

Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR	:	2052-2019-SUNAFIL/ILM
PROCEDENCIA	:	INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA
IMPUGNANTE	:	COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A.
ACTO IMPUGNADO	:	RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 985-2021-SUNAFIL/ILM
MATERIA	:	LABOR INSPECTIVA

Sumilla: Se declara **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 16 de diciembre de 2020, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana.

Lima, 13 de octubre de 2021

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por la COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A. (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 985-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de junio 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° 0278-2018-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación respecto de la impugnante, con el objeto de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral¹, las cuales culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 141-2018-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión, de entre otra, una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva.
- 1.2** Mediante Imputación de cargos N° 298-2019-SUNAFIL/ILM/AI2 del 08 de julio de 2019 y notificada el 02 de enero 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 a) del inciso 2 del artículo 52 del

¹ Se verificó el cumplimiento sobre lo siguiente: Accidente de trabajo que cause muerte o invalidez permanente total o parcial (todas), Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (Registro de accidentes de trabajo e incidentes).



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 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**), la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 687-2020-SUNAFIL/ILM/AI2, a través del cual llega a la conclusión que se ha determinado la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución, la cual mediante Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1 de fecha 16 de diciembre de 2020, multó a la impugnante por la suma de S/ 14,940.00 (Catorce mil novecientos cuarenta con 00/100 soles) por haber incurrido, entre otra, en:

- Una infracción MUY GRAVE a la labor inspectiva, por no cumplir con la medida inspectiva de requerimiento de fecha 12 de octubre de 2018, tipificada en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, con una multa propuesta de S/ 9,337.50 (equivalente a 2.25 UIT).

1.4 Con fecha 12 de enero de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando lo siguiente:

- i. En la resolución apelada se concluye que la infracción se produjo por no haber investigado las recomendaciones de los médicos Pedro Zumaeta y L.P.A., lo cual acreditaría que no se ha realizado una investigación en la salud del trabajador Gerardo Lara Huamán. Entonces, se utiliza la investigación de daños a la salud como sinónimo de seguimiento de la salud de los trabajadores, a fin de atribuir una infracción laboral por un hecho que no determina un incumplimiento legal. Se debe tener en cuenta que, el artículo 58 de la Ley N° 27983 Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante **LSST**), que sustenta la infracción contemplada en el numeral 27.2 del artículo 27 del RLGIT, delimita el momento en que debe realizarse la investigación; esto es, de manera inmediata posterior de ocurrido el accidente de trabajo o enfermedad profesional, que es cuando se ha producido el daño a la salud, cuyos resultados quedan reflejados en el registro de accidente de trabajo. Por ello, ocurrido el accidente de trabajo, el 02 de enero de 2016, se llevaron a cabo las investigaciones para determinar las circunstancias y la naturaleza de las lesiones, estableciendo las causas y acciones correctivas. Por tanto, no se ha cometido la infracción imputada.
- ii. La resolución apelada extiende el alcance del tipo legal para comprender otras situaciones que no han sido expresamente previstas como infracción, que es no investigar las recomendaciones médicas, vulnerando así el Principio de Tipicidad. Es importante señalar que, ambos neurólogos le dieron el alta médica al trabajador accidentado, sin restricciones para realizar sus labores habituales; por ello, las recomendaciones de ninguna manera niegan que el trabajador haya estado apto para desempeñar su puesto, de lo contrario, no habría recibido el alta médica, o se hubiera establecido alguna restricción específica en cada informe, lo cual no ocurrió. Por ello, no existe fundamento para concluir que se estaba obligado a investigar las recomendaciones realizadas por los médicos, sin perjuicio de la inexistencia de una disposición legal que lo sustente. Asimismo, en el Informe PYSO-IVIO-001-2018 se recomendó solicitar una segunda opinión de neurología, y fue así que en los siguientes meses el trabajador se sometió a una nueva evaluación que concluyó:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- No es posible determinar si la sintomatología actual ha sido ocasionada por el accidente descrito líneas arriba.
- Diagnóstico difícil de precisar por lo inusual de los síntomas y presentación. Se sugiere evaluación por psiquiatría ante posibilidad de somatización.
- No se sugiere restricción específica, ya que no se evidencia condición neurológica tipificable.

Entonces, no hay evidencia de que los síntomas reportados por el trabajador hayan sido consecuencia del accidente o que tengan un origen neurológico, más bien parecen asociados a un trastorno de somatización, cuyo origen es mental. Por lo tanto, no existe incumplimiento de parte de la empresa, pues se realizó la evaluación neurológica complementaria, verificando así que el trabajador se encuentra apto para seguir realizando sus funciones.

- iii. Inexplicablemente, la resolución apelada convierte una recomendación médica en una exigencia legal, y lo utiliza como sustento de la sanción impuesta. Los informes de los neurólogos Zumaeta Vásquez y Padilla Acosta dejan claro que se trata de una sugerencia y extienden al trabajador el alta médica sin restricciones. No había obligación de reubicar al trabajador. Por ello, tratándose de una recomendación, correspondía que los médicos ocupacionales la evalúen, es así que esos médicos concluyeron que el trabajador podía continuar laborando con normalidad como aparece en los exámenes médicos ocupacionales y en el Informe PY-SO-MO-001-2018. La diversidad de opiniones médicas no convierte a la empresa en infractora, la recomendación no era una restricción. Por ello, el seguimiento médico realizado al trabajador accidentado detallado en el Informe seguridad y salud, y que jamás se puso en riesgo.
- iv. Las evaluaciones reguladas en los protocolos de exámenes médicos ocupacionales no tienen relación con la investigación de daños a la salud prevista en el artículo 58 de la LSST, de manera que no configura la infracción prevista en el numeral 27.2 del artículo 27 del RLGIT. La empresa ha cumplido con realizar todos los exámenes médicos ocupacionales que correspondían, por ello no se puede atribuir un incumplimiento de lo regulado en la Resolución Ministerial N° 312-2011/MINSA. Sin perjuicio de ello, el trabajador fue sometido a una nueva evaluación neurológica a fin de obtener una segunda opinión, la misma que fue realizada por el médico neurólogo Carlos Consentido Esquerre y sus conclusiones fueron puestas en conocimiento al trabajador accidentado, mediante Carta de fecha 13 de noviembre de 2019 que se adjunta al escrito que contiene el recurso de apelación



- v. Respecto a la medida inspectiva de requerimiento, la empresa cumplió con acreditar la investigación a través del registro de accidente de trabajo, declaraciones de trabajadores, informe de la empresa Mota Engil, y el Informe PY-SO-MO-001-2018 que detalla las atenciones médicas desde el accidente, los diagnósticos, evaluaciones médicas practicadas y aptitud para el trabajo, mostrando así que el trabajador accidentado se encontraba apto y sin ninguna restricción para laborar en altura; además de ello, los médicos ocupacionales no determinaron que el trabajador haya requerido un cambio de puesto. Por ello, se ha acreditado haber realizado todas las acciones que correspondían para cumplir con la medida de requerimiento considerando el mando expreso que contenía. Por lo tanto, no se ha incurrido en infracción contra la labor inspectiva. Además de ello, la medida inspectiva de requerimiento incumplió lo dispuesto en el numeral 7.7.2.2. de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII al no señalar el numeral respectivo de la RLGIT que tipifica los hechos como infracciones.
- vi. Existe una vulneración al Principio del *Non bis in ídem*, pues se pretende aplicar una doble sanción por una misma conducta.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 985-2021-SUNAFIL/ILM, de fecha 23 de junio de 2021², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, confirmando la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, por considerar los siguientes puntos:

- i. En el fundamento 3.2 de la resolución impugnada, la Intendencia de Lima Metropolitana señala lo siguiente:

“Conforme se aprecia del numeral 5.11 de los Hechos Verificados del Acta de Infracción, los inspectores comisionados dejaron constancia que, el trabajador accidentado manifestó que, viene recibiendo atención médica desde que ocurrió el accidente de trabajo, habiéndosele otorgado 113 días de descanso médico continuos y discontinuos desde el 02 de enero de 2016, día en que ocurrió el accidente de trabajo, hasta el 29 de agosto de 2018. Asimismo, precisaron las atenciones médicas recibidas y los diagnósticos del trabajador accidentado, siendo estas las siguientes:

- Informe de alta de Instrucciones de Tratamiento de la Clínica Ricardo Palma de fecha 18 de noviembre de 2017, suscrita por Médico Tratante L.P.Z.U., consultorio neurológico con diagnóstico de Neuralgia Trigémico, quien consigna como indicaciones generales y específicas, reposo relativo, no actividad física, dieta blanda y reevaluación neurológica.
- Nota de Transferencia II N° Historia Clínica 5076 de la Clínica San Pablo, Departamento Médico Yanacancha de fecha 25 de enero de 2018, respecto al señor Gerardo Lara Huamán, con impresión diagnóstica Cefalea persistente G44.8 y Neuralgia del Trigémico G050.0, tipo de transferencia Enf. Previa, Ing. A camp. Para evaluación por neurología, transferido a Clínica Ricardo Palma, teniendo una contratransferencia de fecha 01 de febrero de 2018 del médico tratante Médico Neurólogo P.Z.V. del Instituto NEUROAVANCES S.A. en la Clínica Ricardo Palma, con diagnóstico neuralgia

² Notificada a la inspeccionada el 25 de junio de 2021.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

facial atípica, depresión. Teniendo las siguientes recomendaciones: El paciente presenta neuralgia facial atípica, no neuralgia trigeminal. Es recomendable que sea cambiado a la costa, porque empeora con la altura.

- Certificado Médico suscrito por el médico neurólogo P.Z.V. del Instituto NEUROAVANCES en la Clínica Ricardo Palma de fecha 06 de enero de 2018, quien certifica lo siguiente: El paciente Gerardo Lara Huamán tiene un traumatismo durante el trabajo y quedó con alteraciones de las articulaciones temporomandibulares en grado doloroso. El posible tratamiento quirúrgico es riesgoso porque no se sabe si se mejoraría o no, tiene resonancia magnética. El dolor aumenta en altura. Se sugiere traslado a la costa. La medicación que toma provoca lentitud y esto es riesgoso para alguien que trabaja con maquinaria pesada.
- Certificado Médico suscrito por el Médico Neurólogo L.P.A. de fecha 19 de marzo de 2018, quien certifica lo siguiente: Que, don Lara Huamán Gerardo Nazario, sufre traumatismo craneal durante el trabajo, luego presenta alteraciones de las articulaciones temporomandibulares confirmado por RMN cerebral y articulación temporomandibular. Además, dolor neurótico cefálico y vértigo que se exagera en altura y disminuye en la costa. El paciente se atendió en la Clínica Montefiori en los años 2016 y 2017 por el acontecimiento mencionado. Se sugiere que debe ser trasladado a la costa. La medicación le produce lentitud y es riesgoso para la persona que trabaja en altura”.

Por ello, en virtud del artículo 58 de la LSST, se advierte:

“Que, el trabajador accidentado, a raíz del accidente de trabajo, venía padeciendo de daños a su salud, situación que fue certificada por médicos especialistas, correspondía que la inspeccionada realice una investigación para determinar las causas y tomar las medidas correctivas al respecto, más aún si, de los Certificados Médicos suscritos por los médicos neurólogos P.Z.V. y L.P.A., se advierte que se recomendó que el trabajador accidentado sea trasladado a la costa”.

- ii. La Intendencia sostiene que “la impugnante incurre en un error de interpretación de lo dispuesto por el artículo 58 de la LSST, pues dicho artículo no precisa que la investigación debe realizarse únicamente inmediatamente después de ocurrido un accidente de trabajo, como lo alega, sino cuando se haya producido daños en la salud de los trabajadores, que no necesariamente puede producirse a consecuencia de un accidente de trabajo, sino también por enfermedades ocupacionales”.



iii. En ese sentido, la Intendencia de Lima Metropolitana sostiene que

“Para acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en la norma vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo, la inspeccionada tenía que demostrar que en efecto realizó la investigación de daños a la salud del trabajador accidentado, en virtud de los diagnósticos brindados por los médicos neurólogos, quienes incluso recomendaron que, el trabajador accidentado, en atención a su condición de salud, sea trasladado a la costa. Sin embargo, la inspeccionada no acreditó el cumplimiento de dicha obligación legal, pues si bien exhibió el Informe PY-SO-MO-001-2018 de fecha 22 de octubre de 2018, que obra a folios 342 al 346 del expediente de inspección, con el asunto "Informe de Salud Ocupacional del Sr. Lara Huamán Gerardo Nazario", emitida por la Clínica San Pablo, en cuyas conclusiones se indica lo siguiente: "se requiere una segunda opinión (neurológica) y/o solicitar una junta médica para ampliar el caso y/o obtener un diagnóstico definitivo en relación o las molestias de aparente origen neurológico que aqueja al trabajador". Por ello, resultaba necesario la investigación de daños a la salud del trabajador accidentado, a fin de determinar las medidas de prevención y variación, de ser el caso, del lugar de trabajo del trabajador accidentado, considerando las recomendaciones de los médicos neurólogos”.

Señalando en el considerando 3.7 de la resolución impugnada que

“Conforme se advierte del Cuadro N° 1 del numeral 6.3 de la parte VI de la resolución apelada, la conducta que se imputa a la inspeccionada es: "No cumplir con realizar la investigación de daños o la salud del trabajador Lara Huamán Gerardo Nazario para su adecuación al puesto de trabajo"; puesto que, no realizó la correspondiente investigación de la salud del trabajador accidentado en atención a su condición de salud, considerando que el trabajador accidentado tuvo descanso médico como se acredita con el documento denominado "Descanso médicos de Gerardo Nazario Lara Huamán Enero 2015 a Setiembre 2018" que obra a folios 18 del expediente inspectivo y de los certificados médicos de descanso de fecha 31 de diciembre de 2017, 12 de enero de 2017, 17 de enero de 2017, 18 de noviembre de 2017 y 28 de diciembre de 2017 que obran a folios del 188 al 190 del expediente inspectivo. Es decir, la inspeccionada tenía conocimiento de la condición médica que venía presentado el trabajador accidentado; por ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 58° de la LSST, la inspeccionada se encontraba en la obligación legal de realizar la referida investigación, a fin de detectar las causas y tomar las medidas correctivas al respecto, más aún si, los médicos neurólogos P.Z.V. y L.P.A. recomendaron que, el trabajador accidentado sea trasladado a la costa, en atención a su condición de salud, situación que no se cumplió, precisamente por no haber realizado la correspondiente investigación que determine las causas del daño a la salud del trabajador accidentado, y con ello aplicar las medidas correctivas necesarias para proteger la salud del trabajador en mención”.

iv. Cita al artículo 76 de la LSST, refiriendo que

“Pese a existir una disposición legal que establece el derecho de un trabajador a ser transferido de puesto de trabajo por la ocurrencia de algún accidente de trabajo, que le implique menos riesgo para su seguridad y salud, y de haber tenido conocimiento la inspeccionada de la condición de salud del trabajador accidentado y de las recomendaciones dadas por los médicos neurólogos que lo trataron, precisamente por su condición de salud en virtud de su diagnóstico clínico, la



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

inspeccionada no realizó la investigación correspondiente para determinar las causas y aplicar las medidas correctivas necesarias (cambio de puesto de trabajo, de ser el caso)".

Para señalar que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 248 del RLGIT:

"La conducta infractora que se le imputa a la inspeccionada encaja perfectamente en el numeral 27.2 del artículo 27° del RLGIT que establece como infracción grave: "No dar cuenta a la autoridad competente, conforme a lo establecido en las normas de seguridad y salud en el trabajo, de los accidentes de trabajo mortales o de los incidentes peligrosos ocurridos, no comunicar los demás accidentes de trabajo al Centro Médico Asistencial donde el trabajador accidentado es atendido, o **no llevar a cabo la investigación en caso de producirse daños a la salud de los trabajadores** o de tenerse indicios que las medidas preventivas son insuficientes". (El énfasis es añadido).

Señalando en el numeral 3.11 que:

"Del documento denominado Informe del Examen de Salud Ocupacional para la empresa, si bien se advirtió que, en las evaluaciones de fechas 14 de diciembre de 2015, 05 de diciembre de 2016, 15 de febrero de 2017, 19 de octubre de 2017, 08 de octubre de 2018 y 01 de octubre d 2019, el médico ocupacional indica: "apto y sin restricciones para laboral en altura", ello se contradice con las recomendaciones dadas por los médicos neurólogos P.Z.V. y L.P.A., de trasladar a la costa al trabajador accidentado, precisadas en los Certificados Médicos suscritos por los referidos médicos, de fecha 06 de enero y 19 de marzo de 2018, y que fueron puestos en conocimiento de la inspeccionada mediante Cartas N° 13 y 46-2018-SUTRACOMASA de fechas 19 de enero y 18 de marzo de 2018, a efectos de reubicar de puesto laboral al trabajador accidentado. Asimismo, en el Informe PY-SO-MO-001-2018 de fecha 22 de octubre de 2018, si bien contempla entre sus conclusiones que el trabajador accidentado se encuentra apto para laborar sin restricciones, también indica en sus conclusiones final que se requiere una segunda opinión neurológica y/o solicitar una junta médica para ampliar el caso y/o obtener un diagnóstico definitivo en relación a las molestias aparentemente neurológicas del trabajador afectado. Por tal motivo, la inspeccionada se encontraba en la obligación de realizar una investigación de los daños de la salud del trabajador accidentado, para determinar su real estado de salud, tomando en cuenta lo antes señalado; sin embargo, la inspeccionada no realizó la investigación correspondiente, demostrando así su falta de interés en cumplir con sus obligaciones como



empleadora respecto a salvaguardar la vida y salud de los trabajadores. Por tanto, lo alegado por la inspeccionada no desvirtúa las infracciones imputadas”.

v. Recogiéndose en el fundamento 3.12 de la resolución impugnada que:

“La Inspeccionada alega que, conforme se recomendó en el Informe PYSO-MO-001-018, se realizó una evaluación al trabajador accidentado en los siguientes meses, para obtener una segunda opinión de neurología, que concluyó:

- No es posible determinar si la sintomatología actual ha sido ocasionada por el accidente descrito líneas arriba.
- Diagnóstico difícil de precisar por lo inusual de los síntomas y presentación. Se sugiere evaluación por psiquiatría ante posibilidad de somatización.
- No se sugiere restricción específica ya que no se evidencia condición neurológica tipificable”.

vi. Para luego sostenerse en el fundamento 3.13 lo siguiente:

“Por tal motivo, la inspeccionada señala que, no hay evidencia que los síntomas reportados por el trabajador hayan sido consecuencia del accidente o que tengan un origen neurológico, más bien parecen asociados a un trastorno de somatización, cuyo origen es mental. En tal sentido, no existe incumplimiento de parte de la empresa, pues se realizó la evaluación neurológica complementaria, verificando así que el trabajador se encuentra apto para seguir realizando sus funciones. Al respecto, corresponde precisar que, lo alegado por la inspeccionada sobre que realizó la evaluación al trabajador accidentado resulta ser una simple manifestación de su parte, pues se ha limitado en señalar las tres conclusiones detalladas en el considerando precedente, sin adjuntar el documento que las contiene. En tal sentido, no se tiene certeza si dichas conclusiones se encuentran amparadas en algún Informe Médico en el que se detalle las evaluaciones y/o exámenes médicos a los que fue sometido el trabajador accidentado, ni mucho menos si fue suscrito por médico especialista. Por lo tanto, la inspeccionada no ha acreditado fehacientemente que realizó la evaluación médica al trabajador accidentado para obtener la segunda opinión recomendada. Por lo tanto, lo alegado por la inspeccionada carece de sustento”.

1.6 Con fecha 14 de julio de 2021, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 985-2021-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 MEMORÁNDUM-001311-2021-SUNAFIL/ILM, recibido el 18 de agosto de 2021 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

II. ADMISIBILIDAD Y ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN

DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

- 2.1** Mediante el artículo 1 de la Ley N° 29981³, 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, el artículo 15 de la Ley N° 29981⁴, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁵ (en adelante, **LGIT**), el artículo 15 del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR⁶, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁷ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), detallan el marco normativo vinculado a la competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral.

³ "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."

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 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.

(...)"

⁵ "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."

⁶"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."

⁷"Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral



- 2.3 Conforme a lo anterior, 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.

DE LA NATURALEZA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO

- 2.4 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 estos al recurso de revisión. 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.
- 2.5 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.
- 2.6 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.
- 2.7 Respecto de la finalidad del recurso de revisión en específico, el artículo 14 del Reglamento del Tribunal establece que este tiene por finalidad:

“La adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la

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.”



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

inaplicación, así 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 (énfasis añadido).

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". (El énfasis es añadido).

- 2.8 Conforme a ello, el recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo que carecen de competencia nacional, las cuales imponen las infracciones calificadas como muy graves en el RGLIT y sus modificatorias.
- 2.9 Cabe resaltar que el artículo 17° del Reglamento del Tribunal señala que este 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 decisiones antes descritas.
- 2.10 Conforme a lo anterior, esta Sala entiende que **la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también su 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.

DE LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN POR PARTE DE LA IMPUGNANTE

- 2.11 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la COMPAÑÍA MINERA ANTIMINA S.A. presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 985-2021-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, en la cual se confirmó la sanción impuesta de S/. 14,940.00 (Catorce mil novecientos cuarenta con 00/100 soles) por la comisión de, entre otra, la infracción tipificada como MUY GRAVE prevista en el numeral 46.7 del artículo 46 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución⁸.
- 2.12 Así, dado que el órgano competente ha realizado el análisis respecto de si el recurso interpuesto por la impugnante cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar si se

⁸ Iniciándose el plazo el 28 de junio de 2021.



encuentra en alguna de las causales de improcedencia establecidas en el artículo 16° del mismo Reglamento del Tribunal.

DEL ANÁLISIS SOBRE LA EXISTENCIA DE CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN ESTABLECIDOS POR EL REGLAMENTO DEL TRIBUNAL

2.13 El artículo 16° del Reglamento del Tribunal establece una enumeración taxativa respecto de las causales por la cual se declarará la improcedencia del recurso de revisión, a saber:

Artículo 16.- Improcedencia del recurso de revisión

El recurso de revisión será declarado improcedente cuando:

- a) El Tribunal carezca de competencia para resolverlo por tratarse de una materia distinta a las previstas en el artículo 14.
- b) Sea interpuesto fuera del plazo previsto en el artículo 13.
- c) El impugnante se encuentre incapacitado legalmente para ejercer actos civiles y/o no acredite derecho o interés legítimo afectado.
- d) El acto impugnado sea un acto preparatorio o un acto confirmatorio de otro ya consentido.

2.14 Una vez apreciadas las causales de improcedencia establecidas normativamente, y analizado el Expediente elevado por la Intendencia Regional, se evidencia que las situaciones jurídicas presentadas no se condicen con causal alguna de las contenidas en el precitado artículo 16°.

2.15 Por lo anterior, corresponde a esta Sala analizar el cumplimiento de los presupuestos procedimentales indispensables para el establecimiento de una relación jurídico procedimental válida, previa a que esta instancia de revisión proceda, de ser el caso, con el análisis del mérito de las alegaciones de fondo realizadas por la impugnante.

2.16 Conforme a ello, es indispensable que esta Sala revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.

2.17 Por tal razón, habiendo superado el análisis de admisibilidad y de procedencia establecidos normativamente, resulta necesario revisar los argumentos planteados por la impugnante a efectos de analizar el fondo del recurso de revisión.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

3.1 Con fecha 14 de julio de 2021, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 985-2021-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

Inaplicación de las normas al debido proceso: derecho a probar. No valoración de los medios probatorios, con la que acredita el cumplimiento de la Medida de Requerimiento

3.2 Sostienen que en la resolución impugnada se han inaplicado normas relativas al debido proceso, referidas al derecho a probar (vulneración del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, numerales 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú). La medida de requerimiento del 12 de octubre de 2018 se requirió el



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- Acreditar contar con el registro de accidentes de trabajo, donde conste la investigación del accidente del trabajador Gerardo Lara Huamán, que se acredite la participación de la representación de los trabajadores en dicha investigación
- Acreditar haber realizado la investigación de daños en la salud del trabajador Gerardo Lara Huamán a fin de detectar las causas y tomar las medidas correctivas al respecto, realizando la evaluación de las certificaciones médicas consignadas, los exámenes médicos ocupacionales realizados y otros documentos médicos que se tengan al respecto. Emitiendo el informe de la investigación médica que incluya la adecuación del trabajador al puesto de trabajo.

3.3 Ambos requerimientos fueron cumplidos en su totalidad mediante la presentación de los documentos detallados en nuestro escrito del 22 de octubre de 2018, precisados también en la Constancia de Actuaciones Inspectivas. Asimismo, en autos se encontraban los exámenes médicos ocupacionales practicados al demandante y la demás documentación médica vinculada con el caso.

3.4 En esa línea, se ha adjuntado la siguiente información:

1. Registro de accidente de trabajo con la firma de representante de los trabajadores en el comité de seguridad y salud en el trabajo.
2. Informe de fecha 2/1/2016 emitido por la empresa MOTA ENGIL, en el que se hace una verificación de la señalización en la zona de la ocurrencia.
3. Declaración del supervisor de seguridad.
4. Declaración jurada de Américo Ayala, mediante la cual se deja constancia que se le requirió al trabajador Gerardo Lara su declaración en relación al incidente de fecha 2 de enero del 2016.
5. Declaración emitida por el chofer de la unidad, trabajador de la empresa AYASH, en la que manifiesta que pasó el rompe muelles de forma brusca y se compromete a adoptar medidas preventivas en el futuro.
6. Capacitación de fecha 15/11 /15 en materia de Reglamento Nacional de Tránsito, reglamento de Inspecciones Vehiculares y riesgos críticos del conductor de bus realizadas por la empresa AYASH, con registro de asistencia
7. Refuerzo y difusión de indicaciones preventivas para el trayecto por carreteras internas por parte de la empresa AYASH posteriores al evento con registro de asistencia.



8. Inspecciones de velocidad en las carreteras internas, posteriores al evento como medidas preventivas.
9. Informe de salud emitido por el médico ocupacional donde se muestra la adecuación de la situación del trabajador a sus labores habituales
10. Información que sustenta que el médico ocupacional cuenta con los requisitos conforme a ley.

“Por ello, el 23 de octubre de 2018 presentamos la documentación antes señalada que acredita la investigación (registro de accidentes de trabajo, declaraciones de trabajadores, informe de la empresa Mota Engil, inspección de velocidad), y el Informe de Salud Ocupacional PY-SO-MO-001-2018 que detalla las atenciones médicas desde el accidente, los diagnósticos, evaluaciones médicas practicadas y aptitud para el trabajo.

La información médica contenida en el Informe PY-SO-MO-001-2018 mostraba que el trabajador se encontraba apto y sin ninguna restricción para laborar en altura. La recomendación (sugerencia) de trasladarlo a la costa estaba acompañada de la alta médica sin restricciones para continuar con sus labores habituales. Los médicos ocupacionales tampoco determinaron que el trabajador haya requerido un cambio de puesto y cualquier conclusión distinta requería de una segunda opinión”.

- 3.5** En esa línea argumentativa, sostiene que “los inspectores de trabajo y la Autoridad Instructora no estén de acuerdo con las determinaciones médicas contenidas en el documento -pese a no ser profesionales de la salud que puedan arrogarse la facultad o competencia para lanzar “interpretaciones” médicas- no hace que hayamos incumplido la medida de requerimiento”.

“A mayor abundamiento, en las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo no hay mención alguna a que se deba “elaborar un Informe” de la investigación médica. Pese a ello, para colaborar con la investigación y facilitar la labor inspectiva, presentamos el Informe de Salud Ocupacional.

Siendo ello así, los inspectores de trabajo no tienen la facultad de legislar. No pueden establecer exigencias distintas a las establecidas en la ley, ni sancionar el pretendido incumplimiento de reglas que no existen, más aún cuando hemos acreditado haber realizado todas las acciones que correspondían para acreditar el cabal cumplimiento de la medida de requerimiento. Así, ANTAMINA no ha incurrido en conducta -evasiva ni en una omisión alguna que pueda determinar una infracción a la labor inspectiva”.

- 3.6** Sosteniendo, en base al principio de presunción de veracidad (previsto en el artículo IV del TUO de la LPAG), al cual la Resolución N° 018-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 08 de junio de 2021 hace referencia, debió de valorarse el cumplimiento de la medida de requerimiento por parte de la impugnante.

- 3.7** De igual manera, refiere que el administrado tiene derecho a resistirse a un requerimiento cuando este viole el artículo 14 de la LGIT y el numeral 17.2 del artículo 17 del RLGIT, citando a la Resolución N° 052-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala del 25 de junio de 2021.

Por ello, sostienen que:



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“En el caso que nos ocupa es claro que la infracción por el supuesto incumplimiento de la medida de requerimiento NO se basa en la no presentación de documentos que acreditan fehacientemente haber cumplido con lo requerido por la Autoridad Inspectiva. La infracción que se nos sanciona se basa en “no haber cumplido con presentar un inexistente documento (el “Informe” de Investigación de Daños a la Salud), documento que -legalmente- no resulta exigible”.

- 3.8** Adicionalmente, la medida de requerimiento no cumplió los requisitos para su validez. En efecto, Resolución de Intendencia 985-2021-SUNAFIL/ILM materia de Revisión no se pronuncia sobre el hecho de que la medida de requerimiento incumplió el numeral 1.1.2.2 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII, al no señalar “el numeral respectivo del RLGIT que tipifica los hechos como infracciones”.

Inaplicación del numeral 11 del art. 248° del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, con respecto a la infracción por incumplir la medida de requerimiento

- 3.9** La impugnante sostiene que la medida de requerimiento era inválida, y por ende no puede generar una sanción por una infracción a la labor inspectiva. Por ello, sostiene que se pretende imponer una doble sanción:

- (a) la que se impone por no llevar a cabo la investigación en caso de producirse daños a la salud
- (b) la que aplica a incumplir un requerimiento. Pero el objeto de este último era precisamente el cumplimiento de la anterior.

- 3.10** Así, la doble imputación por los mismos hechos contraviene lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG, en el cual se “recoge un principio fundamental en el derecho administrativo sancionador: la prohibición del *non bis in ídem*”.

- 3.11** Según este dispositivo, “no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento”.

- 3.12** Así, la impugnante sostiene que, si no se puede sancionar dos veces por una misma conducta, conforme a los principios de la potestad sancionadora que puede ejercer la Administración, la sanción referida a este extremo tiene que ser desestimada.

Sobre la trasgresión de los principios que regulan la inspección de trabajo



- 3.13** La impugnante sostiene que durante la labor inspectiva, se ha vulnerado el principio de equidad, el cual “implica que la actuación inspectiva y - en general - el Sistema de Inspección de Trabajo, deben dar tratamiento igualitario a los administrados o las partes, según sea el caso, sin conceder a ninguna de ellas privilegio alguno, y que deben aplicar las normas legales con equidad”; citando al principio de imparcialidad, contenido en el numeral 1.5 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
- 3.14** En similar sentido, sostiene que el numeral 2 del artículo 2 de la LGIT refiere que la inspección de Trabajo se realiza aplicando el principio de primacía de la realidad, privilegiando los hechos vinculados sustantivamente con el trabajo sobre los actos formales que difieran de la naturaleza de tales situaciones.
- 3.15** Conjuntamente con estos principios hace referencia al principio de razonabilidad y proporcionalidad.

IV. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 4.1** De la revisión del recurso de revisión planteado, se evidencia que los fundamentos de este se encuentran relacionados con presuntas irregularidades advertidas en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.
- 4.2** Consecuentemente, se cuestionan diversas actuaciones de la Intendencia Regional o de sus unidades orgánicas, relacionadas con la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.
- 4.3** Dado que el administrado argumenta expresamente que ha ocurrido supuestas vulneraciones al principio del debido procedimiento – especialmente la supuesta aplicación arbitraria, irracional e ilegal los plazos, esta Sala debe realizar un análisis respecto a la aplicación del principio del debido procedimiento en el presente caso y su relación con la validez de los actos administrativos emitidos en el marco del expediente en alusión.

Sobre el principio del debido procedimiento administrativo

- 4.4** El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente:

“Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, **los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.**”

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

- 4.5** El Tribunal Constitucional –máximo intérprete de la Constitución– se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento,



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

estableciendo una reiterada y uniforme jurisprudencia al respecto, como lo recuerda la Sentencia recaída en el Expediente N° 04289-2004-AA:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como **el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.** Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”. (El énfasis es añadido).

- 4.6 En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional, en el Fundamento Jurídico 5 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 02098-2010-AA señaló que no solo existe base Constitucional o jurisprudencial para la configuración y desarrollo del derecho al debido procedimiento, sino que existe sustento Convencional, a saber:

“Tal como ya lo tiene expresado este Tribunal en uniforme y reiterada jurisprudencia, **el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea este judicial, administrativo o entre particulares.** Así, se ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139.º de la Constitución no sólo tiene un espacio de aplicación en el ámbito "judicial", sino también en el ámbito administrativo" y, en general, **como la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, puede también extenderse a "cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, (el que) tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal, en los términos del artículo 8º de la Convención Americana"**. (Caso Tribunal Constitucional del Perú, párrafo 71). De igual modo la Corte Interamericana sostiene –en doctrina que ha hecho suya este Colegiado en la sentencia correspondiente al Exp. N.º 2050-2002-AA/TC– que "si bien el artículo 8º de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", **su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos"** (fundamento 69) (énfasis añadido).



- 4.7 Conforme a ello, dada la claridad expositiva del Tribunal Constitucional, así como de la norma contenida en el TUO de la LPAG, respecto de los alcances del derecho al debido procedimiento, debe analizarse el caso concreto en relación con las vulneraciones alegadas por la impugnante: derecho a probar, objetividad e imparcialidad.

Sobre la presunta vulneración al derecho de defensa, relacionado con la supuesta falta de valoración de los medios probatorios con los que acredita el cumplimiento de la Medida de requerimiento

- 4.8 Con relación al derecho a la defensa, el propio Tribunal Constitucional en la misma Sentencia analizada previamente señala:

“6. Debe recordarse, correlativamente, que las garantías constitucionales consagradas en el artículo 139° de la Constitución y en el artículo 4° del Código Procesal Constitucional, son de aplicación, en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores. Entre dichas garantías cabe incluir específicamente el derecho a la defensa, que proscribe cualquier estado o situación de indefensión; el derecho a conocer los cargos que se formulan contra el sometido a procedimiento administrativo sancionador; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa; el derecho a la última palabra, entre otros.

7. Con respecto del derecho de defensa este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha precisado que este derecho tiene una doble dimensión: una **material**, referida al derecho del imputado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra **formal**, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección desde que la persona es citada o detenida por la autoridad y durante todo el tiempo que dure la investigación preliminar o el proceso mismo. En ambos casos se garantiza el derecho de no ser postrado a un estado de indefensión en cualquier etapa del proceso, inclusive, como ya se dijo, en la etapa preliminar. Así, las garantías mínimas que se exigen en el proceso penal son extrapolables, con matices atendiendo a las propias circunstancias de cada caso, al proceso administrativo sancionador, sobre todo en lo que respecta al derecho de defensa” (cfr. STC 2050-2002-AA/TC, fundamento 12) (énfasis añadido).

- 4.9 Con relación a ello, se evidencia que la impugnante tuvo acceso a una defensa técnica; es decir, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección. Cabe precisar que dicho abogado defensor es quien suscribe el recurso de revisión materia de la presente Resolución.
- 4.10 No obstante, ello, la dimensión material del derecho a la defensa ha sido objeto de alegaciones por parte del administrado, centradas en los plazos de tramitación del procedimiento y las actuaciones preliminares a cargo de la Administración -en este caso la Intendencia Regional y sus unidades orgánicas-.
- 4.11 Debe recordarse que es precisamente sobre la Administración que recae la obligación de dar a conocer los argumentos de hecho y de derecho que sustentan su decisión con



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

relación a todos los extremos invocados por el administrado. Resulta relevante, además, acotar que existe una conexidad entre este aspecto del derecho de defensa y la alegación de no haberse valorado adecuadamente los medios probatorios presentados por la impugnante, así como la omisión a los alegatos presentados ante la Intendencia a través del recurso de apelación. Estos aspectos se encuentran íntimamente relacionados con el derecho a la motivación de las resoluciones, el cual será analizado posteriormente.

4.12 Así, respecto de la medida de requerimiento del 12 de octubre de 2018⁹, notificada el mismo día a la impugnante, se solicitó lo siguiente:

“A.- Acreditar contar el registro de accidentes de trabajo, donde conste la investigación del accidente de trabajo del trabajador Lara Huaman Gerardo Nazario, que se acredite la participación de la representación de trabajadores en dicha investigación, conforme a los requisitos consignados en la Resolución Ministerial N° 050-2013-TR y los anexos correspondientes.

A.-Acreditar haber realizado la investigación de daños en la salud del trabajador Lara Huamán Gerardo Nazario, estando que se ha producido daños en la salud del trabajador Lara Huamán Gerardo Nazario, a fin de detectar las causas y tomar las medidas correctivas al respecto; realizando la evaluación de las certificaciones médicas consignadas, los exámenes médicos ocupacionales realizados y otros documentos médicos que se tenga al respecto. Emitiendo el informe de la investigación médica que incluya la adecuación del trabajador al puesto de trabajo, estando que los trabajadores tienen derecho a ser transferidos en caso de accidente de trabajo o enfermedad ocupacional a otro puesto que implique menos riesgo para su seguridad y salud”.

Otorgándose un plazo de seis (6) días hábiles para acreditar el cumplimiento de dicho requerimiento (es decir, hasta el 23 de octubre de 2018).

4.13 Por ello, el 22 de octubre de 2018, la impugnante remitió a los inspectores comisionados el listado de los siguientes documentos:

- Registro de accidente de trabajo con la firma de representante de los trabajadores en el comité de seguridad y salud en el trabajo.
- Informe de fecha 2/1/2016 emitido por la empresa MOTA ENGIL, en el que se hace una verificación de la señalización en la zona de la ocurrencia.

⁹ Obrante a folios 313 del tomo II del expediente inspectivo.



- Declaración del supervisor de seguridad.
- Declaración jurada de Américo Ayala, mediante la cual se deja constancia que se le requirió al trabajador Gerardo Lara su declaración en relación al incidente de fecha 2 de enero del 2016.
- Declaración emitida por el chofer de la unidad, trabajador de la empresa AYASH, en la que manifiesta que pasó el rompe muelles de forma brusca y se compromete a adoptar medidas preventivas en el futuro.
- Capacitación de fecha 15/11/15 en materia de Reglamento Nacional de Tránsito, reglamento de Inspecciones Vehiculares y riesgos críticos del conductor de bus realizadas por la empresa AYASH, con registro de asistencia.
- Refuerzo y difusión de indicaciones preventivas para el trayecto por carreteras internas por parte de la empresa AYASH posteriores al evento con registro de asistencia, inspecciones de velocidad en las carreteras internas, posteriores al evento como medidas preventivas.
- Informe de salud emitido por el médico ocupacional donde se muestra la adecuación de la situación del trabajador a sus labores habituales.
- Información que sustenta que el médico ocupacional cuenta con los requisitos conforme a ley.

4.14 Comprendiéndose la declaración jurada del Gerente de Seguridad Industrial (señor Américo Ayala), en donde señala que hasta en cuatro (04) oportunidades le solicitó al trabajador afectado, el señor Gerardo Lara Huamán, que realice su manifestación sobre el incidente ocurrido con fecha 2 de enero de 2016, sin que este cumpla con lo solicitado; así como el informe de salud (Informe PY-SO-MO-01-2018) del 22 de octubre de 2019, elaborado por el médico de seguimiento de la Clínica San Pablo, dirigida al Supervisor Senior de Salud de la impugnante, en donde se detallan las distintas atenciones de salud que tuvo el trabajador afectado y se incorporan las evaluaciones llevadas a cabo por el neurólogo P.Z.V., así como los resultados de los exámenes médicos ocupacionales realizados al trabajador del 2013 al 2018, encontrándose que en los resultados del 5 de diciembre de 2016, 15 de febrero de 2017 y 8 de octubre de 2018 sí se consigna como diagnóstico Neuralgia del Trigémino y en el resultado del 19 de octubre de 2017 no se consigna diagnóstico neurológico y se señala como apto sin restricciones; concluyéndose en el referido Informe PY-SO-MO-01-2018 del 22 de octubre de 2018, entre otros, que “Se requiere una segunda opinión (Neurología) y/o solicitar una junta médica para ampliar el caso y/o obtener un diagnóstico(s) definitivo(s) en relación a las molestias de aparente origen neurológico que aquejan al trabajador”.

4.15 De la revisión de los documentos acompañados por la impugnante al escrito del 22 de octubre de 2018, como respuesta al requerimiento emitido por los inspectores comisionados con relación a la investigación de daños en la salud del trabajador, se observa que la entonces inspeccionada sí cumplió con remitir un informe médico adicional (PY-SO-MO-01-2018) a las actuaciones que ya había realizado a través de su propio sistema de gestión, y que acreditan que en su momento y oportunidad la impugnante efectuó las investigaciones del caso¹⁰, adoptando las medidas correctivas necesarias que en ese momento identificó, y concluyéndose su alta médica.

¹⁰ Así, por ejemplo, se acompaña el “Registro de Accidentes de Trabajo” de fecha 04 de enero de 2016 y obrante a folios 328 del tomo II del expediente inspectivo, así como el “Informe Complementario por Descanso Médico” obrante a folios 178 del tomo I del expediente inspectivo, elaborado por el neurólogo J.E.S., de la Clínica Ricardo Palma, en donde detalla el Alta Médica y señala como diagnóstico “Cefalea asociada a contracción muscular”, no requiriendo exámenes auxiliares.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 4.16** En igual medida, obran las cartas del 11 y 22 de marzo de 2018 remitidas por el Supervisor de Relaciones Industriales y el Gerente de Relaciones Laborales de la impugnante, consignándose en la primera de estas lo siguiente, como respuesta a la Carta N° 013-2018-SUTRACOMASA.

Nos dirigimos a ustedes en respuesta a su carta de la referencia mediante el cual solicitan la reubicación del trabajador Gerardo Lara Huamán en base a una recomendación hecha por su médico tratante.

Al respecto les informamos que este caso fue tratado y revisado, a solicitud del sindicato, en la sesión del comité paritario realizada el pasado 26.02.18 en la que participó el Dr. Iván Martínez del área de Salud Ocupacional. En dicha reunión se informó a los representantes de los trabajadores que antes de dar respuesta al pedido del trabajador Gerardo Lara, es necesario recabar una segunda opinión médica que contraste o reafirme el diagnóstico del médico tratante del trabajador, luego de ello y con los resultados obtenidos, se evaluará desde el punto de vista médico y legal la respuesta al pedido del trabajador.

Asimismo y conforme consta en el acta del mencionado comité, la Empresa solicitó que se informe al trabajador Gerardo Lara para que se acerque al área de salud ocupacional a fin de que se le derive a un especialista precisamente para obtener la segunda opinión médica sobre su estado de salud. Sin embargo el Dr. Iván Martínez nos ha informado que si bien el señor Lara acudió la semana pasada al área de salud ocupacional, no ha aceptado ser derivado a un especialista para la segunda opinión médica solicitada por la Empresa.

Y posteriormente, a través de la segunda misiva de respuesta a la Carta N° 046-2018-SUTRACOMASA, se reitera la negativa del trabajador afectado, el señor Gerardo Lara, de realizarse los exámenes médicos en coordinación con el área de Salud Ocupacional de la organización; situación que coincide con lo señalado en la declaración jurada del Gerente de Seguridad Industrial (señor Américo Ayala).

- 4.17** Si bien esta Sala reconoce la independencia técnica de los inspectores de trabajo, reconociéndose la autonomía técnica y funcional de los mismos a través del artículo 2 de la LGIT y el artículo 3 del RLGIT, no puede soslayarse su naturaleza de servidores públicos y, consecuentemente, la correspondiente aplicación del Principio de Legalidad y el cumplimiento –entre otras disposiciones– de los alcances del TUO de la LPAG y los principios allí reconocidos¹¹.

¹¹ La LGIT, a través de su artículo 2, define al “Principio de Legalidad” como un principio ordenador del Sistema de Inspección de Trabajo, entendiéndose a través de este al “...sometimiento pleno a la Constitución Política del Estado, las leyes, reglamentos y demás normas vigentes” por parte de los servidores públicos que lo integran (artículo 3 del RLGIT). En similar sentido, la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INII – “Reglas generales para el ejercicio de la función inspectiva”, aprobada por Resolución de Superintendencia N° 039-2016-SUNAFIL (vigente al momento de llevarse a cabo las actuaciones inspectivas), refiere en el numeral 6.2.1 que “...se observarán los principios ordenadores de la Ley N° 27444 en cuanto correspondan...”, esto a la luz de los alcances del Decreto Legislativo N° 1272 y el cambio de “supletoria” a “general” asignado al TUO de la LPAG.



- 4.18** En esta línea argumentativa, el ejercicio de la independencia técnica y funcional adscrita a las labores inspectivas se encuentra limitada por la Constitución y el marco normativo vigente; encontrándose bajo este análisis una contradicción entre lo requerido por el inspector de trabajo y lo posteriormente sancionado y confirmado como una infracción por las instancias inferiores.
- 4.19** Así, a través de la medida inspectiva de requerimiento se solicitó a la COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A. el acreditar la investigación de daños a la salud del trabajador afectado, a fin de detectar las causas y tomar las medidas correctivas al respecto, **“emitiéndose un informe de la investigación médica que incluya la adecuación del trabajador al puesto de trabajo”**¹², estando que los trabajadores tienen derecho a ser transferidos en caso de accidente de trabajo o enfermedad ocupacional a otro puesto que implique menos riesgo para su seguridad y salud” (énfasis añadido).
- 4.20** Es decir, el inspector de trabajo estaba condicionando el resultado de la evaluación médica, la cual – a su criterio – debía de contener una recomendación que incluya la transferencia del trabajador afectado a otro puesto de trabajo, independientemente del contenido o de la opinión del médico ocupacional de la empresa. Toda evaluación u opinión que no tomase dicho sentido iba a ser considerado una infracción.
- 4.21** Así, pese a que la impugnante remitió la información generada en fechas cercanas a la ocurrencia del accidente de trabajo, ocurrido en enero de 2016, cumplió con actualizar y emitir un nuevo informe de fecha 22 de octubre de 2018 (Informe Médico N° PY-SO-MO-01-2018), acompañando la declaración jurada del responsable del área de seguridad (Sr. Ayala) en el que consigna la negativa del trabajador afectado de participar en las nuevas investigaciones solicitadas por el inspector de trabajo, el inspector consideró que la empresa no había cumplido de manera oportuna con sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, y que tampoco había cumplido con la disposición emitida el 12 de octubre de 2018 a través de la medida de requerimiento, calificando su conducta como pasible de ser sancionable por infringir las normativa de seguridad y salud en el trabajo y la normativa vinculada a la labor inspectiva.
- 4.22** Tal requerimiento, a consideración de esta Sala, vulnera el principio de razonabilidad (toda vez que acreditó la realización de la investigación hasta en dos oportunidades, y cumplió con presentarla a la autoridad), así como el principio del debido procedimiento (al exigirle la emisión de un documento con un sentido predeterminado) y el principio de presunción de veracidad (al calificar como “una simple manifestación de su parte” los alcances de la impugnante sobre el estado de salud del trabajador afectado en el considerando 3.13 de la resolución impugnada, pese a contar con exámenes médicos emitidos al respecto¹³).

¹² Nótese que la redacción de la medida inspectiva de requerimiento contiene un error, toda vez que el puesto de trabajo debe de ser adecuado a las capacidades y características de los trabajadores, y no viceversa. Sobre el particular, verificar el Glosario contenido en el reglamento de la LSST, Decreto Supremo N° 005-2012-TR.

¹³ Así, obran en el tomo I del expediente inspectivo la ficha médica ocupacional del 19 de octubre de 2017 (folios 24) llenada por el propio trabajador en la cual consigna no tener ningún tipo de síntomas ni antecedentes médicos positivos, los “Informes Complementarios por Descanso Médico” (a folios 25 a 28), los Informes de Diagnóstico por Imágenes obrantes a folios 55 y 56, el Informe obrante a folios 94 del 27 de julio de 2016, el “Informe Complementario por Descanso Médico” obrante a folios 170 y que data del 2018, así como los informes de los Exámenes Médicos Ocupacionales realizados al trabajador afectado, de folios 178 y siguientes



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 4.23** El hecho de que el Informe PY-SO-MO-001-2018 antes referido presente como una de sus conclusiones la necesidad de contar con segunda opinión de la especialidad (Neurología) y/o solicitar una junta médica para ampliar el caso y/o obtener un diagnóstico definitivo, luego de considerar los exámenes realizados por el trabajador afectado así como los resultados de los exámenes médicos ocupacionales de los años 2016, 2017 y 2018 es evidencia de que la entonces inspeccionada COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A. había cumplido con lo dispuesto en la medida inspectiva de requerimiento (“acreditar haber realizado la investigación de daños en la salud del trabajador”, realizando la “evaluación de las certificaciones médicas consignadas, los exámenes médicos ocupacionales realizados y otros documentos médicos que se tenga al respecto”)¹⁴.
- 4.24** A su vez, la ausencia de análisis respecto de estos documentos y de los argumentos por las instancias anteriores, a pesar de las alegaciones formuladas por la impugnante constituyen **una vulneración al derecho de defensa del administrado**¹⁵, como parte del derecho al debido procedimiento, al no haber valorado los alegatos que desde un inicio ha sostenido la impugnante.
- 4.25** Por ello, a consideración de esta Sala, esta contravención de los principios ordenadores del procedimiento administrativo contenidos en el artículo IV del TUO de la LPAG en la medida inspectiva de requerimiento y posteriormente en el Acta de Infracción conllevan a la nulidad de la misma, figura que se encuentra regulada en el artículo 10 de la norma en desarrollo y que a continuación se cita:

“Artículo 10.- Causales de nulidad

¹⁴A través del recurso de apelación presentado el 12 de enero de 2021, la impugnante acompañó la nueva evaluación efectuada por el médico neurólogo C.C.E. y cuyas conclusiones fueron puestas en conocimiento del trabajador mediante carta del 13 de noviembre de 2019, y que también fue desestimada por la Intendencia, aduciendo que era un documento de parte.

¹⁵ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

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



Son vicios 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.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma” (énfasis añadido).

4.26 Por ende, al vulnerarse los principios del procedimiento administrativo antes referidos, contenidos en el Título Preliminar del TUO de la LPAG, este Tribunal ha identificado que la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1 se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el inciso 1 del artículo 10 de la norma en desarrollo.

4.27 En ese sentido, corresponde dejar sin efecto la sanción impuesta por la Resolución de Sub Intendencia de Resolución N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, confirmada mediante la Resolución de Intendencia N° 985-2021-SUNAFIL/ILM.

Respecto de la supuesta inaplicación del numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG

4.28 Respecto a la vulneración al Principio Non Bis In ídem contemplado en el numeral 11 del artículo 248° del TUO de la LPAG¹⁶, se precisa que, respecto de las conductas infractoras imputadas, no existe identidad de los hechos y fundamento; motivo por el cual, no se cumple con la triple identidad señalada en la norma (sujeto, hecho y fundamento).

4.29 Sobre el particular, para la determinación de la identidad de los hechos no se debe tomar como referencia la calificación jurídica de la infracción; es decir, su tipificación, sino que, corresponde determinar cuáles son las conductas infractoras, a efectos de verificar si son conductas distintas o iguales.

4.30 Por ello, considerando lo expuesto en el párrafo precedente, las conductas detectadas responden a hechos distintos, además de vulnerar normas sustantivas distintas en materia de seguridad y salud en el trabajo y labor inspectiva. Por consiguiente, al no existir la triple identidad exigida por la norma, no ha existido vulneración alguna al *Principio del Non Bis In ídem*, no siendo amparable lo solicitado por la impugnante en este extremo.

Respecto de la presunta transgresión de los principios que regulan la inspección de trabajo

¹⁶ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

11. Non bis in ídem.- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 4.31** De la revisión de los actuados, se ha identificado que, a través de la emisión de la medida de requerimiento y la posterior calificación de las actuaciones de la entonces inspeccionada, se han vulnerado los principios de razonabilidad, el principio del debido procedimiento y el principio de presunción de veracidad.
- 4.32** Adicionalmente, la impugnante sostiene que durante la labor inspectiva también se han vulnerado los principios de equidad, imparcialidad y primacía de la realidad. Respecto del principio de equidad, la LGIT la define como “dar igual tratamiento a las partes, sin conceder a ninguna de ellas ningún privilegio, aplicando las normas establecidas con equidad”. En similar sentido, define a los principios de imparcialidad y objetividad como las actuaciones “sin que medie ningún tipo de interés directo o indirecto, personal y de terceros que puedan perjudicar a cualquiera de las partes involucradas”.
- 4.33** Si bien el TUO de la LPAG reconoce al principio de buena fe procedimental¹⁷, esta Sala no puede dejar de mencionar que la vulneración de los principios de razonabilidad y debido procedimiento por parte de la autoridad como consecuencia de la valoración de los descargos y los medios probatorios presentados puede ser interpretada – por el administrado/sujeto inspeccionado – como una vulneración a los principios de equidad e imparcialidad.
- 4.34** Por ello, si bien no se logra acreditar que se haya producido la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad, esta Sala invoca a las instancias previas a valorar los documentos y los hechos sustentados por los administrados a la luz de los alcances del TUO de la LPAG, y en base a estos identificar si realmente corresponde sancionar al administrado o por el contrario generar investigaciones que garanticen el estricto cumplimiento de la normativa sociolaboral, entendida esta como la finalidad de la inspección del trabajo (artículo 3 de la LGIT). En similar sentido, respecto del principio de

¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.8. Principio de buena fe procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.



primacía de la realidad¹⁸, esta Sala no identifica la supuesta vulneración alegada por parte de la impugnante.

4.35 Respecto de la contravención a los principios ordenadores del procedimiento administrativo, como se señaló en la sección precedente, su vulneración acarrea la nulidad del acto en cuestión, en concordancia con el numeral 10.1 del artículo 10 del TUO de la LPAG antes citado.

4.36 Por ello, de conformidad con el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG, los efectos de la declaración de nulidad retrotraen lo actuado hasta la fecha del acto declarado nulo, esto es, el 23 de octubre de 2018¹⁹, siendo nulas actuaciones posteriores, de conformidad con el numeral 13.1 del artículo 13 de la norma en mención²⁰, comprendiéndose dentro de estas a la resolución que impuso la sanción (Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1) y toda actuación posterior.

4.37 Por ende, al vulnerarse el principio del debido procedimiento, contenido en el Título Preliminar del TUO de la LPAG, este Tribunal ha identificado que la emisión de la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 16 de diciembre de 2020, se encuentra dentro del supuesto de hecho contemplado en el numeral 10.1 del artículo 10 de la norma en desarrollo.

Sobre la presunta vulneración a la garantía de la motivación de las resoluciones

4.38 Con relación al derecho o garantía de la motivación de las decisiones que afecten los intereses de la impugnante, es importante recalcar que el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo. Lo anterior se desprende de la necesidad de que sea una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

4.39 En ese contexto, en el mencionado principio se establece como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa²¹, el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento

¹⁸ Ley General de Inspección del Trabajo, Ley N° 28806

Artículo 2.- Principios ordenadores que rigen el Sistema de Inspección del Trabajo

El funcionamiento y la actuación del Sistema de Inspección del Trabajo, así como de los servidores que lo integran, se regirán por los siguientes principios ordenadores:

(...)

2. Primacía de la Realidad, en caso de discordancia, entre los hechos constatados y los hechos reflejados en los documentos formales debe siempre privilegiarse los hechos constatados.

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

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

(...)

²⁰ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

(...)

²¹ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

- 4.40** Partiendo de ello, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 3.4 del artículo 3 del TUE de la LPAG, en concordancia con el artículo 6 del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 4.41** Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse en más de una ocasión estableciendo, incluso, criterios jurisprudenciales al respecto. A este entender, el propio Tribunal Constitucional recopiló en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-AA una serie de elementos vinculados a la motivación de los actos administrativos, resaltando la definición de la naturaleza jurídica de la motivación de actos administrativos: una garantía constitucional que busca evitar la arbitrariedad de la Administración. Señaló el Tribunal Constitucional, además, lo siguiente:

“4. Este Tribunal ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos, expresando que:

“El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. **Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.** [...]”

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico-administrativo, y es objeto central de control integral por el juez constitucional de la actividad administrativa y la consiguiente supresión de los ámbitos de inmunidad jurisdiccional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación



suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa.

En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que **la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad**, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N.º 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo.” (STC 00091-2005-PA, fundamento 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en STC 294-2005-PA, STC 5514-2005-PA, entre otras).

Adicionalmente se ha determinado en la STC 8495-2006-PA/TC que: “un acto administrativo dictado al amparo de una potestad discrecional legalmente establecida **resulta arbitrario cuando sólo expresa la apreciación individual de quien ejerce la competencia administrativa, o cuando el órgano administrativo, al adoptar la decisión, no motiva o expresa las razones que lo han conducido a adoptar tal decisión**. De modo que, motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente bajo qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta –pero suficiente– las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada” (énfasis añadido).

4.42 Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que el acto administrativo que sustenta sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

4.43 En efecto, nuestro ordenamiento jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa, siendo que, en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación: (i) la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento; y, (ii) la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material²².

4.44 Respecto a la falta de motivación, la doctrina²³ ha expresado lo siguiente:

²² Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

²³ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. Manual del Procedimiento Administrativo General. 3era ed. Lima: Instituto Pacífico, 2017. p. 348.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

“La falta de motivación equivale a una falta de fundamentación y afecta la validez del acto, ya que la Administración Pública no puede obrar arbitrariamente. Las decisiones de las entidades deben expresar los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar la legitimidad del acto. Por dicha razón, la ausencia de motivación constituye un vicio trascendente, que no es susceptible de enmienda, no siendo posible la aplicación de la conservación del acto” (énfasis añadido).

- 4.45** En esta misma línea, el Tribunal Constitucional precisa lo siguiente en la Sentencia recaída en el Expediente N° 00312-2011-PA/TC “El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican”.
- 4.46** Del marco expuesto se concluye que la motivación exige que, en la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa respecto a la determinación de responsabilidad por conductas contra el ordenamiento administrativo, se realice la exposición de la valoración de los medios probatorios y/o argumentos que el administrado formule durante el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador, en aras de desvirtuarlos; ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 4.47** Conforme se ha identificado previamente, se evidencia que las instancias que precedieron a esta Sala en el análisis y emisión de los actos administrativos respectivos no cumplieron con garantizar una adecuada motivación, máxime tratándose de un procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional
- 4.48** Es ilustrativo de lo anterior que las instancias de la Intendencia de Lima Metropolitana a cargo del procedimiento no hayan analizado las alegaciones del administrado respecto del cumplimiento de la medida de requerimiento y las investigaciones médicas realizadas, recurriendo a citar como fundamento al Acta de Infracción que acarrea el vicio antes señalado.
- 4.49** Consecuentemente, las instancias de la Intendencia de Lima Metropolitana que son responsables de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador deben garantizar que la motivación comprenda todas las alegaciones de los administrados, analizando sus fundamentos de hecho y de derecho, así como sustentando adecuadamente la aplicación, interpretación o integración normativa que corresponda a la absolución de cada una de las alegaciones planteadas, conforme a los precedentes constitucionalmente establecidos.



4.50 Por ello, la resolución que impone la sanción y los fundamentos de esta (el Acta de Infracción, la Imputación de Cargos y el Informe Final de Instrucción) incurren en la omisión de motivar adecuadamente las razones que originan la sanción impuesta, manifestándose tal afectación en la resolución impugnada.

De la potestad del tribunal para declarar la nulidad de los actos emitidos por las autoridades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo

4.51 El artículo 15° de la Ley N° 29981 señala que el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver en las materias de su competencia.

4.52 Complementando lo antedicho, el artículo 14° del 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”.

4.53 Precisa, además, que se sustenta en la “inaplicación, así 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”.

4.54 En el caso concreto, se han identificado vicios en el trámite del PAS que acarrearán la nulidad de al menos un acto administrativo expedido por una autoridad del Sistema de Inspección del Trabajo.

4.55 Según se señaló previamente, es indispensable que el Tribunal revise el cumplimiento de la normativa en materia sociolaboral -tanto adjetiva como sustantiva- así como vele por la uniformidad de los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo.

4.56 Por tanto, al apreciar la vulneración de principios del procedimiento administrativo, según fue invocada por la impugnante, esta Sala se encuentra en la obligación de revisar el cumplimiento de esta normativa adjetiva en materia sociolaboral. Cabe resaltar que la normativa adjetiva es aquella que garantiza a los administrados constituirse como sujeto del procedimiento administrativo dentro de la relación jurídico procedimental establecida en el marco del Sistema de inspección del Trabajo.

4.57 Como consecuencia de la revisión efectuada, se hace necesario no sólo ejercer la potestad anulatoria que ostenta esta Sala a fin de corregir la vulneración evidenciada, sino que, además, analizar los pronunciamientos de las autoridades del Sistema de Inspección del Trabajo y establecer condiciones para garantizar su uniformidad, como sucede en el presente caso.

V. RESULTADO DEL ANÁLISIS REALIZADO

5.1 En ese sentido, el Acta de Infracción 141-2018-SUNAFIL/INSII del 23 de octubre de 2018, y por ende la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1 de fecha 16 de diciembre de 2020 han sido emitidas vulnerando principios y derechos del procedimiento administrativo, especialmente el derecho al debido procedimiento administrativo, en su vertiente del derecho a la debida motivación de los actos administrativos, es decir, apartándose del estándar constitucionalmente establecido para el debido procedimiento, y contraviniendo el numeral 3.4 del artículo 3, el artículo 6° del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral

Primera Sala

Resolución N° 408-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 5.2** En consecuencia, resulta evidente que tanto el Acta de Infracción que ha servido de fundamento para los pronunciamientos del procedimiento sancionador, como la resolución apelada, no se encuentran conforme a ley, al no estar debidamente motivadas; por consiguiente esta Sala estima pertinente declarar la nulidad la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1 en todos sus extremos, que permitió la determinación de responsabilidad administrativa de las infracciones antes mencionadas, así como de la resolución impugnada, la que la confirmó en todos sus extremos.
- 5.3** Por otro lado, de conformidad con lo previsto en el numeral 227.2 del artículo 227 del TUO de la LPAG²⁴ –y a la luz de los fundamentos 4.20 a 4.25 de la presente resolución– corresponde resolver sobre el fondo del asunto, declarándose por archivado el procedimiento administrativo sancionador, al no evidenciarse fundamentos que den lugar a la imposición de sanción, toda vez que la medida de requerimiento vulnera el principio de razonabilidad así como el principio del debido procedimiento.
- 5.4** Finalmente, corresponde remitir los actuados al superior jerárquico del acto declarado nulo, a fin de que, de estimarlo conveniente, disponga hacer efectiva la responsabilidad del emisor, de acuerdo al TUO de la LPAG.

POR TANTO

Por las consideraciones expuestas y 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 del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-TR y el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR;

²⁴ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo 227.- Resolución

(...)

227.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.



SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de revisión y, en consecuencia, **NULA** la Resolución de Sub Intendencia N° 411-2020-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 16 de diciembre de 2020, emitida por la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia de Lima Metropolitana dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2052-2019-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 2052-2019-SUNAFIL/ILM, de conformidad con el fundamento 5.3 de la presente resolución.

TERCERO.- Devolver los actuados a la Intendencia de Lima Metropolitana, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones y conforme a lo señalado en el fundamento 5.4 de la presente resolución.

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

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

Documento firmado digitalmente
Luis Erwin Mendoza Legoas
Presidente
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luz Imelda Pacheco Zerga
Vocal
Tribunal de Fiscalización Laboral

Documento firmado digitalmente
Luis Gabriel Paredes Morales
Vocal Alterno
Tribunal de Fiscalización Laboral



CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN VÍA CASILLA ELECTRÓNICA

Mediante la presente se deja constancia que ha sido notificada en la Casilla Electrónica del administrado, COMPANÍA MINERA ANTAMINA S.A. identificado con RUC: 20330262428 el siguiente documento RESOLUCIÓN DE TERCERA INSTANCIA N° 0000000408-2021 en fecha 20/10/2021 del/la TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL.

La presente constancia se emite en mérito del artículo 10 del DECRETO SUPREMO N° 003-2020-TR, aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL y numeral 20.4, artículo 20 del T.U.O de la LEY 27444.

Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
2021408 - Fecha de Depósito: 20/10/2021

LPDERECHO.PE