



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 081-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 3101-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE1

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 659-2021-SUNAFIL/ILM

MATERIA : - SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión interpuesto por **COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A.** en contra de la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de abril de 2021.

Lima, 08 de julio de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por **COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A.** (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de abril de 2021 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 30-2016-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la seguridad y salud en el trabajo¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 26-2016 (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso, entre otros, sanción económica a la impugnante por el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que ocasionó un accidente de trabajo en perjuicio del trabajador Luzber Aldo Ore Rafael.

¹ Se dispuso las siguientes materias de inspección: Identificación de peligros y evaluación de riesgos (incluye todas las sub materias), Sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo (incluye todas las sub materias), Formación e información sobre seguridad y salud en el trabajo (incluye todas las sub materias), Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (sub materia de Reglamento interno de seguridad y salud en el trabajo) y Seguro complementario de trabajo de riesgo (sub materias de Cobertura en salud e invalidez – sepelio).



1.2 Mediante Proveído de fecha 01 de junio de 2018, notificado a la impugnante el 16 de agosto de 2018, juntamente con el Acta de Infracción, se dio inicio a la etapa instructiva, otorgándose un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal a) del inciso 2 del artículo 52 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 Recibidos los descargos, mediante Resolución de Sub Intendencia N° 694-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1 con fecha 15 de noviembre de 2018, la Sub Intendencia de Resolución 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana multó a la impugnante², entre otros, por la suma de S/. 6,912.50 (seis mil novecientos doce con 50/100 soles)³ por haber incurrido en:

- Una (01) infracción MUY GRAVE por incumplir con la vigilancia a cargo de la empresa principal sobre la empresa contratista, en aras de garantizar la observancia de la normativa de seguridad y salud en el trabajo⁴, que ocasionó un accidente de trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

1.4 Mediante escrito de fecha 26 de diciembre de 2018, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 694-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1, solicitando la nulidad de la resolución, así como del acta de infracción y todo el procedimiento inspectivo, argumentando lo siguiente:

- i. La facultad sancionadora administrativa ha prescrito.
- ii. Se ha comprobado que el presente siniestro se generó de manera intempestiva.
- iii. Pese a que se ha cumplido con las obligaciones que conforman el sistema de seguridad y salud en el trabajo, se exige un exceso no previsto en la presente normativa.
- iv. Se vulneró el principio de tipicidad.
- v. La obligación de capacitar solo trasciende al empleador, y no a esta empresa principal.
- vi. En el Acta de Infracción no se ha hecho referencia al cumplimiento de la identificación de peligros y evaluación de riesgos, por lo que se vulneró el derecho de defensa y de la motivación de los actos.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de abril de 2021⁵, la Intendencia Regional de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de

² De conformidad con la Tercera Disposición Complementaria Final de la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII – Directiva que regula el Procedimiento Sancionador del Sistema de Inspección del Trabajo, aprobada mediante Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL/INII, los procedimientos sancionadores iniciados por Actas de Infracción derivadas de órdenes de inspección generadas hasta el 15 de marzo de 2017, se tramitarán conforme al procedimiento establecido en la LGIT y el RLGIT, previo a las modificaciones realizadas mediante Decreto Supremo N° 015-2017-TR y Decreto Supremo N° 016-2017-TR.

³ De conformidad con el tercer párrafo de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30222, vigente en la fecha de actuaciones de inspección, se dispuso que -durante el lapso de tres años- las multas económicas que se impongan en ocasión a infracciones en materia sociolaboral no será mayor al 35% del valor inicial de las mismas, salvo las excepciones contempladas en el citado cuerpo legal, siendo el monto de multa base de S/. 19 750.00 (diecinueve mil setecientos cincuenta y 00/100 soles).

⁴ Literales b) y d) del artículo 68 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

⁵ Notificada a la impugnante el 30 de abril de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 081-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 694-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1, por considerar que:

- i. Respecto de la configuración de los plazos para ejercer la facultad sancionadora, corresponde realizar el cómputo de los mismos desde la fecha de la comisión de las faltas administrativas hasta la emisión de la resolución que finaliza el procedimiento administrativo sancionador (**PAS**), descontando el plazo de suspensión de cincuenta y cinco (55) días hábiles por el inicio del PAS, lapso que se encuentra conformado de la siguiente manera: (i) quince (15) días hábiles para efectuar los descargos pertinentes; (ii) quince (15) días hábiles para emitir resolución, acorde al literal e) del artículo 45 del LGIT; y, (iii) veinticinco (25) días hábiles que pueda mantenerse paralizado el trámite del PAS. Por tanto, se tiene que, a la fecha de la emisión de la presente resolución, se ha determinado la existencia de responsabilidad de las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo sin superar el plazo de prescripción de cuatro (04) años, de acuerdo a las pautas recogidas en el numeral 252.1 del artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**).

- ii. En el numeral 21, con relación al presunto carácter intempestivo del accidente de trabajo, se esbozó lo siguiente:

“ (...) no se advierte que efectivamente la inspeccionada haya cumplido con vigilar que la contratista acate las disposiciones normativas de seguridad y salud en el trabajo, referidas a máquinas y equipos, al no encontrarse detallado en el documento de auditoría, la verificación de las llantas del equipo de diálisis, y determinar así que éstas no eran las adecuadas, considerando que dichas llantas frenaban intempestivamente al contacto con pequeños objetos, tal y como ocurrió al momento del accidente de trabajo. Entonces debe quedar claro que, el accidente de trabajo no ocurrió por un hecho fortuito ..., sino que, el diseño inadecuado de las llantas delanteras del equipo de diálisis ocasionaba que las llantas frenen intempestivamente al contacto con cualquier objeto pequeños.”⁶

- iii. De otro lado, se trae a colación las líneas que sustentan el numeral 23 de la resolución impugnada:

⁶ Página 7 de la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM.



“(...) tampoco es cierto ni tiene sustento legal lo referido por la inspeccionada respecto que, esta Autoridad Administrativa exige el cumplimiento de una obligación que exceda la normativa aplicable, al pretender que se reemplace a la contratista y se realice la supervisión inmediata y continua de sus actividades, pues solo puede supervisar a sus trabajadores. En ese sentido, es necesario aclarar que, la vigilancia del cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo por parte de la inspeccionada a su contratista no representa una interferencia en la prestación del servicio que como empresa tercerizadora, sino que es una obligación prevista en ley en atención a elemento locativo donde prestan servicios los trabajadores afectados.”⁷

- iv. Respecto a la falta de observancia del principio de tipicidad, se debe expresar que el referido incumplimiento (no realizar la vigilancia de la empresa contratista sobre la normativa en seguridad y salud en el trabajo) ha sido considerado por el Acta de Infracción como causa del accidente de trabajo, razón por la cual corresponde ser subsumida por el tipo infractor descrito en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- v. Respecto al deber de capacitar en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el numeral 26, se ha indicado lo siguiente:

“(...) en el literal g) del artículo 26° del Decreto Supremo N° 055-2010-EM, normativa aplicable por encontrarse vigente a la fecha de la comisión de la infracción, señala que el titular minero se encontraba obligado a informar a todos los trabajadores de manera comprensible sobre los riesgos relacionados con su trabajo, a través de los programas de capacitación permanente, teórica y práctica de acuerdo a un cronograma anual, acorde con lo dispuesto por el artículo 69° de la misma norma (...).”⁸

- vi. Finalmente, afirma que, si bien la inspeccionada identificó el peligro del equipo electro portátil (diálisis), no identificó el peligro por el diseño de las llantas del equipo para transportar por zonas de nieves, por lo que no se adoptó las medidas de prevención y control frente a los riesgos existentes en el puesto del trabajador afectado, lo cual ha sido precisado en el numeral 9 de los Hechos Comprobados Generales del Acta de Infracción. En consecuencia, no se ha desconocido el derecho de defensa y motivación de los actos administrativos.

1.6 Mediante escrito de fecha 20 de mayo de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados, mediante Memorandum N° 800-2021-SUNAFIL/ILM, siendo recibido el 27 de mayo de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

⁷ Página 8 de la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM.

⁸ Página 9 de la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 081-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981⁹, 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° 29981¹⁰, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo¹¹ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR¹², y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR¹³ (en adelante, **el Reglamento**

⁹ "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."

¹⁰ "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.

(...)"

¹¹ "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."

¹² "Decreto Supremo N° 007-2013-TR, Reglamento de Organización y Funciones de Sunafil

Artículo 15.- Instancia Administrativa

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

¹³ "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."



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 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 un 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, modificada 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 RGLIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** En esa línea argumentativa, el Reglamento del Tribunal define al recurso de revisión como el recurso administrativo destinado a contradecir las resoluciones emitidas en segunda instancia por la Intendencia de Lima Metropolitana y las Intendencias Regionales de Sunafil, así como por las Direcciones de Inspección del Trabajo u órganos que cumplan esta función en las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Trabajo y Promoción del Empleo, señalando de manera expresa que el recurso de revisión sólo procede por las causales taxativamente establecidas como materias impugnables en el artículo 14 de dicha norma, esto es: i) la inaplicación así como la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral; y, ii) El apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal de Fiscalización Laboral.
- 3.4** Así, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias; estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que éste 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.

IV. DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 081-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 6,912.50 por la comisión de la infracción tipificada como MUY GRAVE, previstas en el artículo 28.10 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del 30 de abril de 2021, fecha en que fue notificada la citada resolución¹⁴.
- 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 MINERA ANTAMINA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 5.1** Mediante escrito de fecha 20 de mayo, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM, señalando lo siguiente:

- La configuración del plazo de prescripción

Entre la fecha del accidente de trabajo y la notificación de la resolución de primera instancia, se ha superado el plazo de cuatro (04) años, incluso de restar el periodo de suspensión pertinente. La resolución recurrida distorsiona el cómputo del referido plazo, pues considera el término de la misma en la emisión de la resolución, y no -como corresponde- en la notificación del acto, máxime si a partir de dicha diligencia se produce sus efectos, de acuerdo al numeral 16.1 del artículo 16° del TUO de la LPAG.

Asimismo, agrega que sólo se suspende el cómputo del plazo de prescripción con la notificación del Acta de Infracción, y se reanuda inmediatamente si el trámite se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días. De esta manera, retomando el conteo desde el 17 de octubre de 2018, se tiene que el 15 de noviembre de 2018 operó el plazo de prescripción.

- Interpretación errónea de las normas que rigen el deber de vigilancia

¹⁴ Iniciándose el plazo el 03 de mayo de 2021, día hábil siguiente al de la fecha de notificación.



La impugnante manifiesta que la postura de las instancias inferiores sobre la causa del accidente de trabajo, relativa a que las llantas delanteras de la máquina de diálisis tenían un diseño inadecuado, no se sustenta, ya sea en una verificación técnica, reporte del fabricante o valoraciones del producto. Por tanto, de acuerdo al Registro de Accidentes y el Reporte Final de Incidente, resulta natural que una rueda pequeña como la del equipo de diálisis se frene al contacto con una piedra. Ahora, en el supuesto de acoger la tesis de la Sunafil, se trataría de un defecto del fabricante, cuya responsabilidad no cabe ser trasladada, tanto al contratista como a su representada, dado que carecen de la especialidad o capacidad para auditar o alterar los componentes de la máquina de diálisis, máxime si la normativa de la materia no especifica la obligación de verificar la adecuada fabricación de los componentes que integran los equipos de trabajo por parte de la empresa contratista, de tal manera que vincule a esta empresa. Por lo tanto, se advierte que las instancias inferiores han interpretado el sentido del principio de prevención bajo extremos absurdos, de tal manera que han concebido que el deber de vigilancia alcanza cualquier conducta atribuida a la contratista, incluso si no forma parte de la normativa legal vigente.

A su vez, sostiene que ha cumplido con la obligación de vigilar el cumplimiento de la normativa laboral vigente, lo cual se encuentra demostrado a través de las auditorías realizadas a la empresa contratista en los periodos de 2013 al 2016, siendo calificado su desempeño.

- Inobservancia del principio de causalidad

De otro lado, agrega que resulta disímil imputar la falta de vigilancia sobre el cumplimiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, y asignar la comisión directa de la conducta infractora que ocasionó el presente siniestro. Por ello, al extender una infracción que su representada no ha cometido, se ha vulnerado el principio de causalidad de la facultad sancionadora del Estado, aunado al hecho que, a partir del Decreto Supremo N° 008-2020-TR, modificatoria del RLGIT, se calificó como infracción el presunto incumplimiento.

- Interpretación errónea del deber de capacitación de la empresa contratista

Considera que, si bien los artículos 26 y 69 del Decreto Supremo N° 055-2010-EM, expresan la obligación de capacitar a “todos los trabajadores”, este debe ser interpretado bajo el enfoque de formar mineros calificados, cuya condición no guarda relación con el trabajador afectado por el presente accidente de trabajo.

Asimismo, de acuerdo al artículo 53 del citado cuerpo normativo, resulta claro que la obligación de capacitar a los trabajadores recae a la empresa contratista, siendo únicamente responsable la empresa principal ante su ausencia, dejando de lado la idea de una doble capacitación (empresa principal y contratista) sobre los mismos trabajadores. Esta afirmación guarda coherencia con el literal g) del artículo 49 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, y el literal a) del artículo 27 del Reglamento de Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Por otro lado, refiere que el hecho que, en el Registro de Accidentes, se dispuso como medida correctiva “la difusión y capacitación para todo el personal de servicio”, no lo torna en una obligación, máxime si no se encuentra acreditado que la capacitación de los trabajadores de la contratista se llevará a cabo por la empresa



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 081-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

principal. Agrega que, en el presente expediente, se ha demostrado que la empresa contratista (SKANSKA) ha brindado capacitación a sus trabajadores.

- Interpretación errónea del deber de realizar la Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos de la empresa contratista

Pese a que se ha acreditado el IPERC elaborado por SKANSKA, el mismo que contempló la labor del trabajador accidentado e identifica el peligro del equipo electro portátil, en la resolución recurrida, se ha variado el sentido de la imputación, dado que se menciona que dicho instrumento resultó ineficiente ante la falta de coordinación con la empresa contratista. Dicha modificación carece de sustento legal, puesto que -en el procedimiento de inspección- no se ha requerido subsanar las observaciones realizadas al IPERC, sino, por el contrario, presentar una matriz distinta.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Del debido cómputo del plazo de prescripción de la facultad sancionadora

- 6.1** Ante la invocación de la configuración del plazo de prescripción de la potestad sancionadora de Sunafil, respecto a la determinación de la existencia de responsabilidad de la infracción calificada como muy grave por el tipo previsto en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, este Colegiado considera oportuno precisar las reglas que rigen su cómputo, de acuerdo a la legislación vigente.
- 6.2** Desde la óptica de los fueros administrativos, la prescripción es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, se limita la potestad punitiva del Estado, dado que extingue la incertidumbre jurídica sobre la determinación del administrado-procesado como titular de la comisión de una determinada conducta, así como su eventual reproche mediante sanciones.
- 6.3** Así, respecto a la figura jurídica de la prescripción, el Tribunal Constitucional ha establecido lo siguiente¹⁵:

“Como se ha dicho en los fundamentos precedentes la administración en el ejercicio de su facultad sancionadora tiene el irrestricto deber de respetar los

¹⁵ Fundamentos 9 del expediente N° 8092-2005-PA/TC.



derechos procesales constitucionales de los administrados entre los cuales se encuentra el instituto procesal de la prescripción (...)
(el subrayado es nuestro)

- 6.4** De esta manera, se colige que el acceso a la declaratoria del plazo de prescripción por parte de los justiciables, no sólo es un remedio de conclusión procesal por la inactividad del Estado dentro de los procedimientos sancionadores a su cargo, sino un derecho constitucional frente a la capacidad punitiva en sí.
- 6.5** Ahora bien, mediante Decreto Supremo N° 015-2017-TR⁹, se modificó el artículo 51 del RLGIT, indicándose que la facultad de la autoridad inspectiva para determinar la existencia de infracciones prescribe, ya no sería a los cinco (5) años, sino a los cuatro (4) años¹⁶, y que esta determinación se debía realizar conforme a las pautas del artículo 252 del TUO de la LPAG.
- 6.6** A su vez, el “Comité de Criterios en materia legal aplicables al Sistema de Inspección de Trabajo”, creado mediante Resolución de Superintendencia N° 061-2019-SUNAFIL, publicó mediante Resolución de Superintendencia N° 110-2019-SUNAFIL un listado inicial de criterios, destacándose para el presente caso el Tema N° 01 – Cómputo del plazo de prescripción relacionado al Sistema de Inspección del Trabajo, que puntualiza que el Título III del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, no contiene un único tipo de infracciones, sino que se regulan diversas infracciones entre las que se cuentan las permanentes, precisando que:

(...) a efectos de determinar el *dies a quo*, es fundamental efectuar un análisis caso por caso para distinguir las diversas clases de infracción, para lo cual será necesario acudir a la norma que prevé la conducta infractora y examinar la acción o acciones concretas que se tipifican como ilícito administrativo, para precisar en qué momento se consuma la infracción y se inicia el cómputo de la prescripción:

(...)

- 1) La infracción instantánea se consuma con la conducta misma, sin que la situación ilícita sea permanente o duradera en el tiempo. Por lo tanto, el plazo de prescripción empieza a computarse desde la consumación de la infracción, esto es, desde la realización de la conducta infractora. (...)”¹⁷.

- 6.7** Por lo tanto, se tiene que, previamente al cómputo del plazo de prescripción, deberá advertirse la naturaleza de la inconducta administrativa, de tal manera que, a través de su esencia, se tenga conocimiento la oportunidad en la cual se produjo sus efectos ilícitos y/o consumación. Esto último, para las infracciones instantáneas, rige desde su simple comisión, momento que iniciará el tiempo que posee la Sunafil para desplegar sus acciones punitivas y de investigación en materia sociolaboral.

¹⁶ Posteriormente, mediante Resolución de Superintendencia N° 218-2017-SUNAFIL, de fecha 31 de octubre de 2017, se aprueban los criterios normativos adoptados por el “Grupo de Trabajo de Análisis de Criterios en materia legal aplicables al Sistema Inspectivo”, entre los cuales se encuentra el criterio referido a la prescripción administrativa, señalando que “El plazo de prescripción de cuatro (4) años para determinar la existencia de infracciones en materia sociolaboral, es aplicable para todos los hechos constitutivos de infracción, incluso si ocurrieron antes del 16 de marzo de 2017.”

¹⁷ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 081-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.8** Ahora, regresando a lo dispuesto en el artículo 252 del TUO de la LPAG, específicamente en el numeral 252.2, se ha gestado -de manera singular- el único supuesto de suspensión para el cómputo de plazo de prescripción, conforme se muestra a continuación:

“Artículo 252.- Prescripción

(...)

252.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 255, inciso 3. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado¹⁸”.

- 6.9** Como se observa en la redacción del presente artículo, el cómputo de plazo de prescripción solo se suspende con la iniciación del PAS, lo cual comprende la debida notificación de los hechos imputados¹⁹. Por tanto, finalizada esa diligencia, si el procedimiento continúa en un estado de inactividad, deberá inmediatamente reanudarse el referido cómputo luego de veinticinco (25) días hábiles.

- 6.10** Nótese que la suspensión del cómputo del plazo de prescripción que refiere el TUO de la LPAG se configura, únicamente, cuando confluyen factores externos de pausa en el desarrollo del PAS²⁰, como es el caso –no duda cabe- de aquellas actuaciones pendientes por parte del administrado.

¹⁸ El subrayado no es del original.

¹⁹ Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: (...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

²⁰ Un ejemplo ilustrativo del mismo es el caso de la situación excepcional originada por la declaración del Estado de Emergencia Nacional por la aparición de la Covid-19, en cuyo contexto, la inactividad de las entidades obedeció a la imposibilidad de que sus



- 6.11** Sin embargo, siguiendo a Gómez Puente, respecto a la inacción del ejercicio de potestades administrativas, indica que *“estas omisiones, cuando no vienen determinadas por una imposibilidad material o técnica y carecen de un fundamento objetivo o justificación razonable, pueden ser arbitrarias (...)”*²¹. Por ende, a juicio de este Tribunal, la suspensión del cómputo del plazo prescripción debe realizar de manera literal a lo mencionado en el propio texto del TUO de la LPAG, siguiendo el criterio mencionado en el considerando *ut supra*, en aras de evitar una decisión sobre la configuración del plazo extintivo de la acción punitiva no acorde a Derecho.
- 6.12** Por su parte, respecto al término del cómputo del plazo objeto de análisis, corresponde traer a colación lo expuesto por el jurista Gallardo Castillo²², quien de manera ilustrativa refiere que *“(...) el día final del cómputo viene determinado por la fecha en que tiene lugar la notificación válida de la resolución sancionadora, no por la fecha en que se expide ésta última”*.
- 6.13** Esta interpretación es conforme con la estructura propia del PAS²³, en el cual el legislador exige la notificación de la resolución de sanción para la conclusión del procedimiento, en cuyo trámite, necesariamente, se articula la facultad sancionadora del Estado y sus límites, entre los cuales destaca el plazo de prescripción.

Del cómputo del plazo de prescripción en el presente caso

- 6.14** De acuerdo a lo esbozado en las líneas precedentes, este Colegiado advierte que la Intendencia de Lima Metropolitana ha interpretado los alcances de la suspensión de cómputo del plazo, adicionándole quince (15) días hábiles, obteniendo un total de cincuenta y cinco (55) días hábiles, por encontrarse -a su juicio- justificada mediante el literal e) del artículo 45 del LGIT. Por tanto, resulta necesario traer a colación el texto expreso del mismo, a fin de advertir si, a partir de sus disposiciones, se ha instaurado un plazo de suspensión adicional al regulado en el artículo 252 del TUO de la LPAG.

Artículo 45.- Trámite del procedimiento sancionador

El procedimiento se ajusta al siguiente trámite: (...)

e) Concluido el trámite precedente, se dictará la resolución correspondiente, teniendo en cuenta lo actuado en el procedimiento, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles de presentado el descargo²⁴.

- 6.15** Como se aprecia, el plazo que hace alusión el presente enunciado se avoca a definir un rango de tiempo de actuación interna para la autoridad resolutora, y no -como pretende la autoridad de segundo grado- de suspensión expresa del cómputo del plazo de prescripción de la facultad sancionadora.

servidores acudan a prestar servicios, dado el aislamiento social obligatorio a que hace referencia el artículo 1 del Decreto Supremo N° 044-2020- PCM y la restricción a la libertad de tránsito, determinada por el artículo 3º de la citada disposición normativa.

²¹ GÓMEZ PUENTE, Marcos. Responsabilidad por inactividad de la Administración. Año 1994, p. 142. Recuperado de <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/5352/5406>.

²² GALLARDO CASTILLO, María Jesús, Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica, Ed. iustel, Madrid, 2007, p. 247.

²³ Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 255.- Procedimiento sancionador Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones: (...)

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

²⁴ El subrayado no es del original.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

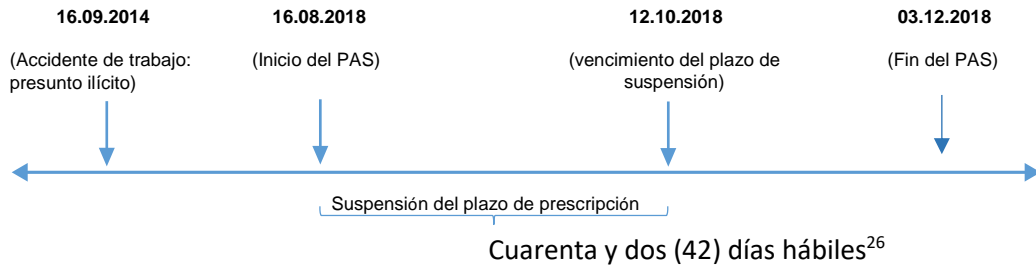
Resolución N° 081-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.16** Además, se advierte que, como ha sido detallado en el punto 6.10 de la presente resolución, el plazo de quince (15) días hábiles que se hace referencia no se encuentra sustentada como factor externo del procedimiento administrativo, ya sea por actuaciones pendientes por la impugnante, o bien por un evento que paralice la continuidad del PAS, por lo que, a opinión de este órgano revisor, dicho criterio no se ajusta a los alcances del TUO de la LPAG.
- 6.17** De igual manera, respecto al término final del cómputo, contrariamente a lo expuesto en la resolución recurrida, debe comprenderse, para este efecto, a la notificación de la resolución que puso fin al PAS, puesto que, en el supuesto negado de considerarse la fecha de emisión, se expondría al impugnante a un estado de incertidumbre sobre el momento en el cuál expiró la facultad sancionadora, al tratarse estrictamente de una fecha interna de la administración, a la cual -por su propia naturaleza- no tiene acceso.
- 6.18** En ese sentido, resulta razonable exigir a la Autoridad Administrativa llevar a cabo la diligencia de notificación del acto que dispone la determinación de existencia de responsabilidad administrativa, no sólo por lo especificado en los puntos 6.12 y 6.13 de la presente resolución, sino, además, porque sus efectos se encuentran supeditados al cumplimiento de esa diligencia²⁵.
- 6.19** En el caso materia de la presente resolución, se imputa a la impugnante incumplir la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo y ocasionar así un accidente de trabajo, la cual debe ser calificada como una infracción instantánea, dado que sus efectos se consumaron en el mismo día del siniestro, esto es, el 16 de setiembre de 2014, por lo que, para un mejor análisis del cómputo respectivo, se presenta a continuación una línea de tiempo del desarrollo del PAS.

²⁵ Texto Único Ordenado de la Ley de N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

“Artículo 16.- Eficacia del acto administrativo

16.1 El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.”



6.20 De acuerdo al gráfico expuesto, desde la fecha del accidente hasta un día antes del inicio del PAS, transcurrieron tres (03) años y once (11) meses, siendo reanudado el plazo el 13 de octubre de 2018, y culminando su cómputo con la notificación de la Resolución de Sub Intendencia N° 694-2018-SUNAFIL/ILM/SIRE1. Lo cual implica un plazo adicional de un (01) mes y veintiún (21) días, por lo que lo que resulta un total de cuatro (04) años y veintiún (21) días.

6.21 En consecuencia, a la fecha de imputación de la existencia de responsabilidad por la infracción en materia de seguridad y salud en el trabajo, operó el plazo de prescripción de la facultad sancionadora, regulada en el TUO de la LPAG. Por consiguiente, corresponde amparar en este extremo el recurso de revisión.

6.22 En vista que se ha dispuesto declarar prescrita la acción de ejercer la facultad sancionadora sobre la presente conducta, carece de objeto evaluar la procedencia de los demás argumentos que giran en torno a la misma.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley N° 29981 – Ley que crea la Sunafil, el artículo 41 de la Ley N° 28806 – Ley General de Inspección del Trabajo, los artículos 15 y 17 del Decreto Supremo N° 007-2013-TR – Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil y sus modificatorias, y los artículos 2, 3 y 17 del Decreto Supremo N° 004-2017-TR – Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADO EN PARTE el recurso de revisión interpuesto por la COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 28 de abril de 2021, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente N° 3101-2016-SUNAFIL/ILM/SIRE1, por lo fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO.- REVOCAR EN PARTE la Resolución de Intendencia N° 659-2021-SUNAFIL/ILM, en el extremo referente a la sanción impuesta por el incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, que ocasionó un accidente de trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, declarando la prescripción del procedimiento administrativo sancionador respecto de esta conducta infractora, y dejando sin efecto la multa impuesta por dicha infracción.

²⁶ Conformado por los siguientes plazos: (i) quince (15) días hábiles para presentar los alegatos contra el Acta de Infracción; (ii) veinticinco (25) días hábiles de acuerdo al numeral 252 del artículo 252 del TUO de la LPAG; y, dos (02) días de feriados declarados a nivel nacional, relativos al jueves 30 de agosto (Santa Rosa de Lima) y lunes 08 de octubre (Combate de Angamos).



Tribunal de Fiscalización Laboral
Primera Sala

Resolución N° 081-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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 MINERA ANTAMINA S.A. y a la Intendencia de Lima Metropolitana, para sus efectos y fines pertinentes.

QUINTO.- Devolver los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana.

SEXTO.- 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

Documento firmado digitalmente

Luis Erwin Mendoza Legoas

Presidente

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Desirée Bianca Orsini Wisotzki

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente

Luz Imelda Pacheco Zerga

Vocal

Tribunal de Fiscalización Laboral