


EDDA CABRERA PAJARES
OSINERGMIN

Lima,

03 MAYO 2011

RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N° 011033

Lima,

03 MAYO 2011

VISTOS:

El expediente N° 032-08-SHM/E y el Informe GFM-100-2011, sobre procedimiento administrativo sancionador iniciado a Pan American Silver S.A. Mina Quiruvilca;

CONSIDERANDO:**1. ANTECEDENTES**

- 1.1 Mediante fax de fecha 21 de mayo de 2008, Pan American Silver S.A.- Mina Quiruvilca (en adelante, Pan American) comunicó a la Gerencia de Fiscalización Minera de OSINERGMIN el accidente fatal de su ex trabajador Sr. Edward Elivel Gil Vera, ocurrido el día 20 de mayo de 2008, en el Tajeo 293E, Veta Huasco, Nivel 3926 - Zona Luz Angélica Alta, de la unidad minera Quiruvilca.
- 1.2 En atención a la comunicación recibida, la Gerencia de Fiscalización Minera de OSINERGMIN designó a la empresa supervisora Ingenieros Consultores Contratistas y Asociados E.I.R.L. (en adelante, la Supervisora), para realizar la inspección e investigación del accidente fatal, la cual se efectuó del 23 al 25 de mayo de 2008.
- 1.3 Mediante Carta de fecha 27 de mayo de 2008 (registro de ingreso N° 1015304 de fecha 30 de mayo de 2008) Pan American presentó su informe de investigación del accidente fatal.
- 1.4 Mediante Carta N° 040-08-G.G./ICCA EIRL de fecha 4 de junio de 2008 (registro de ingreso N° 1017275 del 5 de junio de 2008), la Supervisora presentó el informe de investigación del accidente fatal.
- 1.5 Mediante Oficio N° 971-2008-OS-GFM de fecha 21 de octubre de 2008, notificado el 24 de octubre de 2008, la Gerencia de Fiscalización Minera de OSINERGMIN comunicó a Pan American el inicio del procedimiento administrativo sancionador, adjuntándose copia del informe preparado por la Supervisora.
- 1.6 Mediante Cartas de fecha 29 y 31 de octubre de 2008 (registro de ingreso N° 1083189 y 1084613, del 30 y 31 de octubre de 2008, respectivamente), Pan American presentó sus descargos al inicio del proceso administrativo sancionador.
- 1.7 Mediante Oficio N° 134-2011-OS-GFM de fecha 1 de marzo de 2011, notificado el 3 de marzo de 2011, la Gerencia de Fiscalización Minera de OSINERGMIN remitió a Pan American copia del informe de investigación del accidente fatal.
- 1.8 Mediante Carta de fecha 8 de marzo de 2011 (registro de ingreso N° 201100029762 de la misma fecha), Pan American confirma los descargos presentados con fecha 31 de octubre de 2008.



03 MAYO 2011

2. ARGUMENTOS DE PAN AMERICAN SILVER S.A. MINA QUIRUVILCA

- 2.1 Infracción a los incisos b) y d) del artículo 33° del Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 046-2001-EM (en adelante, RSHM). El supervisor permitió retirar el puntal de caja, provocando la inestabilidad y desprendimiento de roca, incumpliendo su obligación de tomar toda precaución razonable para proteger a los trabajadores, identificando los peligros, evaluando y minimizando los riesgos. Además el supervisor no informó a los trabajadores acerca del peligro que representaba quitar el puntal de caja antes de reemplazarlo.

Pan American señala que si bien el supervisor permitió retirar el puntal de caja, no es correcto afirmar que ello configure el incumplimiento del inciso b) del artículo 33° del RSHM. Agrega que es inexacto señalar que el supervisor no informó a los trabajadores acerca del peligro que representaba quitar el puntal de caja antes de reemplazarlo, siendo los mismos supervisores quienes dieron la orden de reemplazar el puntal que se estaba retirando, pero los trabajadores no la cumplieron.

Menciona que según las manifestaciones de los trabajadores, estos sin mediar orden expresa decidieron retirar el puntal y quien tomó la iniciativa para cambiarlo fue el accidentado.

De otro lado, Pan American indica que la Supervisora en su informe de investigación no ha presentado las declaraciones de los testigos Lenin Burgos Aranda y Jorge Namoc Llajaruna, vulnerando de esta forma su derecho de defensa.

Asimismo, señala que las declaraciones adjuntas al informe de supervisión demuestran que existió una orden expresa de los supervisores de reemplazar el puntal de caja que los trabajadores retiraron y que todos tenían pleno conocimiento sobre la necesidad de reemplazo del puntal; lo que significa que los supervisores cumplieron con su obligación de tomar precaución razonable y advertir a los trabajadores la necesidad de colocar un puntal de reemplazo, y consecuentemente, los trabajadores debieron cumplir las órdenes impartidas, ya que son responsables por su seguridad y la de sus compañeros de trabajo.

- 2.2 Infracción al inciso a) del numeral 2 del artículo 59° del RSHM. El titular minero no ha cumplido con capacitar de cómo realizar un trabajo o tarea de cambio de puntal de sostenimiento con otro puntal de madera en forma correcta y segura.

Pan American indica que cumple con capacitar al personal para los trabajos que realizan. Señala que el cambio de puntal es una tarea específica que forma parte del procedimiento de sostenimiento en tajo, respecto del cual se impartió capacitación. Adjunta formatos de capacitación en "Sostenimiento en Tajos", "Sostenimiento" y "Tipos de Sostenimiento".

- 2.3 Infracción al artículo 79° del RSHM. El titular no contaba con un procedimiento escrito de trabajo seguro para la tarea de cambio de puntal de seguridad con otro puntal en los tajeos, asimismo, no contaba con un adecuado y actualizado procedimiento de sostenimiento sistemático con puntales de madera y Jack Pot.

RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL
ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN N°. 044038

Eda Cabrera
 EDDA CABRERA PAJARES
 OSINERGMIN

Lima, 03 MAYO 2011

Pan American señala que los artículos 6º, 79º y 95º del RSHM no determinan la obligación de establecer un procedimiento escrito de trabajo seguro (en adelante, PETS) para cambiar un puntal, para lo cual solo se necesita cumplir la orden que efectivamente dio el supervisor (cambiarlo por otro). En tal sentido, los trabajadores tuvieron 7 horas para cumplir la orden o en su defecto comunicar al supervisor su decisión de no hacerlo.

Asimismo, menciona que no es razonable tener un PETS para reemplazar un puntal, ya que solo constaría de un paso que sería colocar un puntal donde se retiró el otro.

Finalmente, adjunta el PETS para sostenimiento en tajos, que incluye lo relacionado con el cambio de un puntal, documento que fue entregado a la Supervisora durante la investigación pero que no ha sido revisado ni meritudo correctamente.

2.4 Otros descargos.

Pan American señala que el informe de investigación del accidente presentado por la Supervisora contiene anexos que no le han sido notificados, tales como el check list diario de operaciones mineras (guardia noche), plano 01: sección longitudinal tajo 293E, plano 02: sostenimiento sistemático con puntales, etc, lo que invalida la notificación en virtud de lo dispuesto en el artículo 24º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, que dispone que las notificaciones deben incluir el texto íntegro del acto administrativo.

De otro lado, Pan American manifiesta que el informe de la Supervisora contiene errores, por cuanto las causas del accidente que detalla no se encuentran basadas en la recopilación y evaluación de datos verbales y materiales existentes en su operación minera; por lo tanto, las acciones correctivas y la determinación de la existencia de infracciones también carecen de soporte técnico legal, al estar basadas en la opinión subjetiva de la Supervisora.

Agrega que las preguntas efectuadas por la Supervisora son cerradas y coaccionaron a los testigos para que sus respuestas sean afirmativas o negativas; por lo tanto, la Supervisora no ha recogido datos sino opiniones y percepciones que distorsionan la evaluación y determinación de las causas del accidente; por lo que solicita que se deje sin efecto el Oficio N° 971-2008-OS-GFM, correspondiente al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

3. ANÁLISIS

Descripción del accidente

El 20 de mayo de 2008, el maestro Edward Elivel Gil Vera y sus compañeros Lenin Burgos Aranda, Esmederin Rodríguez Orbegoso y Jorge Namoc Llajaruna recibieron la orden de su supervisor de trasladar madera desde el nivel 3926 hasta el tajeo 293E, para colocar puntales de alza y caja. Para tal efecto, evaluaron el camino por donde iban a levantar la madera, donde encontraron un puntal colocado sobre el buzón que dificultaría el traslado de dicho material, por lo que decidieron cortar el referido puntal con consentimiento de su supervisor. Concluido el traslado de madera, el maestro continuó buscando materiales para

seguir colocando puntales, momento en que se desprendió de la caja techo un banco de roca que aprisionó parte de su cuerpo y posteriormente causó su deceso.

- 3.1 Infracción a los incisos b) y d) del artículo 33° del RSHM. El supervisor permitió retirar el puntal de caja, provocando la inestabilidad y desprendimiento de roca, incumpliendo su obligación de tomar toda precaución razonable para proteger a los trabajadores, identificando los peligros, evaluando y minimizando los riesgos. Además el supervisor no informó a los trabajadores acerca del peligro que representaba quitar el puntal de caja antes de reemplazarlo.

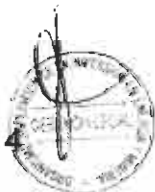
Los incisos b) y d) del artículo 33° del RSHM establecen las siguientes obligaciones del supervisor: "*b) Tomar toda precaución razonable para proteger a los trabajadores, identificando los peligros, evaluando y minimizando los riesgos.*", y, "*d) Informar a los trabajadores acerca de los peligros en el lugar de trabajo.*"

De acuerdo al informe de la Supervisora (fojas 63) se considera como causa básica del accidente relativa a los Factores de Trabajo: "*Ingeniería Inadecuada, la Supervisión no evaluó correctamente el peligro de pérdida que significaba retirar el puntal de caja, en vista que la instrucción impartida por la sección de Geomecánica indica que el tiempo de autosoporte para este tajeo 293E es de 12 horas y el sostenimiento se había efectuado días atrás, por lo tanto retirar el puntal significaba tener una pérdida en cualquier momento*".

De acuerdo al informe de geomecánica (fojas 46), el Tajo 293E tiene un tiempo de autosoporte de 1 día para la caja piso, 4 horas para la veta y 12 horas para la caja techo, además de contar con falsas cajas que hacen que la condición geomecánica sea desfavorable, por ello concluye señalando que: "*(...) a la profundidad que se encuentra esta labor (20m. de superficie) no se tiene grandes esfuerzos de compresión, pero si se genera esfuerzos tensionales lo cual genera el desprendimiento de bloques o cuñas que debe ser sostenido.*" (fojas 48).

No obstante el riesgo inminente que significaba el retiro del puntal, los supervisores no tomaron las precauciones inmediatas para proteger a los trabajadores, tal y como se deriva de las manifestaciones del señor Esmeredin Rodríguez Orbegoso, ayudante de perforista (fojas 77): "*Juntamente con mis compañeros observamos que había un puntal encima del camino y estorbaba para voltear la madera por lo que decidimos cortarlo y en ese momento salía el ing. Orlando Bravo juntamente con el Supervisor Rodríguez quienes observaron que lo estábamos cortando el puntal para retirarlo, el Supervisor Rodríguez nos dijo saquen el puntal después de izar madera repongan con otro (...)*"; y del señor Javier Rodríguez Orbegoso, supervisor de mina (fojas 78): "*(...) cuando regresamos al camino el personal del tajo estaba cortando el puntal que obstruía la subida de madera y juntamente con el ing. le dijimos que si sacan este puntal que coloquen otro puntal de reemplazo, ellos dijeron que lo iban a cambiar y nos retiramos a otro tajo (...)*".

Cabe señalar que ordenar el reemplazo de un puntal por otro no resultaba suficiente, ya que debido a la condición de la masa rocosa del tajo, según el Índice GSI, el tipo de roca era de muy fracturada - pobre (MF/P) a muy fracturada - muy pobre (MF/P-MP), lo que implica una inestabilidad del macizo rocoso, lo cual es reconocido por el Jefe de Guardia de Pan American, al señalar que el accidente



03 MAYO 2011

se pudo evitar, "Colocando el puntal de reemplazo antes de retirar el puntal que dificultaba la actividad de izaje de madera, el cual garantizaría la estabilidad del terreno" (fojas 16).

En ese sentido, la supervisión no identificó el peligro inmediato que significaba el retiro del puntal ni evaluó adecuadamente el riesgo de desprendimiento de rocas por no haber reemplazado previamente dicho puntal con otro, más aun teniendo en cuenta que el sostenimiento había sido realizado días antes.

En cuanto al descargo de Pan American según el cual la supervisión dio la orden de reemplazar el puntal lo que no fue cumplido por los trabajadores, cabe reiterar que la orden de la supervisión no fue la adecuada, ya que lo requerido era reemplazar el puntal previamente a su retiro.

En relación a la inexistencia de una orden expresa para retirar el puntal, cabe mencionar que la presente imputación incide en el hecho de que los supervisores tomaron conocimiento del retiro del puntal en el momento que se estaba realizando, y contrariamente a impedir este hecho, ordenaron el reemplazo posterior del puntal; lo que contribuyó a la ocurrencia del accidente.

Respecto a la falta de las manifestaciones de los trabajadores Lenin Burgos Aranda y Jorge Namoc Llajaruna en el informe de supervisión, cabe señalar que en aplicación del inciso f) del artículo 22° del Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras de OSINERGMIN, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 324-2007-OS/CD, vigente en la fecha de supervisión, la Supervisora recogió las manifestaciones testimoniales que consideró relevantes para la investigación del accidente fatal.

En tal sentido, es preciso señalar que el trabajador Lenin Burgos Aranda no se encontró presente al momento del accidente, por lo que al no ser testigo directo del mismo, su declaración no es relevante para la investigación.

En cuanto a la manifestación del trabajador Jorge Namoc Llajaruna, la misma forma parte del informe de investigación presentado por Pan American (fojas 20). Esta manifestación, de manera concordante con los medios probatorios que sustentan la presente infracción, consigna que el accidente se pudo haber evitado "colocando puntal reemplazante antes de retirar el puntal de caja que estaba sosteniendo la caja techo".

En consecuencia, se encuentra acreditada la comisión de la infracción imputada, la que debe ser sancionada de acuerdo al numeral 2.2 del punto 2 "Seguridad Minera" de la Escala de Multas y Penalidades, aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM, al constituir la infracción una de las causas del accidente fatal.

- 3.2 Infracción al inciso a) numeral 2 del artículo 59° del RSHM.** El titular minero no ha cumplido con capacitar de cómo realizar un trabajo o tarea de cambio de puntal de sostenimiento con otro puntal de madera en forma correcta y segura.

El numeral 2 del inciso a) del artículo 59° del RSHM establece que: "a) Todo trabajador nuevo sin experiencia minera previa, recibirá la siguiente capacitación: (...) 2. La capacitación adecuada para el trabajo/tarea consistirá en el aprendizaje

Eda Cabrera

EDDA CABRERA PAJARES
OSINERGMIN

Lima, 03 MAYO 2011

teórico-práctico de cómo hacer que un trabajador realice un trabajo en forma correcta, rápida, a conciencia, y segura. En todo caso el supervisor en concordancia con el Artículo 33º del presente reglamento previa evaluación/verificación debe asegurarse que el trabajador sabe cómo ejecutar el trabajo adecuadamente, antes de ser asignado a un puesto. Esta capacitación en ningún caso podrá ser menor de 24 horas efectivas".

La Supervisora en su informe de investigación señala como una de las causas básicas del accidente (fojas 63): *"Factores personales: (...) Falta de habilidad, los trabajadores debieron primeramente colocar otro puntal antes de retirar el puntal que aflojó la roca, lo que demuestra que no están debidamente capacitados en estándares y procedimientos escritos de trabajo."*

De la revisión del expediente se verifica que el señor Edward Gil Vera (accidentado) contaba con un tiempo de servicio de 3 años y 3 meses en Pan American, y 5 años, 11 meses y 24 días en contratistas mineras; es decir, una experiencia acumulada de 9 años, 2 meses y 24 días (fojas 60). Asimismo, el ayudante de perforista tenía una experiencia de 9 años de servicio en mina (fojas 19), mientras que el supervisor de mina contaba con 16 años de servicio (fojas 18).

Conforme se puede advertir, la presente infracción está referida a la falta de capacitación al personal nuevo sin experiencia minera previa; situación que en el presente caso no se cumple, por cuanto el ex trabajador fallecido y sus ayudantes contaban con experiencia minera al momento de ingresar a trabajar a Pan American, por lo que corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador en este extremo.

- 3.3 Infracción al artículo 79º del RSHM. El titular no contaba con un procedimiento escrito de trabajo seguro para la tarea de cambio de puntal de seguridad con otro puntal en los tajeos, asimismo, no contaba con un adecuado y actualizado procedimiento de sostenimiento sistemático con puntales de madera y Jack Pot.

El artículo 79º del RSHM establece: *"Teniendo en consideración el presente Reglamento, los titulares de la actividad minera elaborarán los estándares, procedimientos y prácticas de todas las tareas concernientes a su trabajo productivo; y los pondrán en un manual para su fácil y flexible uso."*

La Supervisora señala en su informe de investigación (fojas 64) *"La Supervisión no tiene elaborado correctamente ni actualizado el procedimiento de sostenimiento sistemático con puntales y Jack Pot (...)".*

Al respecto, el PETS de "Sostenimiento en tajeos" presentado por Pan American en sus descargos (fojas 290), no contiene disposición alguna sobre el cambio de un puntal, es decir, cuándo se puede o debe cambiar un puntal y cuál es la manera correcta y segura de cambiarlo; lo que resulta necesario incluir en un PETS debido al peligro que esta actividad puede generar, tal como aconteció en el presente caso.

Asimismo, lo señalado por Pan American en sus descargos (fojas 289), en el sentido que *"La acción de cambiar un puntal no requiere un procedimiento de trabajo seguro, para este tipo de acciones sólo necesita cumplir la orden que*



03 MAYO 2011

efectivamente dio el supervisor de cambiarlo por otro", implica que Pan American no tenía elaborado un procedimiento de cambio de puntales y que el trabajo se hacía empíricamente.

En cuanto al descargo según el cual no existe la obligación de tener un PETS para el cambio de puntal ya que solo consta de un paso, se debe aclarar que el procedimiento para cambio de puntal debe estar considerado en un PETS, ya sea que amerite uno propio para dicho procedimiento o que forme parte de algún otro procedimiento que lo contenga; lo que en ningún caso ha cumplido Pan American.

En consecuencia se encuentra acreditada la comisión de la infracción imputada, la que debe ser sancionada de acuerdo al numeral 2.1 del punto 2 "Seguridad Minera" de la Escala de Multas y Penalidades, aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM, por tratarse de una infracción detectada como consecuencia de la investigación del accidente fatal.

3.4 Otros descargos

En cuanto a que el Oficio N° 971-2008-OS-GFM no incluyó algunos documentos que forman parte del informe de supervisión, cabe mencionar que mediante Oficio N° 134-2011-OS-GFM de fecha 1 de marzo de 2011, notificado a Pan American el 3 de marzo de 2011, OSINERGMIN remitió una nueva copia del informe de investigación del accidente fatal, adjuntando los documentos que fueron materia de observación, ante lo cual Pan American reiteró los descargos presentados con anterioridad, por lo que ejerció plenamente su derecho de defensa.

Respecto a que las causas del accidente fatal determinadas por la Supervisora se encuentran basadas en la opinión subjetiva de esta, se debe señalar que: i) De acuerdo al numeral 3) del artículo 235° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, la facultad para determinar los hechos que motivan el inicio de un procedimiento administrativo sancionador corresponde a la Gerencia de Fiscalización Minera; ii) El informe de supervisión constituye un medio probatorio, sujeto por tanto, en la etapa de instrucción, a la valoración que le otorgue la Gerencia de Fiscalización Minera.

En relación a la toma de las declaraciones y manifestaciones por parte de la Supervisora, cabe precisar que conforme a lo previsto en el inciso f) del artículo 22° del Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 324-2007-OS/CD, vigente en la fecha de supervisión, las empresas supervisoras están facultadas a tomar y registrar las declaraciones de las personas que puedan brindar información relevante sobre el accidente que se está investigando, y por ende, las preguntas estuvieron referidas al accidente y al conocimiento sobre el manejo operativo de las labores que realizaban los trabajadores entrevistados.

3.5 De acuerdo a lo señalado en el numeral 3.1 de la presente resolución, se ha verificado que Pan American es responsable de la comisión de una (1) infracción, determinada como causa de la ocurrencia del accidente fatal, sancionable con una multa de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de conformidad con el numeral 2.2 del ítem 2) "Seguridad Minera" del Anexo de la Escala de Multas y Penalidades aprobado por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.

EDDA CABRERA PAJARES
OSINERGMIN

03 MAYO 2011

- 3.6 Asimismo, de acuerdo al numeral 3.3 de la presente resolución, Pan American es responsable de una (1) infracción detectada como consecuencia de la investigación del accidente fatal, sancionable con una multa de diez (10) UIT de conformidad con el numeral 2.1 del ítem 2) "Seguridad Minera" del Anexo de la Escala de Multas y Penalidades aprobado por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.
- 3.7 De acuerdo a lo señalado en el numeral 3.2 de la presente resolución, corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo de la infracción al inciso a) del numeral 2 del artículo 59° del RSHM.

De conformidad con la Ley de Creación del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, Ley N° 26734; Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332; Ley que Transfiere Competencias de Supervisión y Fiscalización de las Actividades Mineras al OSINERG, Ley N° 28964; Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 046-2001-EM y la Escala de Multas y Penalidades, aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.

Con la opinión favorable de la Gerencia Legal;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- SANCIONAR a PAN AMERICAN SILVER S.A. MINA QUIRUVILCA con una multa de cuarenta (40) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago.

Artículo 2°.- ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador respecto a la infracción detallada en el numeral 3.2 de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Disponer que el monto de la multa sea depositado en la cuenta recaudadora N° 193-1510302-0-75 del Banco de Crédito del Perú, o en la cuenta recaudadora del Scotiabank Perú S.A.A., importe que deberá cancelarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada a OSINERGMIN del pago realizado.

Artículo 4°.- De conformidad al artículo 41°, segundo párrafo del Reglamento General de OSINERGMIN, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, la multa se reducirá en un 25% si se cancela el monto de la misma dentro del plazo fijado en el artículo anterior y la empresa sancionada se desiste del derecho de impugnar administrativa y judicialmente la presente Resolución.

Artículo 5°.- Una vez cancelada la multa, el equivalente al 30% de su importe deberá ser provisionado por la Oficina de Administración y Finanzas de OSINERGMIN, en una cuenta especial, para fines de lo establecido en el artículo 14° de la Ley N° 28964.



JULIO SALVADOR JACOME
GERENTE GENERAL (c)