



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 599-2020-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 702-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIAS : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO
LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022.

Lima, 23 de febrero de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A. (en adelante, **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022 (en adelante, **la resolución impugnada**), expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 153-2019-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 75-2019-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de dos (02) infracciones muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo y una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, en virtud de las actuaciones inspectivas respecto al accidente de trabajo mortal de fecha 10 de abril de 2019.

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión Interna de Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: Registro de Accidentes e Incidentes); Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materias: Vigilancia en el cumplimiento de la normatividad SST e identificación de peligros y evaluación de riesgos (IPER)); y, Accidentes de Trabajo/Incidentes Peligrosos (Sub materia: incluye todas)

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 425-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 11 de marzo de 2020, notificada el 23 de septiembre de 2020, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 1106-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 23 de noviembre de 2020 (en adelante, el **Informe Final**), que determinó la existencia de las conductas infractoras imputadas a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador. Por lo cual procedió remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución 4 de la Intendencia de Lima Metropolitana, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 228-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 08 de abril de 2021, notificada el 12 de abril de 2021², multó a la impugnante por la suma de S/ 840,000.00 por haber incurrido en las siguientes infracciones:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo relativa al deber de vigilancia en materia de seguridad y salud en el trabajo por la empresa contratista, ocasionando el accidente de trabajo mortal del señor Alfonso Ignacio Tintayo Untiveros, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 283,500.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo en materia de identificación de peligros y evaluación de riesgos, ocasionando el accidente de trabajo mortal del señor Alfonso Ignacio Tintayo Untiveros, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 283,500.00.
- Una (01) infracción **MUY GRAVE** a la labor inspectiva, por negarse injustificadamente a que los inspectores comisionados efectúen el recorrido y constatación en el lugar del accidente de trabajo mortal, el día 16 de mayo de 2019, tipificada en el numeral 46.1 del artículo 46 del RLGIT. Imponiéndole una multa ascendente a S/ 283,500.00.

1.4 Con fecha 03 de mayo de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 228-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, argumentando lo siguiente:

- i. Se ha vulnerado el principio de legalidad, toda vez que, en todos los pronunciamientos emitidos en el caso, estos sancionan a la Empresa por hechos que configuran una misma conducta sancionable (una misma infracción) tipificada en el inciso 28.10 del artículo 28 del RLGIT, no obstante, a fin de interponernos una sanción mayor, se disgrega está sola conducta en dos, lo cual incrementa la multa a imponer en el doble. Este accionar resulta ser abiertamente contrario al principio de legalidad, en la medida que no existe ni en la Ley General de Inspección ni en su Reglamento, una sola disposición que obligue a los inspectores a realizar este tipo de imputación.

² Véase folio 277 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ii. A fin de validar su posición, los inspectores se basan en el Memorándum Circular N° 1-2019-SUNAFIL/INI1, el cual, la empresa manifiesta que no ha tenido a la vista y que no es una norma con rango legal o reglamentaria, que si bien la Sub Intendencia y los inspectores de trabajo podrán aducir que dicho Memorándum únicamente tiene la finalidad de establecer criterios o interpretaciones de la normativa, es evidente que estos criterios e interpretaciones no podrán contravenir disposiciones legales o establecer mayores sanciones a las previstas en las normas con rango legal y reglamentario, al haberse verificado la severa vulneración del principio de legalidad incurrida por los inspectores de trabajo y el propio Memorándum Circular mencionado, la empresa solicita dejar sin efecto las sanciones impuestas o en su defecto declarar la nulidad de la Resolución de Sub Intendencia.
- iii. Se ha vulnerado el derecho a la debida motivación. Cualquier pronunciamiento de la Autoridad Administrativa de Trabajo emitido en el desarrollo del procedimiento inspectivo y que produzca efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados, necesariamente debe satisfacer el deber de motivación como requisito esencial de validez, no obstante, ningún pronunciamiento emitido en este caso motiva debidamente las razones por las que considera que la empresa ha incurrido en infracción por la conducta prevista en el inciso 28.10 del artículo 28 del RLGIT, pues no se expresa ni da indicios de que la manera en que los supuestos incumplimientos están relacionados con el accidente.
- iv. La empresa señala que, no se da cuenta de cómo es que los supuestos incumplimientos ocasionaron el accidente, lo cual es exigido por ley, mucho menos aclara por qué se identifica como causante a un hecho que no guarda relación, pues ya existe prueba de que la causa del accidente fue una distinta. La infracción que ha sido imputada exige una causalidad y no sólo debe ser desarrollada por los inspectores a cargo de la inspección, sino que debe ser probada.
- v. Resulta de vital importancia la revisión concienzuda de los reales motivos que ocasionaron el accidente, pues la norma en cuestión no indica que ante la verificación de un accidente se impute la infracción prevista en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, sino que deben concurrir tres elementos: i) Un incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo; ii) Un accidente de Trabajo; y iii) Una relación de causalidad directa entre el primer y segundo elemento. La Sub Intendencia no ha realizado el mínimo esfuerzo por evaluar esta relación de causalidad, pues son de la teoría de que siempre el empleador será responsable por cualquier evento dañoso para la vida o salud del trabajador, lo cual evidencia que el pronunciamiento es nulo.

- vi. Se ha vulnerado el principio de tipicidad, por cuanto se ha realizado una interpretación extensiva de los supuestos incumplimientos a la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo que habría supuestamente incurrido la empresa, proponiendo de esta manera como sanción la infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, cuando los supuestos hechos corresponden a otra conducta infractora. No se ha cumplido con acreditar ni siquiera la concurrencia de todos los elementos que resultan necesarios para que se configure dicha infracción: i) Que nos encontremos frente a un incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo; ii) Que dicho incumplimiento ocasione un accidente de trabajo; y iii) Que el accidente de trabajo produzca la muerte del trabajador o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.
- vii. El accidente que sufrió el ex trabajador se produjo como consecuencia de diversos factores dentro de los cuales se encuentra la realización de actos sub estándar, el cual, de acuerdo a la definición contenida en el Glosario de Términos del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado adelante RLSST), está mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR (en representado por toda acción o práctica incorrecta ejecutada por un trabajador que puede causar un accidente. Por ello, no es posible establecer que la empresa sea responsable del accidente o la ocasionante del mismo. El hecho de que la empresa tenga una responsabilidad solidaria sobre algunos hechos no supone que existe una responsabilidad directa por lo acontecido; por lo que no basta verificar la sola ocurrencia del accidente, sino determinar de forma clara como es que la acción de la Empresa causó el accidente.
- viii. Se pretende imputar a la empresa por dos infracciones: 1. incumplimiento de la normatividad sobre sistema de gestión en materia de seguridad y salud en las empresas - vigilancia en el cumplimiento de SST en las empresas contratistas; y 2. no haber cumplido con la normativa sobre gestión en materia de seguridad y salud en el trabajo en las empresas- IPER, como conductas infractoras del numeral 28.10 del RLGIT, a pesar de que las conductas infractoras se encuentran específicamente tipificadas en los numerales 28.8 y 27,3 (o en su defecto 27.6) del RLGIT respectivamente. Al no haberse realizado un debido juicio de subsunción del supuesto de hecho "verificado" y las conductas tipificadas, se contraviene de manera indubitable el principio de tipicidad.
- ix. La Sub Intendencia concluye que existió una supervisión ineficiente por parte de la Empresa, en función a distintos hechos en los que habría incurrido el personal de MCEISA y que, sin motivación alguna y a solo criterio de la Sub Intendencia trajeron como consecuencia el accidente de trabajo del ex trabajador. La empresa indica que la Sub Intendencia, pretende, a fin de sustentar esta supuesta infracción en base al numeral 28.10, indica que las causas del accidente son variadas y todas ellas, relacionadas a actividades diferenciadas (estén o no autorizadas por el empleador del accidentado), llevan a la consecuencia muerte que sanciona la norma. Existe una clara contradicción en el dicho de la misma Sub Intendencia, pues para la siguiente infracción se indica que la causa del accidente fue no el golpe del trabajador sino el que se haya enredado el cordón de la lámpara en el push botton; sin embargo, para esta infracción el supuesto incumplimiento toma como base de una causa distinta del accidente.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- x. En el expediente existe basta evidencia de que la orden expresa del supervisor fue no realizar el chispeo, pese a ello, los inspectores concluyeron que esta labor sí fue encomendada, debido a dos elementos: i) la supuesta cercanía del área de chispeo y el lugar donde fue encontrado el accidentado, y ii) el hecho de que el accidentado tenía autorización de SUCAMEC para hacer chispeo. Sobre ello, la Sub Intendencia omite pronunciarse de forma debida, no se hace más que sólo replicar la inferencia de los inspectores y se pretende dar validez a dicha inferencia sin contrastarla con las declaraciones y demás pruebas que constan en autos. La empresa señala en primer lugar que, tal inferencia no es válida y carece de sustento pues el trabajador accidentado no se encontraba para nada cerca de los lugares donde se realizaría el chispeo, por lo que no se encuentra razón por parte de los inspectores para inferir que en base a esta supuesta cercanía de áreas se dio la orden de trabajo. Además, los inspectores citan una declaración que expresamente indica la creencia o suposición de parte del supervisor Choccelahua de cómo pudieron ocurrir los hechos, no afirma los hechos ni existe prueba de que lo que él cree haya ocurrido en realidad. En segundo lugar, si bien el Sr. Tintayo contaba con un permiso para manipular explosivos por parte de la autoridad correspondiente, este no los manipulaba como parte de sus labores en MCEISA, en la medida que fue contratado como operador de Scoop, los cuales, por la propia naturaleza su labor no manipula explosivos Por tales motivos, al no encontrarse fundamento alguno que demuestre lo señalado por los inspectores de trabajo, la empresa solicita que no se acoja las sanciones propuestas.
- xi. La empresa indica que la Autoridad Instructiva sostuvo que existió una planificación o programación inadecuada de trabajo, estando a que el supervisor encargado ordenó a los trabajadores dejar todo listo para la actividad de chispeo, pero que esta no se realizará debido a que, la realizaría él mismo el chispeo de las dos zonas, incumpliendo el numeral 5.2. del "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguío de Taladros y Chispeo" con código MCU-OPE-PETSO12 (obligación de realizar el chispeo entre dos personas), Sin embargo, no existe indicio alguno de que el Supervisor haya incurrido en dicho incumplimiento a través de una orden de no hacer nada a los trabajadores, en la medida que nunca se realizó un chispeo individualmente, además que posteriormente el Supervisor podía acudir en compañía de algún trabajador para realizar el chispeo. Por lo que resulta ser una interpretación forzada por parte de los inspectores de trabajo el considerar que dicha orden implicaría que el Supervisor realizaría el chispeo solo.
- xii. La empresa manifiesta que ni siquiera existió una orden de hacer el chispeo al trabajador accidentado, por lo que resulta imposible si quiera extraer una conclusión, por lo que la indicación del supervisor no supone ningún incumplimiento a la normativa en SST.

- xiii.** La Sub Intendencia introduce un nuevo argumento o corrige el argumento de la Autoridad Instructora al señalar que el incumplimiento al "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguío de Taladros y Chispeo" no era cometido por el Supervisor por hacer él la labor sino porque dejó que el accidentado realice la labor solo. Dicha modificación vulnera el derecho de defensa
- xiv.** Los inspectores de trabajo determinaron que la empresa habría incurrido en una infracción en materia de supervisión en SST debido a que, el supervisor no habría indicado a los trabajadores quién realizaría el chispeo, lo cual vulneraría el numeral 4.13 del "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguío de Taladros y Chispeo" con código MCU-OPE-PETS012; sin embargo, los inspectores de trabajo no justifican las razones por las que la empresa habría incurrido en un incumplimiento respecto a dicho PETS, cuando el numeral antes mencionado no obliga a los supervisores a decirles a los trabajadores quienes los reemplazarían en la labor de chispeo, sino a la obligación de señalización del lugar de la labor, sobre la cual no se ha detallado incumplimiento alguno.
- xv.** Los inspectores de trabajo señalaron que el trabajador accidentado no habría contado con una orden de trabajo escrita ni con IPERC continuo, sin embargo, este sí contaba con dichos documentos. Cada uno de los puntos que fueron imputados a la empresa por los inspectores y la Autoridad Instructiva fueron debidamente rebatidos; sin embargo, la Sub Intendencia ha incorporado elementos a estas imputaciones y las han pretendido salvar en base a nuevos hechos no mencionados en los pronunciamientos anteriores.
- xvi.** Sobre el deber de vigilancia, la Sub Intendencia, indica en el numeral 12 que no se aprecia que los documentos aportados por la empresa acrediten el cumplimiento de esta obligación. Sin embargo, consta en autos el INFORME SOBRE EL SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA DE LA GESTIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE LAS EMPRESAS CONTRATISTAS incluye MCEISA) – UEA UCHUCCHACUA, el cual detalla el seguimiento que se hace a las contratistas. Este documento es prueba suficiente de la planificación que realiza la empresa en la vigilancia de las contratistas.
- xvii.** La empresa señala que no existe forma alguna que su accionar en la vigilancia haya evitado el accidente, la única forma de evitar el accidente hubiese sido si un trabajador adicional a él detenía el Scoop para que no lo impacte. Ello solo podría haber pasado si el trabajador no hubiera olvidado las órdenes que se le dieron y se hubiera dedicado a las actividades para las que si tenía autorización. No es obligación de su supervisor estar al lado suyo en todo momento, menos aun cuando existe una orden directa de trabajos que no se van a hacer.
- xviii.** Para las labores en Rp(+)5816 Nv. 4300 Zona Causalidad, la empresa delegó a MCEISA la responsabilidad en la ejecución de las labores en la cual se encontraba prestando servicios el Sr. Tintayo, por lo que el IPERC - Línea Base debió ser el de dicha empresa. Ello bajo el contenido de que al ser una empresa especializada es la que conoce de las actividades a realizar por su personal y es la responsable integra de la organización del trabajo de sus trabajadores. Sostener que la empresa puede o debe diseñar un mejor IPERC - Línea Base es contravenir la regulación en materia de tercerización y la misma lógica de la especialización con la cual cuentan las empresas contratistas.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- xix.** Encontramos que el verdadero peligro y riesgo que ocasionó la muerte del ex trabajador no fue el enganche del cordón de la lámpara, sino que fue el golpe que recibió por parte del equipo. En ese sentido, lo que se debe verificar en el IPERC- Línea Base de MCEISA es si efectivamente dicho documento contemplaba golpes por parte de los equipos que usaban los trabajadores de dicha empresa y si para las labores que estaba realizando el trabajador accidentado, se_ contemplaban dichos peligros y riesgos. De la verificación del IPERC se advierte que dicha labor si contempló este tipo de peligro (el riesgo estaba especificado en el IPERC). En el supuesto negado que se considere por error que el trabajador se encontraba realizando el chispeo, este IPERC también contempla este tipo de peligro para esta labor. Por tal motivo, no se deberá acoger las imputaciones realizadas por la Sub Intendencia.
- xx.** El no permitir el ingreso de los inspectores a la zona del accidente no fue una decisión arbitraria de la empresa, por el contrario, dicha negativa se dio en la medida que estos no contaban con la cobertura suficiente para el ingreso a dicha zona y que se negaron a dar las facilidades para la validación del cumplimiento. No existe obstrucción a la labor inspectiva, se dio con la única finalidad de salvaguardar su salud. Por ende, no debe acogerse la sanción propuesta.
- xxi.** El accidente de trabajo se produjo en la Unidad Minera de Uchucchacua, la cual es independiente y maneja su propia planilla, costos, ingresos, etc., porque se sostiene en base a su propia producción; no obstante, al momento de calcularse el monto de la multa se ha considerado al total de trabajadores de la planilla de Buenaventura, cuando lo correcto es considerar la totalidad de trabajadores de la planilla de la mencionada unidad minera, siendo esta de 486 trabajadores.
- 1.5** Mediante Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022³, la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:
- i.** Del análisis de dichos documentos se aprecia que no acreditan que el inspeccionado haya efectuado una vigilancia eficaz y cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo por parte de la contratista al haberse omitido realizar el control sobre los aspectos referidos a la supervisión efectiva e IPER, conforme se detalló en las causas del accidente de trabajo, (factor trabajo), las cuales fueron determinadas por la autoridad instructora en concordancia con el documento denominado "ANEXO DE LA CONSTANCIA DE. ACTUACIONES INSPECTIVAS DE INVESTIGACION", de fecha 18 de junio de 2019, así como del Acta de Infracción, al haber producido efectos irreversibles (accidente mortal del trabajador accidentado).

³ Notificada a la impugnante el 03 de mayo de 2022, véase folio 361 del expediente sancionador.

- ii. Al respecto, de la revisión de autos en las actuaciones inspectivas como en el expediente sancionador y de lo señalado precedentemente, no se advierte que el supervisor haya cumplido con su obligación de realizar una efectiva supervisión ni se haya emitido pautas de acción adecuadas, por cuanto este dio las indicaciones a los trabajadores de las cuadrillas encargadas de los frentes de trabajo de la RP (+)5816 y VN 6754NE de dejar todo listo para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, no indicándoles quien lo realizaría en su lugar, incumpliendo con el numeral 4.13 y 5.2. del "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguío de Taladros y Chispeo"¹⁵, además de ello, en el numeral 5.8 del procedimiento antes dicho, se advierte que se encuentra prohibido la salida del supervisor sin su personal, lo cual en el presente caso no se evidenció su cumplimiento. De otra parte, se aprecia de la declaración del supervisor, una deficiente labor de supervisión al no tener certeza de quién había realizado el chispeo; en ese sentido, lo argumentado por el inspeccionado en este extremo no desvirtúa la infracción mencionada.
- iii. De la revisión del considerando 28 del Informe Final se aprecia que la Autoridad Instructora señaló lo siguiente: "(...) el ex trabajador afectado (...) realizó el chispeo de la Vn. 6754, sin que forme parte de sus funciones; por lo que no cumplió con lo señalado en el numeral 4.13 del PETS, de lo que era estrictamente responsable su supervisor ya que, al cambiarlo de una zona de trabajo inicial hacia la zona de trabajo de la Rp, 5816, debida cumplir con darle la orden de trabajo por escrito (...)"; en vista de ello, no se advierte que la Autoridad Instructora haya argumentado que el incumplimiento al "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguío de Taladros y Chispeo" se dio porque el supervisor realizaría la labor de chispeo solo.
- iv. Cabe señalar que si bien el numeral 4.13 del "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguío de Taladros y Chispeo" con código MCU-OPE-PETS012 contempla la obligación de colocar una señalización de "Prohibido el paso labor disparada" en la zona de labor y dejar ventilando a labor, también establece como obligaciones el "chispear la labor" y "hacer de vigía", las cuales se encuentran en la esfera de vigilancia del supervisor. En el caso de la primera, de acuerdo al Informe de Investigación de Accidente Mortal de fecha 10 de abril de 2019, se indicó que el trabajador accidentado inició la actividad de acarreo en la zona Rp. 5816, sin que su orden de trabajo se encuentre por escrito, adicionalmente realizó el chispeo de la Vn 6754, sin que forme parte de sus funciones; por lo que, no cumplió con lo señalado en el numeral 4.13 del "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguío de Taladros y Chispeo" con código MCU-OPE-PETS012, de lo que era estrictamente responsable su supervisor ya que al cambiarlo de una zona de trabajo inicial hacia la zona de trabajo de la Rp. 5816, debía cumplir con darle la orden de trabajo por escrito, a fin de que realice la labor de chispeo, lo cual no hizo. Sobre el segundo, de haber contado la labor con un vigía, el trabajador accidentado no habría realizado la labor de chispeo, este incumplimiento se corrobora con las manifestaciones tomadas a los trabajadores que desconocían si el trabajador accidentado había realizado dicha labor.
- v. Advierte que el sujeto inspeccionado ha esgrimido los mismos argumentos en su escrito de descargo, sobre el cual la autoridad de primera instancia emitió pronunciamiento en los considerandos del 25 al 27 la resolución apelada.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- vi. Al respecto, en lo relacionado a la orden de trabajo escrita, al revisar el Informe de Investigación de Accidente Mortal de fecha 10 de abril de 2019, presentado por el titular de la actividad minera, COMPAÑÍA MINAS BUENAVENTURA S.A.A. - UCHUCCHACUA, se puede advertir que la misma empresa establece como una causa básica del accidente la Identificación y evaluación inadecuadas de exposición a pérdidas por parte del supervisor de la empresa MCEISA, al coordinar el cambio del lugar de trabajo del trabajador accidentado (operador Scoop - MCEISA) sin proporcionar una orden escrita, siendo esta verbal. De manera similar, en el numeral 4,12 del acápite IV, Hechos Constatados del Acta de Infracción se puede verificar que los inspectores comisionados constataron como una causa básica del accidente la asignación de responsabilidades poco claras o conflictivas al enviar al trabajador accidentado para que reemplace al operador que operaba el Scoop diésel 137, muy cerca de donde se iban a efectuar los chispeos, sin orden de trabajo formal.
- vii. Respecto al documento denominado "IPERC CONTINUO", se verifica que este data del 09 de abril de 2019, y que se encuentra asociada a la orden de trabajo escrita de la misma fecha, sin embargo, no guarda relación con las actividades posteriores desarrolladas por el ex trabajador afectado después de las 03:00 horas del 10 de abril de 2019, a razón de la orden de su supervisor, de que se dirija hacia la zona de trabajo de scooptram diésel 137 a reemplazar al señor R. Nieva en sus labores.
- viii. En ese sentido, los mencionados documentos no desvirtúan el incumplimiento advertido, evidenciando una supervisión deficiente por identificación y evaluación deficiente de exposiciones a pérdidas. Siendo así, este Despacho comparte las conclusiones a las que arriba la autoridad de primera instancia.
- ix. Respecto a las razones fácticas que sustentan la imposición de la sanción por la negativa de la inspeccionada de permitir el ingreso a la zona del accidente de trabajo (10 de abril de 2019) de los inspectores en el centro de trabajo durante la visita del día 16 de mayo de 2019, se debe indicar que el Acta de Infracción desarrolla, en el numeral 4.17 del acápite IV. Hechos Constatados del Acta de Infracción, las razones que llevaron a los inspectores comisionados a establecer la existencia del incumplimiento objeto de análisis. Además, en el mismo numeral 4.17 del acápite IV, Hechos Constatados del Acta de Infracción, el personal inspectivo dejó constancia que "(.) a pesar de habersele indicado que el no permitir el ingreso a la zona del accidente constituye una infracción a la labor inspectiva, mantuvo la postura de no permitir el ingreso de los inspectores, por lo que, el sujeto inspeccionado incurrió en una obstrucción a la labor inspectiva".
- x. Conforme a lo expuesto, esta Intendencia considera que el pronunciamiento de primera instancia, que decide sancionar al inspeccionado por las infracciones

descritas en el numeral 1.3 de la presente resolución, se encuentra debidamente motivado, en tanto se han detallado los hechos que motivaron la sanción, precisando las normas vulneradas y determinándose que el inspeccionado incurrió en responsabilidad administrativa que amerita sanción, conforme se ha advertido en esta resolución. De manera que se corrobora que se ha garantizado el debido procedimiento y no se ha incurrido en vicios de motivación, por lo que debe desestimarse la nulidad planteada contra dicho pronunciamiento, así como los argumentos que cuestionan la resolución apelada por falta de motivación.

1.6 Con fecha 24 de mayo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-002958-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 28 de octubre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁴, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁵, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁶ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización

⁴ "Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), en adelante SUNAFIL, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

⁵"Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

El Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión. Expide resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia."

⁶ "Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

El Tribunal de Fiscalización Laboral resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que se interponga recurso de revisión. Las causales para su admisión se establecen en el reglamento.

El pronunciamiento en segunda instancia o el expedido por el Tribunal de Fiscalización Laboral, según corresponda, agotan con su pronunciamiento la vía administrativa."

⁷"Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17.- Instancia Administrativa



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así

El Tribunal constituye última instancia administrativa en los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión.

⁸“Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral Artículo 2.- Sobre el Tribunal

El Tribunal es un órgano colegiado que resuelve, con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los procedimientos sancionadores en los que proceda la interposición del recurso de revisión, según lo establecido en la Ley y el presente Reglamento. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

El Tribunal tiene independencia técnica en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos, no estando sometido a mandato imperativo alguno.

Los pronunciamientos que así se determinen en Sala Plena del Tribunal constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para todas las entidades conformantes del Sistema.”

como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁹.

- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.
- 3.5** En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/840,000.00 por la comisión de dos (02) infracciones MUY GRAVES en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificadas en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT y una (01) infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.1 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución; el 04 de mayo de 2022.
- 4.2** Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 24 de mayo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i. Inaplicación del artículo IV, inciso 1.1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-IUS.

⁹ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- ii. La Intendencia incurre en una severa inaplicación del principio de legalidad toda vez que, de la lectura de la resolución impugnada, encontramos que esta sanciona a su empresa por dos hechos que configuran una misma conducta sancionable, no obstante, a fin de interponer una sanción mayor, los inspectores de trabajo disgregan esta sola conducta, en dos, como se advierte del Acta de Infracción amparada por la Intendencia.
- iii. Por el contrario, a fin de validar su posición, los inspectores se basan en el Memorándum Circular N° 1-2019-SUNAFIL/INII, el cual, no hemos tenido a la vista y que, evidentemente no es una norma con rango legal o reglamentaria. El citado Memorándum no puede tener fuerza de ley, en la medida que no ha sido parte de una iniciativa legislativa del Congreso o de presidente de la República, ni mucho menos aprobada y promulgada por estos, por lo que es evidente que no se trata de una norma de rango legal, como si lo es LGIT, la cual no prevé en ningún artículo la posibilidad de separar una sola conducta infractora en dos o más cuando se verifique la existencia de hechos que suponen una sola conducta.
- iv. Esta posición ha sido incluso asumida por el Tribunal de Fiscalización Laboral, el mismo que en la Resolución N° 324-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, recaída en el Expediente Sancionador N° 250-2020-SUNAFIL/IRE-CAL determinó que los incumplimientos advertidos respecto al artículo 28.10 deben ser considerados como UNA SOLA INFRACCION.
- v. Inaplicación del artículo IV, inciso 1.2 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.
- vi. El inaplicado principio del debido procedimiento establece el deber de motivación para las autoridades administrativas, debiendo para su estricto respecto, emitir una decisión que comprenda dicho deber. Sin embargo, dicha observancia no ha ocurrido en el presente caso, en donde claramente se advierte que la resolución de intendencia no cumple con el requisito de motivación, razón por la cual es nula de pleno derecho.
- vii. No obstante, en ninguna parte del razonamiento de la Intendencia se observa que se establezcan las razones por las cuales, dichos supuestos incumplimientos trajeron como consecuencia que se haya producido el accidente de trabajo, estando a que, no señalan las razones mínimas del porqué, no haber supervisado a la contratista o no haber incluido en el IPER el cordón de lámpara minera causaron el accidente de trabajo.
- viii. En efecto, como se observa de la resolución impugnada, en ningún extremo de los razonamientos se cumple mínimamente con el deber de motivación pues no se expresa ni da indicios de que manera en que los supuestos incumplimientos están relacionados con el accidente.

- ix. En efecto, la infracción que les ha sido imputada (numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT) exige una causalidad que no sólo debe ser desarrollada por los inspectores a cargo de la inspección, sino que debe ser probada.
- x. Pese a ello, los inspectores parecen entender que NO existe diferencia alguna entre estos dos tipos de infracciones, pues en nuestro caso, las han tratado como si fueran un mismo supuesto de hecho.
- xi. En efecto, cuando los inspectores al determinar que no resulta relevante para el caso establecer la real causalidad del accidente ocurrido, en realidad está concluyendo que no existe la diferencia que hemos detallado entre las infracciones generales en materia de Seguridad y salud en el trabajo y el dispositivo previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT. Bajo su lógica siempre que existe un accidente de trabajo, se concluirá que éste fue ocasionado por el empleador. Nada más alejado de la realidad y contrario a derecho.
- xii. Siendo así, es claro que la norma en cuestión EXIGE que se establezca de forma indubitable que el incumplimiento a la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que se verifica haya OCASIONADO el accidente de trabajo; pues de lo contrario, aun cuando se verifique la existencia de un accidente (e incluso la existencia de un incumplimiento) pero no se acredita que el incumplimiento sea la causa directa del accidente, en dicho caso se deberá imputar al administrado no la comisión de una infracción al numeral 28.10 del artículo 28 de RLGIT sino a cualquiera de las infracciones muy graves, graves o leves en materia de seguridad y salud en el trabajo que se encuentran previstas en los artículos 26, 27 y demás numerales de artículo 28 del RLGIT - que fueron las normas que imputaron los inspectores de trabajo en e Acta de Infracción.
- xiii. Inaplicación del artículo 248, inciso 4) del Texto Único Ordenado de la ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.
- xiv. En el presente procedimiento, la Intendencia ha incurrido en una severa vulneración al principio de tipicidad y por ende inaplicado el artículo 248, numeral 4, de la LPAG, concordante con el artículo 52 del RLGIT, por cuanto que -para forzar la calificación de una conducta como infracción- se ha realizado una interpretación extensiva de los supuestos incumplimientos a la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo en los cuales habría supuestamente incurrido la Compañía, proponiendo de esta manera como sanción la infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, cuando los supuestos hechos corresponden a otra conducta infractora.
- xv. De este modo, y conforme se pondrá en evidencia con mayor detalle en el siguiente apartado, los inspectores han concluido que los incumplimientos a la normativa sobre seguridad y salud supuestamente verificados habrían originado el accidente que sufrió el ex trabajador; no obstante, como han señalado anteriormente, no se ha establecido el nexo causal que exige la norma entre la primera conducta (el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo) y la consecuencia (el accidente de trabajo con consecuencia mortal o daños en el cuerpo o la salud del trabajador).
- xvi. En efecto, en el presente caso existe amplia evidencia a partir de la cual se puede concluir que el accidente que sufrió el ex trabajador se produjo como consecuencia de diversos factores dentro de los cuales se encuentra la realización de actos sub estándar, el cual,



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de acuerdo a la definición contenida en el Glosario de Términos del Reglamento de la Ley No 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-TR.

- xvii.** Es importante mencionar que la vulneración al principio de tipicidad es tal que, incluso las conductas infractoras atribuidas a las empresas se encuentran tipificadas en artículos distintos al 28.10.
- xviii.** Inaplicación del artículo 17.1° del Reglamento de la Ley 28806, Ley General de Inspección de trabajo aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2006-TR.
- xix.** Al respecto, debe indicar que existe una clara contradicción en el dicho de la misma Intendencia, pues para la siguiente infracción - como veremos- se indica que la causa del accidente no fue el golpe del trabajador sino el que se haya enredado el cordón de la lámpara en el push botton, sin embargo, para esta infracción el supuesto incumplimiento toma como base una causa distinta del accidente.
- xx.** De este modo, que se están valorando hechos que van más allá del accidente y que se pretenden sancionar no como incumplimientos en materia de SST distintos al 28.10; sino que se les encuadra todos en el 28.10; evidenciando lo irrazonable del encuadre de la infracción en una norma como el 28.10.
- xxi.** Siendo así, observamos que cada uno de los puntos que nos fueron imputados por los inspectores y la Autoridad Instructiva fueron debidamente rebatidos; sin embargo, la Subintendencia ha incorporado elementos a estas imputaciones y las ha pretendido salvar en base a nuevos hechos no mencionados en los pronunciamientos anteriores y que mas bien ponen en evidencia que la misma primera instancia no tiene claridad sobre la ocurrencia de los hechos.
- xxii.** Sobre el deber de vigilancia, la Intendencia, indica que no se aprecia que los documentos aportados por su parte acrediten el cumplimiento de esta obligación. Sobre ello, consta en autos el INFORME SOBRE EL SEGUIMIENTO Y VIGILANCIA DE LA GESTION DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE LAS EMPRESAS CONTRATISTAS (INCLUYE MCEISA) - UEA UCHUCCHACUA, que en un total de 95 páginas detalla el seguimiento que se hace a las contratistas. Este solo documento es prueba suficiente de la planificación que realiza la Empresa en la vigilancia de las contratistas.
- xxiii.** El verdadero peligro y riesgo que ocasionó la muerte del ex trabajador NO FUE EL ENGANCHE DEL CORDÓN DE LÁMPARA, sino que FUE EL GOLPE QUE RECIBIÓ POR PARTE DEL EQUIPO.

- xxiv.** En ese sentido, lo que se debe verificar en el IPERE - Línea Base de MCEISA es si efectivamente dicho documento contemplaba golpes por parte de los equipos que usaban los trabajadores de dicha empresa y en concreto si para las labores que estaba realizando el trabajador accidentado se contemplaban dichos peligros y riesgos.
- xxv.** Del IPERC – Línea base de MCEISA, encuentra que para dicha labora si se contempló el peligro por golpes por equipos.
- xxvi.** De la misma forma, en el supuesto negado que erróneamente se considere que el trabajador se encontraba realizando el chispeo, encuentra que el IPERC – Línea base de MCEISA también contempla dicho peligro para esta labor.
- xxvii.** Pues bien, la norma exige que se identifique la causa de la consecuencia muerte y esa en este caso está recogida en los documentos antes citados, en los cuales se identifica que la causa de la muerte fue el golpe y, por tanto, éste es el riesgo que debía estar contenido en el IPERC. Nótese que el incumplimiento que estamos evaluando aquí es si el IPERC contenía o no el riesgo que finalmente derivó en la muerte del trabajador de la contratista; y este riesgo si estaba contenido en los documentos. La sanción no es por la sola ocurrencia del accidente, sino que debe valorar el tipo de incumplimiento específico. ¿Podemos concluir entonces que el riesgo que causó la muerte del Sr. Tintayo no estaba detallado en el IPERC? NO. El riesgo estaba especificado.
- xxviii.** Inaplicación del artículo I de la ley 29783, Ley De Seguridad y Salud en el Trabajo.
- xxix.** Si bien los inspectores tienen plenas facultades de actuación, no están exentos del cumplimiento de las normas que regulan su ingreso a las instalaciones de la empresa. Así como los inspectores, dentro de nuestras instalaciones, por ejemplo, están obligados a cumplir con la señalética de seguridad y todo tipo de obligación relacionada, y la empresa está autorizada a exigir su cumplimiento; también lo están de cumplir con tener un Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) que les permita su ingreso a las áreas de la Empresa
- xxx.** Pese a ello, la Sub Intendencia, en vez de acreditar de forma debida que los inspectores contaban con la cobertura necesaria, lo cual solo se puede hacer acompañando una imagen de la póliza de seguro que cubre el Interior en Mina; no lo han hecho. Han preferido desestimar sus argumentos en base a alegaciones que no responden a lo señalado por su parte.
- xxxi.** Sobre ello, que los inspectores estén obligados a contar con SCTR no acredita que en los hechos cumplan con esa obligación, y mucho menos, que la cobertura con la cual cuentan sea la necesaria para ingresar a espacios de mayor riesgo como lo es el Interior Mina. El solo hecho de contar con un SCTR no te brinda cobertura para todas las actividades reguladas en el Anexo 5 del Decreto Supremo No 009-97-TR, modificado por Decreto Supremo N° 003-98-SA; las coberturas son diferenciadas conforme a las actividades a desarrollarse. De este modo, se observa que la Intendencia y las instancias de mérito NUNCA se han pronunciado sobre lo alegado por su parte, no cumpliéndose el deber mínimo de motivación, en tanto que, sostiene que, sin fundamento alguno que los inspectores de trabajo se encontraban habilitados para ingresar.
- xxxii.** El corredor de seguros advierte que el SCTR de los inspectores de trabajo no cubría interior mina y que, por ende, no podrían ingresar a la zona en la que ocurrió el accidente



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

de trabajo, por lo que es evidente que su empresa contaba con una causa objetiva y razonable para no permitir el ingreso a los inspectores. De este modo, no podían hacer caso omiso a un mandato legal que los obliga a no permitir el ingreso si no se cuenta con la cobertura respectiva

- xxxiii. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que su parte no negó definitivamente el ingreso a los inspectores, sino que entendiendo que debían contar con las coberturas necesarias, les solicitan pudieran exhibir el detalle de la cobertura, y fueron ellos quienes, en vez de permitirles cumplir con sus obligaciones, prefirieron considerar su proceder como inspectores no contasen con los documentos suficientes que acreditaran su cobertura.
- xxxiv. Bien pudieron los inspectores retornar cuando tuvieran la cobertura o los documentos que la sustentaran, o buscar alguna otra alternativa para efectuar su revisión o acreditar que sí contaban con la cobertura suficiente. Pero ello no ocurrió así, debido a que ellos mismos, irrazonablemente, decidieron multar a la empresa por obstrucción, en vez de procurar el cumplimiento de las mismas normas que ellos verifican y realizar una evaluación completa del caso. En este caso, en vez de tomarse unos minutos para exhibir el detalle de la cobertura, los inspectores prefirieron no continuar con su actuación y retirarse. Era muy fácil que ellos muestren la cobertura, pues es su obligación contar con la misma. También era muy fácil que en alguno de los pronunciamientos emitidos en el caso se hubiera detallado esta cobertura y/o adjuntado un pantallazo de la misma. Pero ello no se ha hecho.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los precedentes de observancia obligatoria y las conductas sancionadas bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT

- 6.1 El artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que aquellos actos administrativos que resuelven casos particulares, “(...) interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria (...)”, constituyendo fuente de Derecho, de conformidad con el numeral 2.8 del artículo V de la norma en mención.
- 6.2 De igual forma, el Reglamento del Tribunal, mediante los artículos 3, 22 y 23, señala que constituye competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral – a través de su Sala Plena– el establecimiento de precedentes de observancia obligatoria, bajo los criterios establecidos por el TUO de la LPAG (interpretación de modo expreso y con carácter general), obligatorio para las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo cuando así se precise expresamente, y siempre que una norma con rango de ley o decreto supremo no establezca lo contrario, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación en el

diario oficial El Peruano, salvo que el Tribunal expresamente disponga su vigencia diferida.

- 6.3** Así, mediante Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de agosto en el diario oficial El Peruano, se resolvió establecer como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21, bajo los siguientes alcances:

“6.15 En ese entendido, debemos señalar que el tipo de análisis de los accidentes de trabajo puede ser multicausal y en esa medida, es posible que la imputación por la infracción contemplada en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT obedezca a más de una subsunción plausible, si el inspector actuante da cuenta del nexo de causalidad entre la falta determinada y el tipo sancionador de dichos artículos. De esa forma, dos o más incumplimientos pueden ser plenamente aptos de producir el hecho reprochado (el accidente de trabajo) y la subsunción en cualquiera de los citados numerales del artículo 28 del RLGIT es autorizada por la gravedad de la afectación al interés público al que la sanción atiende: la protección de la salud y la vida de los trabajadores.

6.18 De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, esto es, “todos los antecedentes recopilados que han dado lugar al accidente, así como los vínculos lógicos y cronológicos que los relacionan; se trata de una representación de la red de antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión”. En el examen de la inspección del trabajo —que debe trasladarse al Acta de Infracción— los órganos del procedimiento administrativo sancionador deben ocuparse de establecer la suficiencia en la determinación de los nexos causales exigidos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, para así establecer si existe uno o más de un incumplimiento que sea suficientemente apto para convertirse en causa del accidente de trabajo y, por lo tanto, punible bajo el tipo sancionador correspondiente.

6.19 Como puede comprobarse, las citadas normas despliegan un reproche cualificado, cuando el comportamiento constitutivo de infracción tiene, además, un resultado dañoso determinado (“accidente de trabajo”). Esto afirma al elemento disuasivo de la sanción administrativa ante un hecho “que ocasiona” consecuencias especialmente graves dentro del sistema jurídico. De esta forma, si dos o más incumplimientos son causas suficientes del accidente de trabajo, podrían ser válidamente imputados de forma independiente a través de los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, según corresponda, si el inspector expresa los nexos de causalidad correspondientes.

6.20 Cabe señalar que, para la configuración de los tipos sancionadores previstos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT —en tanto refieren a un resultado especialmente dañoso— se requiere de la concurrencia de los siguientes presupuestos:

- i) Para ambos supuestos: Que el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo haya ocasionado el accidente de trabajo; y,
- ii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.10 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) se haya producido daños en el cuerpo o la salud del trabajador que requieran asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.
- iii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.11 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) el accidente produzca el fallecimiento del trabajador.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.21 Así, cuando se invoca alguna de estas normas sancionadoras, todas las premisas indicadas anteriormente deberían ser correctamente determinadas en el Acta de Infracción, con una expresión adecuada del nexo causal. En ese entendido, podemos establecer los siguientes criterios:

- i) El nexo causal es el elemento gravitante para determinar la responsabilidad del empleador en los tipos sancionadores previstos en los artículos 28.10 y 28.11; en ese sentido, se entiende por nexo causal a la relación causal o causalidad entre la infracción cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa laboral.
- ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente”.

Así, cada uno de los incumplimientos sancionados bajo los numerales 28.10 o 28.11 del artículo 28 del RLGIT, deben ser susceptibles de producir el accidente o contribuir a que éste se desencadene, conforme con lo determinado en la fiscalización y conforme con las condiciones establecidas en ambos tipos normativos. De manera que, si la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo ocasiona un accidente, esta podrá dar lugar a una o a más de una sanción, siendo analizadas de manera independiente cada una de ellas respecto de su carácter causal sobre el accidente ocurrido. Por tanto, corresponderá que, por cada vez donde ese juicio causal se vea satisfecho, se aplique una sanción” (el resaltado es nuestro).

- 6.4 Así, en el presente caso, se sancionan bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT a las siguientes conductas: **a)** no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo relativa al deber de vigilancia en materia de seguridad y salud en el trabajo por la empresa contratista ocasionando el accidente de trabajo mortal del señor Alfonso Ignacio Tintayo Untiveros; y, **b)** no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo en materia de identificación de peligros y evaluación de riesgos, ocasionando el accidente de trabajo mortal del señor Alfonso Ignacio Tintayo Untiveros, como causas del accidente de trabajo que sufrió el señor Alfonso Tintayo Untiveros.

Sobre el tipo infractor contenido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT

- 6.5 El tipo infractor imputado a la impugnante dispone: “Son infracciones muy graves, los siguientes incumplimientos: **El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que produce la muerte del trabajador o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.** En tal sentido, para que se configure dicho tipo infractor, se requiere la concurrencia de dos

condiciones: i) **Que, se haya incumplido disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, que hayan sido causa del accidente de trabajo; y ii) Que, dicho accidente laboral hay producido la muerte o cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, lo que debe ser debidamente acreditado con el certificado o informe médico legal** (énfasis añadido).

- 6.6** Al respecto, procederemos a analizar, si, en las actuaciones generadas en el expediente inspectivo, se ha acreditado que la causa determinante del accidente de trabajo es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador accidentado, y, del mismo modo, es consecuencia de los incumplimientos por parte de la impugnante de las normas de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.7** Cabe señalar que, las causas fundamentales de un accidente pueden encontrarse en diversos niveles: conceptos erróneos, diseños inadecuados, errores de mantenimiento, de los operarios o de gestión. La determinación de la causa del accidente puede, entonces, reportar una multiplicidad de orígenes, por lo que la multicausalidad no puede destacarse de forma apriorística.
- 6.8** De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, esto es, “todos los antecedentes, recopilados que han dado lugar al accidente, así como los vínculos lógicos y cronológicos que los relaciona; se trata de una representación de la red de antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión”.
- 6.9** Dicho esto, corresponde analizar si las infracciones imputadas presentan el nexo causal¹⁰ señalado, respecto al accidente de trabajo investigado.
- 6.10** A decir de Feyer y Williamson, los factores causales son múltiples y variables en importancia intrínseca y temporal, de manera que “el acuerdo suele ser general respecto a que los accidentes se deben a múltiples causas”.
- 6.11** Es oportuno señalar que la determinación de la responsabilidad exige la concurrencia de cuatro presupuestos¹¹: a) El daño, b) Conducta antijurídica, c) La relación de causalidad, y d) El factor de atribución. Así, debemos entender por cada uno de ellos:
- i) **El daño.** - Constituye el menoscabo, el detrimento, la afectación que un sujeto sufre en su interés jurídico tutelado; además, incide en las consecuencias que derivan de la lesión del interés; un interés jurídico que puede ser patrimonial (daño lucro cesante y daño emergente) y extrapatrimonial (daño a la persona en los casos de Responsabilidad extracontractual y daño moral en los casos de Responsabilidad Contractual).
 - ii) **Conducta antijurídica.** - Es el hecho contrario a la Ley al orden público y a las buenas costumbres. Así, “la conducta antijurídica puede definirse como todo aquel proceder contrario al ordenamiento jurídico, y en general, contrario al derecho. En

¹⁰ Concepto desarrollado por esta Sala en reiterados pronunciamientos, contenidos en la Resolución 066 -2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución 046 -2022-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, Resolución 033 -2022- SUNAFIL/TFL-Primera Sala.

¹¹ Casación N° 18190-2016 Lima



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

ese contexto, en la responsabilidad civil por accidentes de trabajo la antijuridicidad es típica, porque implica el incumplimiento de una obligación inherente al contrato de trabajo, como es el brindar al trabajador las condiciones de higiene y seguridad que le permitan ejercer sus labores sin perjudicar su salud. Es por este motivo que en principio existe la presunción de responsabilidad patronal por los accidentes de trabajo que ocurren en el centro de labores”¹².

- iii) **La relación de causalidad.** - Es el nexo que existe entre el hecho que genera un daño y el daño producido; este nexo, es fundamental porque a partir de aquí se determinará la responsabilidad. “El nexo causal viene a ser la relación de causa – efecto existente entre la conducta antijurídica y el daño causado a la víctima, pues, de no existir tal vinculación, dicho comportamiento no generaría una obligación legal de indemnizar. En el ámbito laboral, la relación causal exige, en primer lugar, la existencia del vínculo laboral; y, en segundo lugar, que el accidente de trabajo se produzca como consecuencia de la ejecución del trabajo realizado en mérito a ese vínculo laboral. Para que exista nexo causal, es necesario que se pueda afirmar que el daño ocasionado al trabajador es una consecuencia necesaria de una omisión por parte del empleador respecto a los implementos de seguridad otorgados al demandante para el desempeño de sus labores”.

En el caso de los accidentes de trabajo, el nexo de causalidad supone la vinculación que debe existir entre la conducta antijurídica del empleador (incumplimiento de sus obligaciones legales o convencionales en materia de higiene, seguridad y protección) que origina el daño sufrido por el trabajador (accidente) y las labores desarrolladas habitualmente en el centro de trabajo.

- iv) **Factor de atribución.** - Referido a quien va a responder por la inejecución de las obligaciones por culpa inexcusable, culpa leve o por dolo. Así, “los factores de atribución son aquellas conductas que justifican la transmisión de los efectos económicos del daño de la víctima al responsable del mismo”¹³.

6.12 Asimismo, debemos tener en cuenta que, en torno a la atribución de la responsabilidad generada como efecto de un accidente de trabajo, se consideran las siguientes teorías:

- i) **Teoría de la Responsabilidad Contractual.** - Según esta teoría el empleador como consecuencia del contrato de trabajo es deudor de la seguridad del trabajador, por tal motivo todo accidente laboral que esta sufra siempre le será atribuible, pues existe una presunción de culpa patronal.

¹² Casación N° 4321-2015 Callao

¹³ Casación Laboral N° 4258-2016-Lima

- ii) **Teoría del dolo o culpa.** – Esta teoría parte del principio que quien por dolo o culpa causa un daño debe responder por el daño ocasionado. De acuerdo con esta teoría, el trabajador para tener derecho a una indemnización debe probar la culpa de su empleador por el accidente sufrido, la cual puede derivarse de acciones u omisiones, o el incumplimiento de las normas de Seguridad y Salud Ocupacional. Por tanto, en base a esta teoría, para poder tener derecho a la indemnización en caso de sufrir un accidente de trabajo es necesario demostrar que la causa del accidente es una actuación negligente del empleador. Asimismo, concluye que el empleador no está obligado a indemnizar al trabajador que ha sufrido un accidente de trabajo si previamente no se ha probado la existencia de negligencia por parte del empleador en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Sobre lo propuesta por esta teoría, la Corte Suprema mediante Casación 18190- 2016-LIMA contempla al deber de prevención como una obligación de medios, pues la sola ocurrencia del Accidente de Trabajo no determinará la atribución automática de la responsabilidad del empleador. En tal sentido, para que ello ocurra, deberá demostrarse que existe una relación de causalidad entre el incumplimiento de una obligación de Seguridad y Salud en el Trabajo por parte del empleador y el accidente de trabajo. En otras palabras, deberá acreditarse que el incumplimiento del empleador es consecuencia inmediata y directa de la ocurrencia del accidente de trabajo o la enfermedad profesional.
- iii) **Teoría del Riesgo Social.** - Esta teoría parte de la premisa que los accidentes de trabajo mayormente no son responsabilidad del empleador ni del trabajador, porque las consecuencias de estas deben recaer sobre la colectividad y no sobre determinada empresa. Esta teoría constituye la base de los sistemas de seguro obligatorio mediante los cuales, producido el daño al trabajador, la colectividad debe buscar su reparación, distribuyéndola entre toda la sociedad, garantizando al afectado a percibir ingresos suficientes que sustituyan los dejados de percibir a consecuencia del daño sufrido.

6.13 Ahora bien, es importante traer a colación que el hecho ocurrido, se trata notablemente de un accidente de trabajo, al haberse dado en plena ejecución de labores, desarrolladas por parte del trabajador víctima del accidente, verificándose del Acta de Infracción las siguientes causas del accidente de trabajo:

Figura N° 01
Causas del Accidente según el Acta de Infracción

Tiempo de experiencia en el puesto	:	6 años y 10 meses.
Antigüedad en el empleo	:	6 meses.
Ocupación	:	Operador de Scoop.

CIRCUNSTANCIAS DE LA OCURRENCIA DEL ACCIDENTE DE TRABAJO
El día 10-04-2019, aproximadamente a las 04:50 am, en circunstancias que el señor ALFONSO IGNACIO TINTAYO UNTIVEROS bajaba de la cabina de su equipo (Scoop Diesel 137), aparentemente, el cordón de la lámpara ubicado al lado izquierdo del pecho del operador, se engancha con el "push boton" del freno de estacionamiento, jalándolo y desactivándolo, haciendo que el equipo scoop se desplace golpeándolo contra el soporte lateral de la guarda cabeza, contra el hastial de la labor, a la altura del pecho del trabajador, provocando una atricción de tórax, generándole taponamiento cardíaco, contusión cardíaca hemopericardio, fracturas múltiples costales y laceración de venas pulmonares, de acuerdo al certificado de necropsia suscrito por el médico cirujano Mariano Chávez Albuja, CMP 70798, por lo que falleció en el acto.

DESCRIPCIÓN DE LA OCURRENCIA DEL ACCIDENTE DE TRABAJO:

- Fecha y hora de accidente de trabajo: 10 de abril de 2019, a la 05:00 horas aproximadamente.
- Lugar o sección de la ocurrencia del accidente: Mina Carmen, Nivel 4300, Rampa 5816.
- Forma del accidente: Aplastamiento
- Parte del cuerpo lesionado: Tórax.
- Agente causante: Scoop Diesel 137.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

• Naturaleza de la lesión:

Taponamiento cardíaco, contusión cardíaca hemopericardio, fracturas múltiples costales, laceración de venas pulmonares, atrición de tórax, de acuerdo al certificado de necropsia suscrito por el médico cirujano Mariano Chávez Albuja, CMP 70768.

CAUSAS DEL ACCIDENTE: (según la conclusión de los inspectores de Trabajo actuantes):

CAUSAS INMEDIATAS

1.- Actos y Prácticas Sub estándares:

1.1. El trabajador ALFONSO TINTAYO UNTIVEROS, inició la actividad de acarreo en la zona Rp. 5816, sin tener una orden de trabajo escrita, adicionalmente realizó el chispeo de la Vn 6754 sin que forme parte de sus funciones.

2 Condiciones Sub estándares:

2.1. No identificadas.

CAUSAS BÁSICAS

1.- Factores Personales:

No se identificaron.

2. Factores de Trabajo:

2.1 Supervisión y liderazgo en materia de seguridad y salud en el trabajo fue deficiente por:

- La supervisión fue deficiente, por Planificación o programación inadecuada del trabajo, por cuanto el supervisor Luis Edwin Choccelahua Zevallos dio las indicaciones a los trabajadores de los frentes de trabajo de la RP(+) 5816 y VN 6754NE de dejar todo preparado para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, porque había planeado realizar él mismo el chispeo de las dos zonas, incumpliendo con la restricción señalada en el numeral 5.2 del "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguio de Taladros y chispeo" con código MCU-OPE-PETS012.

- Asimismo, la supervisión fue deficiente, ya que se emitieron pautas de acción inadecuadas, por cuanto el supervisor Luis Edwin Choccelahua Zevallos dio la indicación a los trabajadores de las cuadrillas encargadas de los frentes de trabajo de la RP(+) 5816 y VN 6754NE, de dejar los frentes listos para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, no indicándoles quien lo realizaría en su lugar, incumpliendo con el numeral 4.13 del "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguio de Taladros y chispeo" con código MCU-OPE-PETS012. Asimismo, el supervisor Luis Edwin Choccelahua Zevallos dio la indicación al señor ALFONSO IGNACIO TINTAYO UNTIVEROS para que se dirija a reemplazar al señor Ronald Walter Nieva Lopez, en la operación del equipo scoop diesel 137, sin darle la orden de los trabajos que realizaría por escrito.

- De igual forma, la supervisión fue deficiente por: Identificación y evaluación deficiente de exposiciones a pérdidas, ya que la supervisión a las 03:40 am ordena al trabajador accidentado, que vaya a la otra cámara y reemplace al operador que operaba el Scoop diésel 137, sin ninguna orden de trabajo escrita y sin elaborar el IPERC – continuo, es decir, existió una percepción inadecuada de los riesgos, ya que no se identificaron los riesgos antes de la realización de los trabajos.

- También, la supervisión fue deficiente por: Asignación de responsabilidades poco claras o conflictivas, ya que por un lado, el supervisor Luis Edwin Choccelahua Zevallos dio la indicación a los trabajadores de las cuadrillas encargadas de los frentes de trabajo de la RP(+) 5816 y VN 6754NE, de dejar los frentes listos para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, no indicándoles quien lo realizaría en su lugar; y por otro lado, envía al operador ALFONSO IGNACIO TINTAYO UNTIVEROS para que reemplace al operador que operaba el Scoop diésel 137, muy cerca de donde se iban a efectuar los chispeos, sin orden de trabajo formal ni elaboración del IPERC continuo, teniendo en cuenta además que el chispeo según procedimiento de trabajo, debe efectuarse por dos personas, además que el trabajador accidentado tenía autorización del SUCAMEC para manejo de explosivos; lo que podría interpretarse que el chispeo lo iban a realizar entre el supervisor y el trabajador accidentado, pero por la demora en la llegada del supervisor al lugar de los chispeos, lo realizó únicamente el referido trabajador accidentado. De lo que se puede colegir, por lo menos, que la asignación de responsabilidades fue poco clara.

2.2 Deficiencias en el IPER: La empresa inspeccionada en su matriz de identificación de peligros y evaluación de riesgos para el puesto de "Operador de Scoop", no ha identificado el peligro que representa el cordón de lámpara minera, que, al encontrarse de manera colgante, puede entrar en contacto con el push-button del freno de estacionamiento del equipo que opera al momento que el operador baja de la cabina, desactivándolo y permitiendo la movilización del equipo por gravedad; siendo finalmente una de las causas del accidente investigado.

6.14 En el presente caso corresponde analizar si la infracción imputada presenta el nexo causal señalado, respecto al accidente de trabajo investigado. Al respecto, como se ha indicado, las actuaciones inspectivas se desarrollaron con el fin de investigar el accidente de trabajo ocurrido el 10 de abril de 2019.

Respecto al deber de vigilancia en materia de seguridad y salud en el trabajo

6.15 El personal inspectivo ha determinado en el numeral 4.13 de los hechos constatados del acta de infracción lo siguiente:

Figura N° 02

SISTEMA DE GESTIÓN EN LAS EMPRESAS SOBRE SST – VIGILANCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD EN SST

4.13.- Que, el sujeto inspeccionado, sobre esta materia ha exhibido: Evaluación de desempeño servicios y contratistas realizado a la empresa Martínez Contratista e Ingeniería SAC; DeCo FP-COR-SIB-05.08 de Explosivos y Voladura de fecha 20-04-2019 (posterior a la ocurrencia del accidente investigado); Perforación Diamantina de fecha 11-04-2019 (posterior a la fecha del accidente investigado), Código de Colores y Señales de fecha 05-04-2019 e Inspección Planeada FP-COR-SE-07.01.01 de fecha 19/02/2019. Sin embargo, del análisis de dichos documentos, se deja constancia que éstos no acreditan que la empresa COMPAÑIA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A. haya efectuado la vigilancia y cumplimiento de la normatividad de seguridad y salud en el trabajo por parte de la empresa contratista MARTINEZ CONTRATISTAS E INGENIERIA SAC, a la fecha de ocurrencia del accidente de trabajo (10-04-2019), por cuanto en mérito a la Orden de Inspección N° 154-2019-SUNAFIL/INSSI, dirigida a la empresa contratista Martínez Contratistas e Ingeniería SAC, se ha acreditado que no se ha dado cumplimiento, a los temas de seguridad y salud en trabajo (Supervisión e IPER), conforme a lo siguiente:

“Se ha acreditado que la empresa contratista no ha cumplido con sus obligaciones en materia del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo – control de las actividades de los trabajadores; por cuanto, la supervisión de la empresa inspeccionada, en su calidad de empleador fueron deficientes en la planificación (acciones preventivas) y en las pautas de acción durante el desarrollo de las tareas que se encontraban ejecutando el 10-04-2019, conforme se describe a continuación:

- La supervisión fue deficiente, por Planificación o programación inadecuada del trabajo, por cuando el supervisor Luis Edwin Choccalahua Zevallos dio las indicaciones a los trabajadores de los frentes de trabajo de la RP(+) 5816 y VN 6754NE de dejar todo preparado para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, porque había planeado realizar él mismo el chispeo de las dos zonas, incumpliendo con la restricción señalada en el numeral 5.2 del “Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Carguío de Taladros y chispeo” con código MCU-OPE-PETS012.

- Asimismo, la supervisión fue deficiente, ya que se emitieron pautas de acción inadecuadas, por cuando el supervisor Luis Edwin Choccalahua Zevallos dio la indicación a los trabajadores de las cuadrillas encargadas de los frentes de trabajo de la RP(+) 5816 y VN 6754NE, de dejar los frentes

- También, la supervisión fue deficiente por: Asignación de responsabilidades poco claras o conflictivas, ya que por un lado, el supervisor Luis Edwin Choccalahua Zevallos dio la indicación a los trabajadores de las cuadrillas encargadas de los frentes de trabajo de la RP(+) 5816 y VN 6754NE, de dejar los frentes listos para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, no indicándoles quien lo realizaría en su lugar; y por otro lado, envía al operador ALFONSO IGNACIO TINTAYO UNTIVEROS para que remplace al operador que operaba el Scoop diésel 137, muy cerca de donde se iban a efectuar los chispeos, sin orden de trabajo formal ni elaboración del IPERC continuo, teniendo en cuenta además que el chispeo según procedimiento de trabajo, debe efectuarse por dos personas, además que el trabajador accidentado tenía autorización del SUCAMEC para manejo de explosivos; lo que podría interpretarse que el chispeo lo iban a realizar entre el supervisor y el trabajador accidentado, pero por la demora en la llegada del supervisor al lugar de los chispeos, lo realizó únicamente el referido trabajador accidentado. De lo que se puede colegir, por lo menos, que la asignación de responsabilidades fue poco clara.

Todo ello, no permitió cumplir con el objetivo de una adecuada y efectiva supervisión de los labores que permitían:

- a) Identificar las fallas o deficiencias en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.*
- b) Adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias para eliminar o controlar los peligros asociados al trabajo.*
- d) Aportar información para determinar si las medidas ordinarias de prevención y control de peligros y riesgos se aplican y demuestran ser eficaces.*
- e) Servir de base para la adopción de decisiones que tengan por objeto mejorar la identificación de los peligros y el control de los riesgos, y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”.*

6.16 En ese sentido, el inspector comisionado concluye que la Inspeccionada no ha efectuado el deber de vigilancia del cumplimiento de la normativa en seguridad y salud en el trabajo por parte de la empresa contratista Martínez Contratistas e Ingeniería SAC, puesto que, dicha contratista ha inobservado sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo respecto a la supervisión e IPER.

6.17 Sobre ello, corresponde indicar que como se ha señalado en el Acta de Infracción, se hace referencia de manera genérica a que la supervisión fue deficiente por los siguientes motivos: a) Planificación o programación inadecuada del trabajo, b) Pautas de acción inadecuadas, c) Identificación y evaluación deficiente de exposiciones a pérdidas, y d) Asignación de responsabilidades poco claras o conflictivas.

6.18 Sobre el particular, el artículo 41 de la LSST, dispone lo siguiente:

“La supervisión permite:

- a) Identificar las fallas o deficiencias en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
- b) Adoptar las medidas preventivas o correctivas necesarias para eliminar o controlar los peligros asociados al trabajo.
- c) Prever el intercambio de información sobre los resultados de la seguridad y salud en el trabajo.
- d) Aportar información para determinar si las medidas ordinarias de prevención y control de peligros y riesgos se aplican y demuestran ser eficaces.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- e) Servir de base para la adopción de decisiones que tengan por objeto mejorar la identificación de los peligros y el control de los riesgos, y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo”.
- 6.19** Además, el artículo 85 del Reglamento de la LSST, señala que el empleador debe elaborar, establecer y revisar periódicamente procedimientos para supervisar, medir y recopilar con regularidad datos relativos a los resultados de la seguridad y salud en el trabajo.
- 6.20** De lo expuesto, se evidencia que no se desarrolló desde el Acta de Infracción, el nexo causal entre esta y el accidente ocurrido. Asimismo, no se determinó bajo parámetros suficientemente descriptivos, la configuración de esta ausencia del deber de vigilancia a la que hace referencia el inspector comisionado limitándose a enfocar esta aparente conducta infractora por parte de la impugnante desde la perspectiva de una supervisión deficiente de la empresa contratista.
- 6.21** Del mismo modo, se observa que la infracción imputada respecto al deber de vigilancia de la inspeccionada en materia de seguridad y salud en el trabajo se encuentra directamente relacionada con la supervisión deficiente de la empresa Martinez Contratistas e Ingeniería SAC, sin embargo, no se establece con precisión ni se desarrolla en que consistiría la omisión del deber de vigilancia por parte de la inspeccionada, comportamiento infractor que es objeto de sanción para la administración y cuya responsabilidad recaería en el Sujeto inspeccionado.
- 6.22** Por consiguiente, se identifica que no se ha efectuado un análisis de causalidad sobre la vinculación de dicha imputación y el accidente de trabajo ocurrido, limitándose el acta al relato de hechos para sostener la imputación, sin que se establezca una correcta subsunción de la conducta imputada en el tipo legal atribuido, que exige establecer el juicio de causalidad de forma motivada.
- 6.23** Por ello, conforme lo precisó esta sala a través del considerando 6.11 de la Resolución N° 066-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del 05 de julio de 2021, al realizar una lectura conjunta del artículo 53 de la LSST y del artículo 94 de su reglamento, “(...) la imputación de responsabilidad al empleador por incumplimiento de su deber de prevención requiere que se acredite que la causa determinante del daño es consecuencia directa de la labor desempeñada por el trabajador y del incumplimiento por parte del empleador de las normas de seguridad y salud en el trabajo”.
- 6.24** Así, el Principio de licitud, reconocido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG dispone que se debe de presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. Conforme lo señaló esta Sala a través del fundamento 6.20 de la Resolución N° 025-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, del

14 de junio de 2021, “No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”.

6.25 En ese sentido, a consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado el nexo causal entre la conducta de la impugnante y el accidente; toda vez que, ni en el Acta de infracción ni en el trámite del procedimiento sancionador se han brindado las razones suficientes por las cuales los hechos imputados al entonces inspeccionado se encontrarían directamente vinculados con el accidente ocurrido el día 10 de abril de 2019.

6.26 Por consiguiente, el inspector comisionado efectúa una presunción sin mayor motivación del nexo causal entre el incumplimiento referido y el accidente de trabajo. En ese orden de ideas, se evidencia que el inspector no ha fundamentado adecuadamente la existencia del nexo causal entre la ausencia del deber de vigilancia, y el accidente de trabajo ocurrido, señalando solo una formula genérica, sin el debido sustento.

6.27 Al respecto, el órgano sancionador de primera instancia sostiene, en la Resolución de Sub Intendencia N° 228-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, lo siguiente:

Figura N° 03

dicha restricción establecida en el PETS; al respecto, es preciso indicar que, si bien el supervisor nunca realizó el chispeo de manera individual; no obstante, al dar la indicación a los trabajadores de las cuadrillas encargadas de los frentes de trabajo de la RP (+) 5816 y VN 6754NE de dejar todo listo para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, sin indicarles quién lo haría; y de otro lado, enviar al extrabajador afectado a reemplazar al operador que operaba el scoop diésel 137 muy cerca de donde se realizarían los chispeos, sin darle una mayor instrucción, lo que ante la demora en la llegada del supervisor al lugar de los chispeos, fue el propio extrabajador afectado quien lo ejecutó de manera individual, ello se contrasta con lo descrito en el Informe de Investigación de Accidente Mortal⁹, de fecha 10-04-2019, elaborado por el sujeto inspeccionado, el mismo que establece en su tercera conclusión: “*el ex trabajador Sr. Alfonso Tintayo Univeros realizó el chispeo de la Vn. 6754 encontrándose aparentemente solo, no evaluó los peligros, riesgos y aplicación de medidas de control frente a riesgos asociados de la actividad de acarreo*”; por lo que, se tiene demostrado que, quien realizó el chispeo de manera individual fue el extrabajador afectado, incumpliendo de esa manera la restricción descrita en el numeral 5.2 del PETS, lo que a su vez, demostró una supervisión deficiente por planificación o programación inadecuada del trabajo; en ese sentido, lo argumentado en este extremo carece de sustento y no logra desvirtuar los incumplimientos detectados obrantes en el acta de infracción.

parte de sus funciones; por lo que, no cumplió con lo señalado en el numeral 4.13 del PETS, de lo que era estrictamente responsable su supervisor ya que al cambiarlo de una zona de trabajo inicial hacia la zona de trabajo de la Rp. 5816, debía cumplir con darle la orden de trabajo por escrito, lo que no se hizo; ahora bien, con relación de la revisión del documento denominado “orden de trabajo”, obrante en el expediente sancionador, se aprecia que, el mismo data del turno noche del 09-04-2019, lo que se contrasta con lo descrito en el Informe de Investigación de Accidente Mortal, toda vez que, de la ocurrencia del accidente de trabajo, se detalla “*el supervisor (L. Choccelahua) a inicio del turno noche del 09 de abril ordena al operador A. Tintayo realizar la limpieza y carga con el scooptram eléctrico 39 en la Rp. 6472 Nv. 4300, culminándose dicha actividad a las 23:15 horas. Siendo a las 03:15 horas del 10 de abril, el supervisor llega a la Rp. 6472 y al encontrar al operador A. Tintayo, que había culminado su tarea, coordina con él para que se dirija hacia la zona de trabajo del scooptram diésel 137 operado por el Sr. R. Nieve para reemplazarlo. Luego de dar dicha indicación, el Supervisor continúa con su recorrido. El operador A. Tintayo llega a la Rp. 5816 Nv. 4300, donde se encontraba el scooptram 137, a las 04:03 horas, y procede a reemplazar al operador R. Nieve, quien se retira a las 04:15 horas, continuando el operador A. Tintayo con el ciclo de extracción de desmonte (...)*”; por lo que, con relación a la última actividad realizada por el extrabajador afectado de fecha 10-04-2019 a razón de haberle ordenado su supervisor que se dirija hacia la zona de trabajo de scooptram diésel 137 a reemplazar al señor R. Nieve, se tiene que el supervisor no cumplió con darle la orden de trabajo escrita, conforme se acredita de manera indubitable a través de la propia manifestación del supervisor, el señor Luis Edwin Choccelahua Zevallos, de fecha 11-04-2019¹⁰, quien ante la pregunta: “*Diga Ud. si se pudo evitar el accidente y cómo?, dijo: Si, ya que si el Sr. Tintayo no hubiese recibido el equipo y operado sin la OT escrito, no hubiese ocurrido el evento*”; por tanto, está acreditado en autos, por la propia declaración del supervisor del extrabajador afectado, que no se cumplió con la entrega de la orden de trabajo escrita, lo que de haberse efectuado, hubiese evitado el accidente de trabajo mortal de fecha 10-04-2019; estando a ello, el documento obrante en autos, no desvirtúa el incumplimiento detectado, advirtiéndose una supervisión deficiente, al haberse emitido pautas de acción inadecuadas; en ese sentido, lo argumentado en este extremo carece de sustento y no logra desvirtuar los incumplimientos detectados obrantes en el acta de infracción.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

El sujeto inspeccionado indica que, los inspectores comisionados determinaron que el extrabajador afectado no habría contado con una orden de trabajo escrita y tampoco con el IPERC – continuo, alegando que por el contrario el citado extrabajador si contaba con los citados documentos; al respecto, en lo relacionado a la orden de trabajo escrita de fecha 09-04-2019, nos remitimos al análisis desarrollado en el párrafo que antecede; de otro lado, de la revisión del documento denominado "IPERC CONTINUO", se verifica que éste data del 09-04-2019, y que se encuentra asociada a la orden de trabajo escrita de la misma fecha, todo lo cual, no guarda relación con las actividades posteriores desarrolladas después de las 03:00 horas del 10-04-2019 por parte del extrabajador afectado, a razón de la orden de su supervisor, de que se dirija hacia la zona de trabajo de scooptram diésel 137 a reemplazar al señor R. Nieva en sus labores; estando a ello, los documentos ofrecidos, no desvirtúan el incumplimiento detectado, advirtiéndose una supervisión deficiente por identificación y evaluación deficiente de exposiciones a pérdidas; en ese sentido, lo argumentado en este extremo carece de sustento y no logra desvirtuar los incumplimientos detectados obrantes en el acta de infracción.

scoop"; al respecto, tal como ya se indicó precedentemente, después de las 03:00 horas del 10-04-2019, el supervisor ordenó al extrabajador afectado dirigirse hacia la zona de trabajo de scooptram diésel 137 a reemplazar al señor R. Nieva en sus labores, sin entregarle la orden de trabajo escrita y el IPERC continuo correspondiente, de otro lado, dio la indicación a los trabajadores de las cuadrillas encargadas de los frentes de trabajo de la RP (+) 5816 y VN 6754NE de dejar todo listo para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, sin indicarles quién lo haría, ubicándose esta zona de chispeo muy cerca de la ubicación del extrabajador afectado, quien por la demora en la llegada del supervisor, habría realizado el chispeo de manera individual, ello conforme obra en el Informe de Investigación de Accidente Mortal, elaborado por el sujeto inspeccionado, en la que de su tercera conclusión, se desprende: "el ex trabajador Sr. Alfonso Tintayo Untiveros realizó el chispeo de la Vn. 6754 encontrándose aparentemente solo, no evaluó los peligros, riesgos y aplicación de medidas de control frente a riesgos asociados de la actividad de acarreo"; asimismo, en la manifestación del supervisor, el señor Luis Edwin Choccelahua Zevallos, de fecha 11-04-2019, ante la pregunta: "¿Quién realizó el chispeo en la Vn 6754 y por qué?: Yo creo que el Sr. Tintayo realizó el chispeo sin orden y antes de horario, porque no tenía ninguna orden escrita para realizar dicha tarea. Los motoristas habían salido de la labor a las 05:20 horas aproximadamente quedando solamente el operador en dicha labor. No me explica por qué realizó el chispeo, yo iba a realizar el chispeo"; por lo que, queda demostrado una supervisión deficiente por asignación de responsabilidades poco claras o conflictivas; en ese sentido, lo argumentado en este extremo carece de sustento y no logra desvirtuar los incumplimientos detectados obrantes en el acta de infracción.

6.28 A su vez, la autoridad sancionadora de segunda instancia en la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, refiere que:

Figura N° 04

3.17 Al respecto, de la revisión de autos en las actuaciones inspectivas como en el expediente sancionador y de lo señalado precedentemente, no se advierte que el supervisor haya cumplido con su obligación de realizar una efectiva supervisión ni se haya emitido pautas de acción adecuadas, por cuanto este dio las indicaciones a los trabajadores de las cuadrillas encargadas de los frentes de trabajo de la RP (+)5816 y VN 6754NE de dejar todo listo para realizar el chispeo, pero que no lo realizaran, no indicándoles quien lo realizaría en su lugar, incumpliendo con el numeral 4.13 y 5.2. del "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Cargulo de Taladros y Chispeo"¹⁵; además de ello, en el numeral 5.8 del procedimiento antes dicho, se advierte que se encuentra prohibido la salida del supervisor sin su personal, lo cual en el presente caso no se evidenció su cumplimiento. De otra parte, se aprecia de la declaración del supervisor, una deficiente labor de supervisión al no tener certeza de quién había realizado el chispeo; en ese sentido, lo argumentado por el inspeccionado en este extremo no desvirtúa la infracción mencionada.

3.18 Respecto al argumento xiii) del resumen del recurso de apelación, de la revisión del considerando 28 del Informe Final se aprecia que la Autoridad Instructora señaló lo siguiente: "(...) el ex trabajador afectado (...) realizó el chispeo de la Vn. 6754, sin que forme parte de sus funciones; por lo que no cumplió con lo señalado en el numeral 4.13 del PETS, de lo que era estrictamente responsable su supervisor ya que al cambiarlo de una zona de trabajo inicial hacia la zona de trabajo de la Rp, 5816, debía cumplir con darle la orden de trabajo por escrito (...)" ; en vista de ello, no se advierte que la Autoridad Instructora haya argumentado que el incumplimiento al "Procedimiento Escrito de Trabajo Seguro de Cargulo de Taladros y Chispeo" se dio porque el supervisor realizaría la labor de chispeo solo. En ese sentido, estando a lo señalado, corresponde desestimar lo alegado en este extremo de la apelación.

6.29 Por tanto, se advierte que, ni en el Acta de Infracción, ni en la Resolución de Subintendencia ni en la Resolución de Intendencia, se ha establecido la relación de causalidad de la conducta que merece el reproche administrativo con el accidente mortal ocurrido

el día 10 de abril de 2019, para ser subsumido dentro del tipo infractor contenido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

6.30 En ese orden de ideas, a la luz de los fundamentos señalados, en este extremo, y en consideración que el principio de tipicidad se establece como un principio de la potestad sancionadora administrativa, entendida no solo como la preexistencia de la conducta infractora en una norma con rango de ley, sino también como una exigencia “a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador, para que deba realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes”¹⁴, a consideración de esta Sala, no ha quedado debidamente acreditado el nexo causal entre la conducta de la impugnante y el accidente; toda vez que, ni en el Acta de Infracción ni en el trámite del procedimiento sancionador se han brindado las razones suficientes por las cuales los hechos imputados al entonces inspeccionado se encontrarían directamente vinculados con el accidente ocurrido el día 10 de abril de 2019.

6.31 Por lo que, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 228-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo respecto al deber de vigilancia en materia de seguridad y salud en el trabajo por la empresa contratista, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

6.32 Respecto a la Identificación de peligros y evaluación de riesgos, debe recordarse que la matriz IPERC es elaborada considerando las actividades rutinarias y no rutinarias según lo establecido en el puesto de trabajo del trabajador, así como las situaciones de emergencia que podrían presentarse a causa del desarrollo del trabajo o con ocasión del mismo, identificando los peligros y evaluando los riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud en el trabajo que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo. Estos alcances fueron inicialmente desarrollados en la “Guía Básica sobre Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo”, contenida en el Anexo 3 de la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR¹⁵ y, posteriormente, incluidos dentro de la modificación efectuada en el artículo 77 del Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (Decreto Supremo N° 005-2012-TR), a través del Decreto Supremo N° 002-2020-TR, publicado el 08 de enero de 2020.

6.33 Sobre estos alcances, es importante recordar que la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante, **la LSST**), reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido éste como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social¹⁶.

¹⁴ Morón Urbina, J. (2019) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. 14^{va} Ed., Lima: Gaceta Jurídica, p. 421.

¹⁵ Así, en lo que respecta al Proceso de Identificación, Evaluación y Control Ocupacional, la Guía señala que, para el análisis de la identificación, evaluación y control ocupacional, se completa un formato por cada área, operación o proceso, identificando los factores de riesgo ocupacionales.

¹⁶ Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 22.- El trabajo es un deber y un derecho. Es la base del bienestar social y un medio de realización de la persona.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.34 En estricta relación con esta premisa, la LSST también define al Principio de Responsabilidad, entendido como la asunción de las “(...) implicancias legales y de cualquier otra índole, a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes”¹⁷.

6.35 Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención¹⁸ de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley¹⁹.

6.36 En el presente caso, el personal inspectivo ha determinado que en el numeral 4.14 de los hechos constatados del Acta de Infracción lo siguiente:

¹⁷ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹⁸ “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

El empleador aplica las siguientes medidas de prevención de los riesgos laborales:

- a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.
- b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.
- c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.
- d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.
- e) Mantener políticas de protección colectiva e individual.
- f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores”.

¹⁹ “Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 21. Las medidas de prevención y protección del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

Las medidas de prevención y protección dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo se aplican en el siguiente orden de prioridad:

- a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual.
- b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas.
- c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control.
- d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador.
- e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta”.

Figura N° 05

RESPECTO AL SISTEMA DE GESTION DE SEGURIDAD Y SALUD EN TRABAJO: IDENTIFICACIÓN DE PELIGROS Y EVALUACIÓN DE RIESGOS
4.14.- Que, el sujeto inspeccionado en su IPERC Línea Base – Mina (Preparación Labor Horizontal Jack Leg) de fecha de actualización 18/03/2019, respecto al puesto "Operador de Scoop", no ha identificado el peligro que representa el cordón de lámpara minera, que, al encontrarse de manera colgante, puede haber entrado en contacto con el push-botton del freno de estacionamiento del equipo que opera al momento que el operador baja de la cabina, desactivándolo y permitiendo la movilización del equipo por gravedad; siendo finalmente una de las causas del accidente investigado.

6.37 Conforme a lo expresado por el inspector comisionado en el acto de infracción, la Inspeccionada no habría identificado el peligro que representa el cordón de lámpara minera, siendo una causa del accidente de trabajo investigado. Ahora bien, de lo expuesto se corrobora que el personal inspectivo le imputa al Sujeto inspeccionado una obligación en materia de seguridad y salud en el trabajo que recaería directamente en el empleador del trabajador afectado, en este caso, la de contar con un IPER conforme a ley, en el que se incluya todos los peligros y riesgos existentes o posibles en materia de seguridad y salud en el trabajo que guarden relación con el medio ambiente de trabajo o con la organización del trabajo.

6.38 Sobre el particular, cabe indicar que el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG²⁰, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

6.39 Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles:

- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad);
- (ii) En un segundo nivel -esto es, en la fase de la aplicación de la norma- la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento

²⁰ "TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras".



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto²¹.

- 6.40** Respecto al segundo nivel, cuya materia es la que nos ocupa, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor, evidenciándose la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro del PAS.
- 6.41** En esa medida, es posible afirmar que la observancia del principio en cuestión, constriñe a la Administración Pública a que, desde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, en la construcción de la imputación sea posible comprobar la correcta subsunción de una conducta del administrado con el hecho infractor tipificado como sancionable por el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- 6.42** Sobre el caso concreto, se observa, tanto en la evaluación del inspector comisionado como en la de los órganos intervinientes en el procedimiento sancionador, que los mismos han subsumido los hechos en el tipo sancionador previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, que prevé taxativamente como infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo: “El **incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador**, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.” (énfasis añadido).
- 6.43** Al respecto, la autoridad de primera instancia precisó en el numeral 38 de la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 228-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4 que:

Figura N° 06

38. Al respecto, resulta pertinente hacer referencia al artículo 68 de la LSST, el mismo que establece que, el empleador en cuyas instalaciones sus trabajadores desarrollen labores en conjunto con trabajadores de contratistas, subcontratistas, empresas especiales de servicios y cooperativas de trabajadores, o quien asuma el contrato principal de la misma, es quien garantiza: “[...] b) El deber de prevención en seguridad y salud de los trabajadores de todo el personal que se encuentra en sus instalaciones. [...]”; estando a ello, es el sujeto inspeccionado, en su calidad de

²¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

empleador principal, es quien tiene la obligación -en atención al principio de prevención- de identificar los peligros y evaluar los riesgos de las labores desarrolladas por sus trabajadores como las ejecutadas por los trabajadores de su contratista; por lo que, el IPERC-Línea Base del sujeto inspeccionado, en relación al puesto "operador de scoop" no cumplió con identificar el peligro que representaba el cordón de lámpara minera, que al estar colgando tuvo contacto con el push botton del freno de estacionamiento del equipo, desactivándolo y produciendo el accidente de trabajo mortal, afectando al ex trabajador afectado.

6.44 Asimismo, la autoridad de segunda instancia señaló en el numeral 3.32 de la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM que:

Figura N° 07

3.32 En efecto, la obligación relativa a la presente materia, se encuentra prevista en la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, contenida específicamente en la LSST y el RLSST, tal como ha quedado establecido en los fundamentos precedentes; y, cuyo incumplimiento determinó la ocurrencia del accidente de trabajo; asimismo, con vista a la copia del *CERTIFICADO DE DEFUNCIÓN* que obra a folios 128 del expediente investigador, se aprecia que el trabajador accidentado falleció el 10 de abril de 2019, en el que se especifica como causa básica del fallecimiento: *atricción de tórax*, resultado fatal que se encuentra directamente relacionado con el accidente de trabajo sufrido por el referido trabajador, en la mencionada fecha.

6.45 No obstante, esta Sala considera que la interpretación del tipo legal contenido en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT aplicada en el presente caso, resulta arbitraria y se encuentra proscrita por el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444: "La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...) 4. Tipicidad.- **Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.** Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria" (énfasis añadido).

6.46 No ajustándose al tenor del tipo legal antes referido la conducta verificada por el inspector comisionado, en tanto se atribuye a la impugnante el hecho de no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo en materia de identificación de peligros y evaluación de riesgos, cuando el tipo legal establece claramente que la conducta sancionable se fundamenta en el incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que cause daño al cuerpo o a la salud del trabajador, que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal, más aun teniendo en cuenta que la obligación de contar con un IPER conforme a ley recae directamente en el empleador del trabajador afectado, es decir, la empresa MARTINEZ CONTRATISTAS E INGENIERIA S.A.

6.47 Asimismo, a consideración de esta Sala este presunto incumplimiento por parte de la Inspeccionada bien pudo estar enmarcada en el ámbito de una infracción al deber de vigilancia o supervisión por parte de la impugnante en materia de seguridad y salud en el trabajo, sin embargo, se le reprocha una conducta infractora por no cumplir la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo en materia de identificación de peligros y evaluación de riesgos.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

6.48 Por esta razón, al no ajustarse a la esencia del tipo infractor que refiere el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, los hechos imputados en el presente extremo del procedimiento administrativo sancionador han vulnerado el principio de tipicidad, en consecuencia, el inspector no ha acreditado que la impugnante haya cometido la infracción imputada. Por tanto, corresponde que esta Sala revoque lo resuelto por la instancia de mérito, conforme al razonamiento expresado en la presente resolución, dejando sin efecto la infracción en este extremo.

Sobre la negativa injustificada de entrada al centro de trabajo

6.49 Sobre el particular, a la impugnante se le ha imputado la comisión de una infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.1 del artículo 46 del RLGIT, que establece "La negativa injustificada o el impedimento de entrada o permanencia en un centro de trabajo o en determinadas áreas del mismo a los supervisores inspectores, los inspectores de trabajo, los inspectores auxiliares, o peritos y técnicos designados oficialmente, para que se realice una inspección".

6.50 De acuerdo al artículo 1 de la LGIT, las actuaciones inspectivas son las diligencias que la Inspección del Trabajo sigue de oficio, con carácter previo al inicio del procedimiento administrativo sancionador, para comprobar si se cumplen las disposiciones vigentes en materia sociolaboral y poder adoptar las medidas inspectivas que en su caso procedan para garantizarse el cumplimiento de las normas sociolaborales.

6.51 Mientras que, el numeral 4.1 del artículo 4 de la LGIT establece que:

"En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en: 1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, **los lugares en que se ejecute la prestación laboral**, aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada" (énfasis añadido).

6.52 Por su parte, el numeral 1 del artículo 5 de la LGIT²² dispone que, en el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo están investidos de autoridad y facultados para:

²² "Artículo 5.- Facultades inspectivas

En el desarrollo de las funciones de inspección, los inspectores de trabajo que estén debidamente acreditados, están investidos de autoridad y facultados para:

1. Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Si el centro laboral sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia al

“1. Entrar libremente a cualquier hora del día o de la noche, y sin previo aviso, en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Si el centro laboral sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección, deberán comunicar su presencia al sujeto inspeccionado o a su representante, así como al trabajador, al representante” (énfasis añadido).

6.53 El artículo 9, inciso c) de la LGIT, dispone que los empleadores tienen la obligación de prestar colaboración a la tarea de los Inspectores de Trabajo en cuanto les sea requerido, a fin que puedan cumplir con la finalidad de las actuaciones inspectivas.

6.54 En tal sentido, resulta claro para esta Sala, que los inspectores actuantes tienen la potestad otorgada por ley, de desarrollar sus actuaciones en los lugares donde se ejecute la prestación laboral. Y en virtud de esta atribución, la visita de inspección se realiza sin necesidad de previo aviso, a cualquier hora del día o de noche. Además, podrá efectuarse más de una visita sucesiva, conforme al artículo 11 de la LGIT y el literal a) del numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT. Y en ellas, debe contar con la colaboración por parte de los empleadores.

6.55 En el presente caso, como se desprende de la “constancia de actuaciones inspectivas de investigación”²³, el 16 de mayo de 2019, el inspector comisionado realizó una visita inspectiva en el centro de trabajo de la inspeccionada, sito en Unidad Minera Uchucchacua, habiéndose identificado y explicado el motivo de su visita a los representantes de la inspeccionada; sin embargo, no se efectuó el recorrido y constatación en el lugar del accidente de trabajo mortal (socavón - interior mina) que afectó al señor ALFONSO IGNACIO TINTAYO UNTIVEROS, trabajador de la empresa contratista MARTINEZ CONTRATISTAS E INGENIERÍA, por disposición de la Inspeccionada, sosteniendo que los Inspectores actuantes no contaban con cobertura de SCTR para ingreso a socavón, dejándose constancia de este hecho, considerándose una infracción a la labor inspectiva.

6.56 Conforme se ha dejado constancia en la visita inspectiva, se advierte que la impugnante impidió el normal desarrollo de las actuaciones del inspector comisionado, indicando que el SCTR con el que contaba el personal inspectivo no tenía cobertura para el sector minero y que existe un mandato legal que los obliga a no permitir el ingreso si no se cuenta con la cobertura respectiva.

6.57 Al respecto, cabe indicar que en el presente caso la impugnante impidió el normal desarrollo de las actuaciones del inspector, frustrando la diligencia de fiscalización a pesar que el comisionado hizo de su conocimiento el deber de colaboración con la inspección del trabajo y que su actuar constituía una infracción a la labor inspectiva.

6.58 Sobre el particular, debemos señalar que en el procedimiento administrativo se debe observar las reglas que lo informan y regulan, entre ellas la del debido procedimiento. Conforme ha precisado el Tribunal Constitucional Peruano, dicha obligación radica en la

sujeto inspeccionado o a su representante, así como al trabajador, al representante de los trabajadores o de la organización sindical, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar la eficacia de sus funciones, identificándose con la credencial que a tales efectos se expida”.

²³ Véase folios 138 del expediente inspectivo.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Constitución Política del Perú, que en su artículo 139 establece como un derecho de la función jurisdiccional, aplicable en sede administrativa, la “observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional”²⁴.

- 6.59** Asimismo, el TUO de la LPAG es clara en señalar en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, comprendiéndose entre estos el derecho “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”.
- 6.60** La misma norma consagrado dicho derecho como un elemento de validez del acto administrativo, de modo que su ausencia determinaría su nulidad²⁵, así como también lo consagra como uno de los principios rectores de toda actuación administrativa²⁶.
- 6.61** De lo señalado, se desprende que la Administración tiene el deber de producir sus decisiones mediante el cumplimiento de las reglas que conforman el procedimiento, de modo que es flagrantemente violatorio de este principio, la producción de actos administrativos de plano o sin escuchar a los administrados”²⁷.
- 6.62** Así, el principio del debido procedimiento se constituye como garante de una serie de derechos procesales de los administrados, dentro de los cuales se encuentra el derecho a ofrecer y producir pruebas, y que las mismas sean debidamente valoradas por la Administración. Como lo señala Ariano Deho, “el derecho a la prueba no se agota en la admisión y en la práctica de los medios probatorios. Se tiene, además, derecho a la valoración de la prueba”²⁸.

²⁴ Fundamento 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 4944-2011-AA, “el derecho al debido proceso previsto por el artículo 139.9° de la Constitución Política del Perú, aplicable no sólo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos”.

²⁵ TUO de la LPAG, Artículo 10: “Son vicio del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14. (...)”

²⁶ TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo II.- Contenido: 1. La presente Ley contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado y, regula todos los procedimientos administrativos desarrollados en las entidades, incluyendo los procedimientos especiales. 2. Las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley. 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

²⁷ Juan Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Tomo I (Lima: Grijley, 2019), 83.

²⁸ Eugenia Ariano Deho, Problemas del Proceso Civil (Lima: Jurista, 2003), 196.

6.63 Al respecto, el Tribunal Constitucional del Perú ha sido claro en señalar que “el derecho a la prueba goza de protección constitucional, pues se trata de un contenido implícito del derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 139º, inciso 3), de la Constitución Política del Perú”. Sin embargo, su ejercicio no es absoluto, por cuanto “se encuentra sujeto a determinados principios, como son que su ejercicio se realice de conformidad con los valores de pertinencia, utilidad, oportunidad y licitud. Ellos constituyen principios que informan la actividad probatoria y, al mismo tiempo, límites inmanentes a su ejercicio, esto es, derivados de la propia naturaleza del derecho”²⁹. Así, lo establece el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG cuando, al regular el principio de la potestad sancionadora administrativa relativo al debido procedimiento, señala que “no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. (...)”.

6.64 De otro lado, el principio del debido procedimiento exige a la Administración el respeto a las reglas propias del derecho a la prueba que asiste a los administrados, lo que implica, como lo señala Morón Urbina, el “derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y no existencia de pruebas tasadas, derecho a la no exigencia de probanza sobre hechos que la Administración Pública debe tener por ciertos o debe actuar prueba de oficio, derecho al ofrecimiento y actuación de pruebas de parte, derecho al control de la prueba de cargo, derecho a la valoración de la prueba de cargo, derecho a no declarar en su contra (...)”³⁰.

6.65 En ese entendido, uno de estos derechos fundamentales en materia sancionadora, es el derecho a la presunción de inocencia, regulado en el literal e), inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política³¹. Este derecho, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG bajo la denominación de presunción de licitud³², proscribe que se sancione a una persona en tanto su responsabilidad sobre el hecho imputado no haya sido debidamente acreditada, más allá de toda duda razonable³³.

6.66 Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala que el derecho a la presunción de inocencia lleva también consigo una regla probatoria, por lo “que no pueda trasladarse la carga de la prueba quien precisamente soporta la imputación, pues eso significaría que lo que se sanciona no es lo que está probado en el proceso o procedimiento, sino lo que el imputado, en este caso, no ha podido probar como descargo en defensa de su inocencia”³⁴.

6.67 Así, “la carga de la prueba del hecho objeto de sanción corresponde a la Administración, no al administrado. No cabe en este punto ninguna clase de “matiz”. No es posible la imposición de sanción alguna con el fundamento de meras sospechas, y tampoco sobre la base de que el imputado no ha demostrado su inocencia”³⁵.

²⁹ Fundamentos 148 y 149 de la STC recaída en el Expediente 010-2002-AI/TC.

³⁰ Al respecto, Cfr. Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento..., Tomo II, 405.

³¹ Constitución Política del Perú, artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 24. A la libertad y a la seguridad personal. En consecuencia: (...) e. Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad.

³² TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 9. Presunción de licitud. – Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario

³³ En el fundamento 3 de la STC recaída en el Expediente 08811-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional señaló que el derecho a la presunción de inocencia “obliga al órgano jurisdiccional a realizar una actividad probatoria suficiente que permita desvirtuar el estado de inocente del que goza todo imputado, pues este no puede ser condenado solo sobre la base de simples presunciones”

³⁴ Fundamento 45 de la STC recaída en el Expediente 00156-2012-PHC/TC.

³⁵ Miguel Carmona Ruano, “Prueba de la infracción administrativa y derecho fundamental a la presunción de inocencia”, Jueces para la democracia N° 9 (1990): 24.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.68** El TUO de la LPAG recoge esta regla probatoria al disponer que la carga de la prueba se rige por el denominado “principio de impulso de oficio”, en virtud del cual es a la autoridad a quien corresponde “dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”³⁶. A decir de Morón Urbina, “el principio de impulso de oficio impone a la Administración la obligación de verificar y probar los hechos que se imputan o que han de servir de base a la resolución del procedimiento, así como la obligación de proceder a la realización de la actividad probatoria misma cuando lo requiera el procedimiento”³⁷.
- 6.69** En tal sentido, el estándar de valoración de la prueba es definido por el Principio de Presunción de Licitud, en virtud del cual solo puede sancionarse a los administrados cuando cuenten con evidencia que acredite la comisión de la infracción que se les imputa.
- 6.70** De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el Principio de Presunción de Licitud, termina convirtiéndose en este caso “en un límite al principio de libre apreciación de la prueba por parte del juez, puesto que dispone la exigencia de un mínimo de suficiencia probatoria para declarar la culpabilidad, más allá de toda duda razonable”³⁸
- 6.71** En ese sentido, resulta de vital importancia que la administración cuente con evidencia que demuestre que la inspeccionada cometió la infracción que se le imputa, teniendo en cuenta que el nivel de probanza de la acusación es que ésta se encuentre probada más allá de toda duda razonable. Por lo que, la Administración Pública no solo debe encargarse de mostrar pruebas de la acusación, sino que tiene que encargarse de demostrar que ésta es la única que explica los hechos probados del caso.
- 6.72** En el presente caso, la configuración de la infracción es debido a que no se le permitió el ingreso al personal inspectivo, puesto que, según lo manifestado por la impugnante el SCTR con el que contaba el comisionado no tenía cobertura para el sector minero.
- 6.73** Debemos precisar que, en consideración a las circunstancias generadas, se corrobora que la Administración no ha cumplido con acreditar que el SCTR que ostentaba el inspector comisionado contaba con cobertura para ingreso a socavón. Sobre el particular, las instancias de mérito solo se limitaron a señalar que los inspectores actuantes tienen la potestad otorgada por ley, de desarrollar sus actuaciones en los lugares donde se ejecute

³⁶ TUO de la LPAG, Título Preliminar, artículo IV. Principios del procedimiento administrativo: (...) 1.3. Principio de impulso de oficio.
- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

³⁷ Morón Urbina, Comentarios a la Ley del Procedimiento..., Tomo II, 18.

³⁸ Fundamento 2 de la STC recaída en el Expediente 1172-2003-HC/TC.

la prestación laboral. Y en virtud de esta atribución, la visita de inspección se realiza sin necesidad de previo aviso, a cualquier hora del día o de noche. Además, podrá efectuarse más de una visita sucesiva, conforme al artículo 11 de la LGIT y el literal a) del numeral 12.1 del artículo 12 del RLGIT. Y en ellas, debe contar con la colaboración por parte de los empleadores.

6.74 En consecuencia, a consideración de esta Sala el Sujeto inspeccionado amparo su accionar en observancia de sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, puesto que, de lo contrario se hubiera puesto en riesgo la seguridad, salud y vida del personal inspectivo, por tanto, el comportamiento de la Inspeccionada de no autorizar el ingreso del inspector comisionado se encuentra razonablemente justificado.

6.75 Admitir lo contrario, implicaría vulnerar el debido procedimiento, y en el presente caso afectaría la carga probatoria atribuida a la Administración. Supuesto que no fue valorado ni motivado por la instancia de apelaciones. En tal sentido, cabe acoger este extremo del recurso de revisión.

6.76 Por lo que, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 228-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la infracción a la labor inspectiva, tipificada en el numeral 46.1 del artículo 46 del RLGIT

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29981 – Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral- SUNAFIL, la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 599-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTO la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 228-2021-SUNAFIL/ILM/SIRE4, de fecha 08 de abril de 2021, confirmada por la Resolución de Intendencia N° 702-2022-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

TERCERO.- Declarar agotada la vía administrativa debido a que el Tribunal de Fiscalización Laboral constituye última instancia administrativa.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A., y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 182-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

QUINTO.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal institucional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL (www.gob.pe/sunafil).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

Vocal ponente: LUIS MENDOZA
