia.

13.2 El Acta de Supervisión incluye necesariamente la siguiente información: lugar, fecha, hora de inicio y fin de la diligencia; el nombre o razón social del Agente Supervisado; el nombre, firma y documento de identidad de las personas participantes cuando puedan ser identificadas; así como los hechos constatados. Su contenido se tiene por cierto, salvo prueba en contrario.

¹² Ley N° 27699

Artículo 1.- Facultad de Tipificación

(...)

La infracción será determinada en forma objetiva y sancionada administrativamente, de acuerdo a la Escala de Multas y Sanciones del Osinerg, aprobada por el Consejo Directivo; la cual podrá contemplar, entre otras, penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre de establecimientos y paralización de obras.

Decreto Supremo N° 054-2001-PCM

Artículo 89°- Responsabilidad del Infractor- La responsabilidad del infractor en caso de procedimientos administrativos sancionadores que se sigan ante Osinergmin, debe distinguirse de la responsabilidad civil o penal que se origine, de los hechos u omisiones que configuren infracción administrativa. La responsabilidad administrativa por incumplimiento de las disposiciones legales, técnicas, derivadas de contratos de concesión y de las dictadas por OSINERGMIN es objetiva.

Resolución N° 040-2017-OS/CD

Artículo 23.- Determinación de responsabilidad

23.1 La responsabilidad administrativa por el incumplimiento de la normativa o de las disposiciones emitidas por OSINERGMIN es determinada de forma objetiva, conforme a lo previsto en los artículos 1 y 13 de las Leyes Nos. 27699 y 28964, respectivamente.

"Hechos constatados"

4. En la Unidad Minera Uchucchacua se constató que los refugios mineros para caso de siniestro se encuentran distantes como se describe:

1.-Refugio minero para caso de siniestro de la Zona Mina Socorro (ubicado en la Estocada 7054 NW Nivel 3710 Zona Mina Socorro); se encuentra a una distancia de 4767 metros con respecto a la Rampa negativa 627 del Nivel 3710 Mina Socorro, actualmente en actividad.

2.- Refugio minero para caso de siniestro de la Zona Mina Huantajalla-Casualidad (ubicado en la Estocada 7495 en la rampa 575 Nivel 4300); se encuentra a una distancia de 1791 metros con respecto a la Galería 6693 NW Nivel 4300, actualmente en actividad. De tal forma no cumplen con el reglamento vigente."

De acuerdo a lo anterior, quedó acreditado que los frentes de trabajo Rampa negativa 627 del Nivel 3710 Mina Socorro y Galería 6693 NW Nivel 4300 no disponían de estaciones de refugio ubicados a una distancia no mayor de 500 metros, por lo que BUENAVENTURA infringió el artículo 151° del RSSO.

Ahora bien, dado que la obligación materia de análisis es de naturaleza preventiva y forma parte del sistema de respuestas ante emergencias mineras, el artículo 151° del RSSO no admite la posibilidad de que los frentes de trabajo de una mina subterránea no cuenten con su respectiva estación de refugio, cuando existan vías de escape o el tipo de roca de las labores sea favorable.

En efecto, los refugios mineros tienen por objeto la protección de los trabajadores ante emergencias o siniestros, para lo cual cumplen con determinadas características que permiten que el personal pueda reunirse y esperar a ser socorridos, las cuales no son exigidas a las labores mineras o a las vías de escape. De acuerdo al Anexo N° 19 del RSSO, los refugios mineros deben contar con línea de comunicación al exterior, stock mínimo de agua potable y alimentos no perecibles por un mínimo de cinco (5) días, puerta de cierre hermético, puerta de escape auxiliar, un (1) botiquín de primeros auxilios, un cargador de lámparas portátiles, entre otros.

Además, la obligación de contar con refugios mineros debe cumplirse independientemente de la implementación de vías de escape como chimeneas, con las que se debe contar de acuerdo al inciso b) del artículo 277° del RSSO¹³, ya que en caso de que no se logre llegar a la vía de escape, los trabajadores podrán protegerse en los refugios mineros.

En ese sentido, el hecho de que el frente de trabajo Rampa negativa 627 del Nivel 3710 Mina Socorro se encuentre a menos de 500 metros de la vía de escape Pique Luz no exonera a BUENAVENTURA de contar con una estación de refugio instalada de acuerdo a los requisitos contenidos en el Anexo N° 19 del RSSO.

De igual forma, el hecho de que el frente de trabajo Galería 6693NW Nv 4300 cuente con rocas de condición favorable de tipo 2 o 3, no exime a BUENAVENTURA de contar con una estación de refugio instalada a una distancia no mayor de 500 metros.

¹³ RSSO

Artículo 277.- En las bocaminas, piques, chimeneas e inclinados de minas subterráneas y en operaciones a cielo abierto, se debe observar las siguientes condiciones de seguridad, en lo que corresponda:

(...) b) Toda mina subterránea debe tener, por lo menos, dos (2) vías de acceso a la superficie, separadas entre sí, como mínimo, por treinta (30) metros o comunicadas a una mina vecina. Estas vías deberán mantenerse en buen estado y debidamente señalizadas para ser utilizadas como escape en casos de emergencia.

Asimismo, dado que la finalidad del refugio minero no es permitir que los trabajadores evacúen al exterior, sino brindarles las condiciones necesarias para coadyuvar a su supervivencia ante una emergencia en los casos en que no puedan llegar a las vías de escape, no corresponde eximir de responsabilidad a la administrada bajo el argumento de que el Nivel 4300 se ubicaba en una zona alta.



De otro lado, dado que la obligación de contar con refugios mineros no hace diferencia en función del tamaño de la labor, el argumento presentado sobre el particular por la administrada no desvirtúa la imputación. En ese sentido, si bien la administrada sostiene que la labor realizada en la Galería 6693NW Nv 4300 está a una distancia de 460 metros aproximadamente, ello no le exonera de responsabilidad administrativa, toda vez que, al ser un frente de avance en actividad, requería la implementación de un refugio minero.

Además, si bien la administrada sostiene que la labor minera Rampa negativa 627 del Nivel 3710 Mina Socorro se encuentra paralizada, no presenta medio probatorio alguno para acreditar ello.

Finalmente, considerando que BUENAVENTURA no presentó descargos al inicio del procedimiento sancionador ni al Informe Final de Instrucción, a pesar de que fue debidamente notificada, no resultó pertinente plantear en los actos administrativos anteriores a la presente resolución la diferencia entre vías de escape y estaciones de refugio, ni la necesidad de contar con la estación de refugio independientemente del tipo de roca de la labor o su longitud. En ese orden de ideas, la resolución de sanción no vulnera el derecho de defensa de la recurrente, ni genera que la misma adolezca de nulidad por indebida motivación.



Además, se debe resaltar que el RSSO es clara en la descripción de la obligación de contar con refugios mineros, de cuya revisión se advierte que la misma no admite excepciones. Sobre el particular, se debe señalar que BUENAVENTURA en su condición de titular minero, en todo momento se encontraba en capacidad técnica y administrativa para conocer e interpretar correctamente las leyes, normas y procedimientos vigentes aplicables al sector minero, así como las obligaciones que debía cumplir durante la ejecución de sus actividades, lo que no ha ocurrido en el presente caso, configurándose el ilícito administrativo imputado.

Sin perjuicio de ello, se debe anotar que, en el Informe de Instrucción N° 628, el Informe Final de Instrucción N° 757-2019 y la Resolución N° 1037-2019, la GSM sí describió el hecho imputado en función de lo verificado in situ por los supervisores de Osinergmin y cómo es que el mismo trasgredió la obligación contenida en el artículo 151° del RSSO, cuya conducta típica es descrita en el numeral 2.1.4 del Rubro B de la Resolución N° 039-2017-OS/CD.

De igual forma, la primera instancia evaluó todos los medios probatorios obrantes en el expediente¹⁴, los cuales permitieron determinar la responsabilidad administrativa de BUENAVENTURA por la comisión de la infracción al artículo 151° del RSSO.

Por todo lo expuesto, se advierte que la resolución de sanción no vulnera los Principios de Legalidad y Debido Procedimiento, ni el inciso 5 del artículo 139° y el literal d) del numeral 24 del

¹⁴ Se consideró el Acta de Supervisión Operativa en Geomecánica Julio 2018 obrante a fojas 5 a 7 del expediente que detalla el hecho imputado como incumplimiento al artículo 151° del RSSO.

Asimismo, el estudio de riesgos presentado por la administrada mediante escrito de registro N° 201800108262 del 28 de junio de 2018 concluye que BUENAVENTURA debía implementar un refugio en la Rampa 626-1 del Nivel 3710 y mantenerlo en dicho nivel y que se encuentra en proceso de adquisición de dos (2) cámaras de refugio, permiten advertir la necesidad de su incorporación. Dicho documento fue evaluado por la GSM en el numeral 3.1 de punto 3 de la Resolución de Sanción.

artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁵.

En consecuencia, se procede a desestimar estos extremos del recurso de apelación.

Sobre las infracciones N° 2 y 3

5. En torno a lo alegado en los literales b) y c) del numeral 2 de la presente resolución, se debe anotar que los hechos imputados como infracciones N° 2 y 3¹⁶ están referidos a la trasgresión de los requisitos mínimos de seguridad que todo refugio minero debe cumplir de acuerdo al Anexo N° 19 del RSSO.

Ahora bien, BUENAVENTURA argumenta que no estaba obligada a contar con refugios, por lo que sus argumentos no guardan relación con los hechos materia de imputación y no desvirtúan la responsabilidad administrativa en que incurrió por la comisión de las infracciones N° 2 y 3.

Sin perjuicio de lo expuesto, se debe reiterar que la obligación de contar con estaciones de refugio herméticas no disminuye por el tipo de roca de los frentes de trabajo o la existencia de vías de escape, ya que esta distinción no está prevista en el artículo 151° del RSSO. Además, tal como se

¹⁵ Ley N° 27444 y modificatorias

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.

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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

5. La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan.

¹⁶ Como infracción N° 2, la GSM sancionó a BUENAVENTURA por la trasgresión del artículo 151° del RSSO, toda vez que el refugio minero ubicado en la Estocada 7495 del Nv 4300 Mina Huantajalla no cumple con los siguientes requisitos mínimos de seguridad señalados en el Anexo N° 19 del RSSO:

- a) Chimenea de ventilación o taladro de 6" de diámetro con comunicación a niveles superiores, a los que a su vez estarán comunicadas a superficie.
- b) Puerta de escape auxiliar.
- c) Línea independiente de agua potable.
- d) Puertas con cierre hermético.

Como infracción N° 3, la GSM sancionó a BUENAVENTURA por la trasgresión del artículo 151° del RSSO, toda vez que el refugio minero ubicado en la Estocada 7054 del Nv 3710 Mina Socorro no cumple con los siguientes requisitos mínimos de seguridad señalados en el Anexo N° 19 del RSSO:

- a) Chimenea de ventilación o taladro de 6" de diámetro con comunicación a niveles superiores, a los que a su vez estarán comunicadas a superficie.
- b) Puerta de escape auxiliar.
- c) Línea independiente de agua potable.
- d) Señalización de las rutas que conduzcan a los refugios, los cuales deben ser de fácil acceso incluso para vehículos.
- e) Puertas con cierre hermético.

ha indicado, los refugios mineros cumplen con determinadas características para que, ante la ocurrencia de una emergencia, el personal que se encuentre en el frente de trabajo de las labores mineras pueda resguardarse dentro de estos y esperar a ser socorridos.

Además, considerando que dicha obligación no hace diferencias en relación al tamaño de la labor minera, esta alcanza a todos los frentes de trabajo, independientemente de su longitud. Por consiguiente, el argumento presentado sobre el particular por BUENAVENTURA carece de sustento.

En consecuencia, se procede a desestimar estos extremos del recurso de apelación.

Sobre las acciones de mejora que implementó

6. Respecto a lo alegado en el literal d) del numeral 2 de la presente resolución, se debe anotar que a través del escrito de registro N° 201800184128 del 28 de junio de 2018, BUENAVENTURA informó que se encontraba en proceso de adquisición de dos (2) cámaras de refugios; mientras que en el recurso de apelación materia de evaluación la administrada afirma haber concluido con la adquisición de las mismas.

En dichos documentos, la administrada adjuntó las mismas capturas de pantalla que contienen determinados datos de inversión y que, al no estar consignados en facturas o comprobantes de pago, no reflejan un costo real de mercado.

Además, para que se configure la subsanación de la infracción no basta con adquirir los refugios mineros. En adición a ello, se debería acreditar que la ubicación y características de los mismos cumplen con los requisitos dispuestos por el Anexo N° 19 del RSSO.

En ese sentido, considerando que BUENAVENTURA no demostró haber subsanado los incumplimientos materia de imputación de manera posterior al inicio del procedimiento, no corresponde aplicar un atenuante a las multas impuestas.

Es oportuno precisar que las infracciones N° 1, 2 y 3 imputadas a BUENAVENTURA se encuentran tipificadas en el numeral 2.1.4 del Rubro B del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Sanciones en Seguridad Minera aprobado por Resolución N° 039-2017-OS/CD, en el cual se prevé como sanción aplicable una multa máxima de hasta 500 (quinientas) UIT.

Por ello, a efectos de determinar y graduar las sanciones, la GSM observó lo establecido en: i) el Anexo 1 de la Resolución de Gerencia General N° 256-2013-OS/GG, publicada con fecha 23 de noviembre de 2013, mediante la cual se aprobaron los valores aplicables al factor probabilidad de detección, y ii) lo dispuesto en el artículo 25° del RSFS, en el cual se establece que para la determinación de la multa se consideran todos y cada uno de los criterios de graduación regulados por el Principio de Razonabilidad en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y modificatorias.

Es así que en el numeral 4 (Determinación de la Sanción) de la resolución recurrida se expusieron los factores utilizados para el cálculo del beneficio ilegalmente obtenido (costos evitados o postergados) y se informó sobre la probabilidad de detección y el modo en que se han determinado los factores atenuantes y agravantes en los casos que correspondía su aplicación. En



ese sentido, las sanciones impuestas a la administrada son razonables y proporcionales a las conductas infractoras atribuidas.

Por lo tanto, corresponde declarar infundado este extremo del recurso de apelación.

Sobre la vulneración al Principio de Debido Procedimiento

7. Respecto a lo alegado en el literal e) del numeral 2 de la presente resolución, se debe precisar que la GSM evalúo todos los medios probatorios obrantes en el expediente, los cuales permitieron determinar la responsabilidad administrativa de BUENAVENTURA por la comisión de las infracciones al artículo 151° del RSSO.

En efecto, las infracciones N° 1, 2 y 3 fueron determinadas en función de los hechos detectados *in situ* durante la visita de supervisión realizada del 7 al 12 de junio de 2018 a la unidad minera "Uchucchacua", que constan en el Acta de Supervisión Operativa en Geomecánica Junio 2018 y los documentos "Requisitos Mínimos de Seguridad de las Estaciones de Refugios para casos de Sinistros" obrantes de fojas 12 a 15 y 17 a 18 del expediente respectivamente, los cuales fueron suscritos por el representante del titular minero.

Cabe mencionar que el estudio de riesgos presentado por la administrada mediante escrito de registro N° 201800108262 del 28 de junio de 2018¹⁷ también fue evaluado por la GSM, conforme se advierte del penúltimo párrafo del numeral 3.1 del punto 3 (Análisis) de la resolución de sanción¹⁸. En efecto, como resultado de su evaluación, la GSM concluyó que BUENAVENTURA no había acreditado la implementación de una estación de refugio conforme a lo dispuesto en el artículo 151° del RSSO.

En ese sentido, la GSM evalúo todos medios probatorios obrantes en el expediente al momento de emitir la resolución de sanción, por lo que dicho acto administrativo se encuentra debidamente motivado y es acorde al Principio de Debido Procedimiento.

De otro lado, se debe indicar que no es materia de imputación la falta de evaluación de riesgos, por lo que el argumento presentado sobre el particular no desvirtúa la responsabilidad administrativa en que incurrió BUENAVENTURA por la comisión de las infracciones N° 1, 2 y 3.

En consecuencia, se procede a desestimar este extremo del recurso de apelación.

Sobre la posibilidad de ampliar sus argumentos

8. En torno a lo señalado en el literal g) del numeral 2 de la presente resolución, se debe precisar que BUENAVENTURA no presentó argumentos adicionales a su recurso de apelación.

¹⁷ En dicho estudio de riesgos, BUENAVENTURA concluye que debía implementar un refugio en la Rampa 626-1 del Nivel 3710 y mantenerlo en dicho nivel e indica que se encuentra en proceso de adquisición de dos (2) cámaras de refugio.

¹⁸ Resolución N° 1019-2019

3. Análisis

3.1. (...)

En el presente caso, BUENAVENTURA en su escrito de fecha 28 de junio de 2018 presentó su estudio de riesgos para las estaciones de refugio en donde se recomienda una estación de refugio en la Rampa 626-1 del Nivel 3710 y mantenerlo en dicho Nivel (foja 49).

Adicionalmente, de acuerdo con lo señalado por el titular en la fecha indicada, se encontraba en proceso de adquisición de 2 cámaras de refugio (foja 52). Conforme a lo anterior, BUENAVENTURA no ha acreditado la implementación de una estación de refugio conforme a lo dispuesto en el artículo 151° del RSSO, situación que se mantiene a la fecha de la presente resolución, al no haber presentado información sobre el particular.

RESOLUCIÓN N° 189-2019-OS/TASTEM-S2

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,

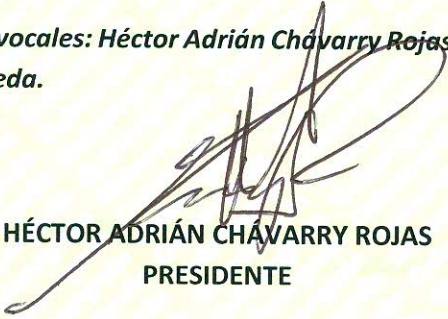
SE RESUELVE:



Artículo 1°. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión Minera N° 1019-2019 de fecha 17 de abril de 2019 y, en consecuencia, **CONFIRMAR** dicha resolución en todos sus extremos.

Artículo 2°. - Declarar agotada la vía administrativa.

Con la intervención de los señores vocales: Héctor Adrián Chavarry Rojas, José Luis Harmes Bouroncle y Sergio Enrique Cifuentes Castañeda.


HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
PRESIDENTE