



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 362-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 5513-2020-SUNAFIL/ILM

PROCEDENCIA : INTENDENCIA DE LIMA METROPOLITANA

IMPUGNANTE : COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 681-2022-SUNAFIL/ILM

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 681-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022.

Lima, 10 de abril de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A., (en adelante **la impugnante**) contra la Resolución de Intendencia N° 681-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022 (en adelante **la resolución impugnada**) expedida en el marco del procedimiento sancionador, y

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1** Mediante Orden de Inspección N° 0481-2019-SUNAFIL/INSSI, se dio inicio a las actuaciones inspectivas de investigación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo (en adelante, **SST**)¹, que culminaron con la emisión del Acta de Infracción N° 025-2020-SUNAFIL/INSSI (en adelante, el **Acta de Infracción**), mediante la cual se propuso sanción económica a la impugnante por la comisión de una (01) infracción muy grave en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como, por la comisión de una (01) infracción muy grave a la labor inspectiva, a raíz del accidente mortal ocurrido el 14 de noviembre de 2019 a las

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Gestión interna de seguridad y salud en el trabajo (Sub materia: Registro de accidentes de trabajo e incidentes), Sistema de Gestión SST en las empresas (Sub materia: Incluye todas), Gestión Interna de seguridad y salud en el trabajo (Sub materia: Registro de Accidentes de Trabajo e incidentes), Investigación de Accidentes de trabajo/incidentes peligrosos (Sub materia: Incumplimiento en materia de SST que cause la muerte o invalidez permanente total o parcial), Seguro complementario de trabajo de riesgo (Sub materias: Cobertura en salud e invalidez – sepelio).

23 horas, a quien en vida fuera E.W.E.G., trabajador de la empresa contratista EJMAC E.I.R.L.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 2337-2020-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 24 de noviembre de 2020, notificada el 07 de abril de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva, remitiéndose el Acta de Infracción y otorgándose un plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de los descargos, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 53.2 del artículo 53 del Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo – Decreto Supremo N° 019-2006-TR (en adelante, **el RLGIT**).

1.3 De conformidad con el literal g) del numeral 53.2 del artículo 53° del RLGIT, la autoridad instructora emitió el Informe Final de Instrucción N° 1858-2021-SUNAFIL/ILM/AI1, de fecha 14 de octubre de 2021 (en adelante, el **Informe Final**), a través del cual se determinó la existencia de la conducta infractora imputada a la impugnante, recomendando continuar con el procedimiento administrativo sancionador en su fase sancionadora. Por lo cual procedió a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución 1 de la Intendencia de Lima Metropolitana, quien mediante Resolución de Sub Intendencia N° 10-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 05 de enero de 2022, notificada el 07 de enero de 2022, multó a la impugnante por la suma de S/ 232,200.00 por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por los incumplimientos de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasionaron el accidente de trabajo sufrido por el señor Esquivel, en vista que, si bien el sujeto inspeccionado exhibió durante el desarrollo de las diligencias inspectivas el documento denominado “Evaluación geomecánica local”, de fecha 01 de noviembre de 2019; sin embargo, dicho documento solo señala recomendaciones generales, sin especificar, el procedimiento a seguir para el tipo de sostenimiento a realizar en el SN 5540 SE-1 NV, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

1.4 Con fecha 26 de enero de 2022, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 10-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE1, argumentando, entre otros, lo siguiente:

- i. La empresa, con la finalidad de prevenir la ocurrencia de incidentes, incidentes peligrosos, accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, auspició una cultura de prevención y supervisión de riesgos laborales en la actividad minera, con la participación de sus trabajadores, colaboradores y contratistas, habiendo plasmado ello en su Política de Seguridad y de su Sistema de Gestión de Seguridad.
- ii. Para la planificación de sus actividades y operaciones mineras, establece, en base a los resultados de estudios técnicos y metodología de proyectos mineros, su Plan de Minado con los parámetros establecidos en los estudios y actualizaciones de geología, geomecánica, geotécnica, hidrología, hidrogeología y estabilidad de taludes, parámetros de diseño, sostenimiento, ventilación y relleno, entre otros, en cumplimiento a los artículos 33, 213 y 214 del Decreto Supremo N° 024-2016-EM.
- iii. La empresa contratista manera EJMAC E.I.R.L. se compromete a asumir íntegramente la responsabilidad por incumplimiento de las normas de seguridad y salud ocupacional que afecte la salud y seguridad de sus trabajadores, conforme se advierte del contrato presentado como Anexo N° 3 en sus descargos al Informe Final de Instrucción.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 362-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- iv. Respecto del accidente ocurrido aparentemente por no haber realizado una evaluación geomecánica local, reiteran que la empresa dispone del Estudio de Geomecánica de la veta Julie correspondiente al mes de enero de 2019, a través del cual se presenta la evaluación y zonificación geomecánica de la unidad minera; así en el se presenta la evaluación geotécnica local de la veta Julie aplicable a las operaciones mineras, previo a ejecutarse labores mineras en la zona del accidente, sustentado en base al mapeo Geomecánico y en los accesos e información estructural, a través de los cuales se elaboran las cartillas geomecánicas y su aplicación previa al inicio de todas las labores mineras.
- v. Asimismo, se determinó parámetros en la roca encajonante de la zona mineralizada, la cual presenta una roca de tipo IIIB con un RMR de 52 a 50; clasificación de Barton Q de 0.80 a 1.95 y un GSI de MF-R (muy fracturado, regular) la zona mineralizada presenta una calidad de roca según Bienawski RM-R 45-60, con índice Q de MF-R (fracturado, regular-pobre).
- vi. En enero 2020 se realizó una evaluación geomecánica, identificando parámetros geomecánicos en la zona de la veta Julie, tajó 2260 (zona de influencia del SN 5540-SE-1-clausurado). En la roca encajonante a la zona mineralizada presenta una roca de tipo IIB con un RM/R de 24 a 50, según clasificación de Barton corresponde un Q de 0.80 a 1.95 y un GSI de MF/R (muy fracturada, regular).
- vii. Bajo estos alcances, la empresa minera, así como la contratista han cumplido con los artículos 33, 213, 214 y 263 del Decreto Supremo N° 024-2016-EM, mediante la implementación de los Estudios de Evaluación Geomecánica y con sus recomendaciones en la zona del accidente SN 5540 SE-1 NV 2260 Veta Julie.
- viii. La autoridad ha indicado que el documento de Estudio Geomecánico no cumple con los parámetros exigidos legalmente, sin embargo, no ha precisado qué información no contiene dicho documento, para que lo descarte y considere que la COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A. no adoptó las medidas necesarias para garantizar que los trabajos se realicen de manera segura.
- ix. Así, sostiene que los Estudios Geomecánicos guardan relación y brindan la información necesaria para la aplicación e implementación de las cartillas geomecánicas, IPERC y PETS Desatado de Rocas, que se aplica durante la ejecución de las tareas de labores mineras. En el presente caso, EJMAC cuenta con su Programa de Seguridad y Salud Ocupacional, Reglamentos Internos de Seguridad y las herramientas de prevención y control establecidos en la IPERC Continuo, en base al IPERC Base y Cartillas geomecánicas con información de clasificación y tipo de roca, con los cuales implementó herramientas de prevención y control disponibles en la ocurrencia del accidente del 14 de noviembre de 2019 para desarrollar trabajo

de desatado de rocas y sostenimiento, establecido en el Estándar y Procedimiento de Trabajo Seguro PETS “Desatado de Rocas”, Código MIN TOD PE_002, el cual señala que se debe “...alejarse de la zona y evaluar las condiciones del área de trabajo para eliminar la condición insegura... Asimismo, si hay relajamiento de rocas retirarse a un lugar seguro y comunicar al supervisor”.

- x. Así, existe un documento a través del cual se establece el procedimiento para la labor a realizar, como lo es el desatado de rocas, omitiendo el Sub Intendente valorar lo establecido en el Informe Final de Instrucción, pues se identifica como acto inseguro lo siguiente: “posición inadecuada para la tarea. El trabajador durante la tarea de desatado de rocas estaba ubicado en la proyección de caída de rocas”.
- xi. Sostiene que se ha presentado un error en la tipificación propuesta, pues se debió de considerar los alcances del numeral 28.11, toda vez que se ha producido un accidente mortal.
- xii. Invoca el principio de causalidad, la vulneración del principio del *non bis in ídem* por la infracción detectada por OSINERGMIN, entre otros.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 681-2022-SUNAFIL/ILM, de fecha 29 de abril de 2022², la Intendencia de Lima Metropolitana declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

- i. Se dejó constancia en el numeral 4.9 de los Hechos Constatados del Acta de Infracción que, si bien la impugnante exhibió los documentos denominados “Evaluación Geomecánica Local” y el “Cumplimiento al sostenimiento según recomendación geomecánica de la CH 5600 Veta Julie NV 2260 U.P. Santa María”.
- ii. La investigación inspectiva concluye que no se ha acreditado, por parte de la inspeccionada, que se hayan tomado medidas para asegurarse que se efectuó un sostenimiento adecuado y eficiente en el SN 5540 SE-1 NV 2260 CH 5600 veta Julie, U.P. Santa María, antes de la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, siendo ello causa del accidente de trabajo.
- iii. Sobre la base de lo antes expuesto, la autoridad de primera instancia impuso sanción económica a la inspeccionada por no contar con un estudio de evaluación geomecánica que especifique el procedimiento a seguir para el tipo de sostenimiento a realizar, estableciendo que ello se constituyó en una causa básica – factor de trabajo del accidente de trabajo ocurrido.
- iv. Por ello, la sanción impuesta no se corresponde a una conducta relacionada con la Política de Seguridad y del Sistema de Gestión de Seguridad de la empresa, ni relacionada a una obligación cuya competencia correspondía a la contratista. El incumplimiento corresponde a la Evaluación Geomecánica del lugar donde se encontraba desarrollando sus labores el trabajador afectado, en el cual se suscitó el accidente mortal.
- v. El documento denominado “Estudio Geomecánico correspondiente al mes de enero de 2019” no resulta un medio idóneo para acreditar el incumplimiento advertido por el inspector de trabajo, considerando que se encontraba desactualizado con

² Notificada a la inspeccionada el 03 de mayo de 2022. Ver folio 124 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 362-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

relación a la fecha de la ocurrencia del accidente. Además, que contiene recomendaciones generales, no específicas sobre el procedimiento a seguir para el caso del tipo de sostenimiento a realizar en el lugar de la ocurrencia del accidente mortal.

- vi. Dicho documento fue objeto de análisis por parte del personal inspectivo, además del órgano instructor y en la resolución apelada, estableciéndose de dicho análisis que su descripción no aporta mayores elementos que permitan determinar que se cumplió con la obligación referida a la evaluación geomecánica en la zona donde se suscitó el accidente mortal.
- vii. De esta manera, la información presentada no desestima el incumplimiento advertido por el Inspector de Trabajo, considerando que la existencia de los elementos con los que cuenta dicho documento no establece además el procedimiento a detalle del tipo de sostenimiento a realizar en el lugar del accidente.
- viii. Resulta relevante que la empresa tardó, a la vista de los documentos que obran en el expediente, más de tres meses en implementar dichas recomendaciones, incumpliendo así lo establecido en el artículo 33 del Decreto Supremo N° 024-2016-EM, Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería.
- ix. Así, la exigencia de contar con una “Evaluación Geomecánica” que determine el procedimiento a seguir, a detalle, para el tipo de sostenimiento a realizarse en el lugar del accidente de trabajo, era necesaria para garantizar que los trabajos a realizarse en dicho lugar, se efectúen de manera segura, antes de la ocurrencia del accidente de trabajo mortal, obligación que correspondía a la empleada.
- x. Respecto de la tipificación propuesta, el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT fue modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 008-2020-TR, publicado el 10 de febrero de 2020, determinándose dos conductas en numerales distintos. Por tanto, a la fecha de ocurrencia del accidente de trabajo, el tipo propuesto por el Inspector actuante correspondía a la conducta regulada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
- xi. Finalmente, al ser una de las causas del accidente una omisión cuya responsabilidad competía exclusivamente al titular de la actividad minera, como reconoce la empleada, resulta apegado a la norma que los inspectores actuantes hayan determinado, en el titular minero y no en la empresa contratista, la responsabilidad por la comisión de dicha infracción.

- xii. Respecto de la invocación al principio del *non bis in idem*, si bien los procedimientos iniciados por la SUNAFIL y el OSINGERMIN tiene como base el accidente de trabajo mortal, el fondo es distinto. En el caso de autos se busca verificar el cumplimiento o no, por parte del sujeto inspeccionado de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con la Seguridad y Salud Ocupacional. En el procedimiento iniciado por OSINGERMIN dicha entidad busca verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con la seguridad de la infraestructura de la unidad minera del sujeto inspeccionado.
- xiii. Así, no se vulnera el principio de *non bis in idem*, considerando que no se presenta la concurrencia de la triple identidad de hechos, fundamentos y sujetos, pues si bien los hechos son los mismos (el accidente de trabajo) los fundamentos son distintos.

1.6 Con fecha 24 de mayo de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia de Lima Metropolitana el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 681-2022-SUNAFIL/ILM.

1.7 La Intendencia de Lima Metropolitana admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM-003258-2022-SUNAFIL/ILM, recibido el 21 de noviembre de 2022 por el Tribunal de Fiscalización Laboral.

II. DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL

2.1 Mediante el artículo 1 de la Ley N° 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, de conformidad con 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

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."



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 362-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-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**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

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

⁶Decreto Supremo N° 010-2022-TR, Reglamento de Organización y Funciones de SUNAFIL.

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

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

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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

3.3 El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁸.

3.4 En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida por la segunda instancia administrativa, debiendo motivar la realización de cualquiera de las acciones antes descritas.

3.5 En esta línea argumentativa, la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral comprende también la adecuación a la Constitución, a las leyes y al derecho, de conformidad con el principio de legalidad, que debe de caracterizar al comportamiento de las autoridades administrativas.

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

4.1 De la revisión de los actuados, se ha identificado que la COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 681-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, que confirmó la sanción impuesta de S/ 232,200.00 por la comisión de una (01) infracción MUY GRAVE en materia de seguridad y salud en el trabajo, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, dentro del plazo legal de quince (15) días hábiles, computados a partir del día hábil siguiente de la notificación de la citada resolución, el 04 de mayo de 2022.

4.2 Así, al haberse identificado que el recurso interpuesto por el solicitante cumple con los requisitos legales previstos en el Reglamento del Tribunal y en las normas antes citadas, corresponde analizar los argumentos planteados por COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 24 de mayo de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 681-2022-SUNAFIL/ILM, señalando los siguientes alegatos:

- i. Sostiene que se ha producido una interpretación errónea del artículo 33 del Decreto Supremo N° 024-2016-EM, e inaplicado el Anexo 1 del artículo 18 del Decreto Supremo N° 018-92-EM, al señalar que el Estudio Geomecánico no cumple con los parámetros exigidos legalmente, sin embargo, no se precisa que información no contiene dicho

⁸ Artículo 14 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2017-TR.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 362-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

documento para que sea descartado y se considere que la empresa no adoptó las medidas necesarias para garantizar que los trabajadores se realicen de manera segura.

- ii. Así, los estudios presentados cumplen los requisitos legales invocados en el numeral anterior, al describirse el software y los métodos utilizados, la geología de la veta Julie con las características del macizo rocoso, los parámetros geomecánicos de resistencia del macizo rocoso, así como el método de explotación (Cut and fill stoping), que termina el diseño de labores mineras y se hacen las recomendaciones para el sostenimiento adecuado y una correcta labor en la veta Julie.
- iii. De igual forma, los estudios geomecánicos guardan relación y brindan la información necesaria para la aplicación e implementación de las cartillas geomecánicas, IPERC y PEST Desatado de Rocas, que aplica durante la ejecución de las tareas de labores mineras. Así, EJMAG cuenta con un Programa de Seguridad y Salud Ocupacional, Reglamentos Interno de seguridad y las herramientas de prevención y control establecidos en la IPERC Continuo, en base al IPERC Base y cartillas geomecánicas con información de clasificación y tipo de roca, con los cuales implementó herramientas de prevención y control disponibles en la ocurrencia del accidente.
- iv. De igual modo, se ha producido una interpretación errónea del artículo 68 de la Ley N° 29783, en tanto se advierte que la impugnante tiene un deber de prevención, supervisión y vigilancia en materia de seguridad y salud en el trabajo, respecto a los trabajadores de las empresas contratistas, como en el caso de autos. Por lo que en el supuesto negado de que hubieran incumplido alguna conducta, ésta se subsumiría con lo establecido en el artículo 68 de dicha ley.
- v. La sanción impuesta se deriva de un supuesto incumplimiento en la normativa de la seguridad y salud en el trabajo, por no contar con los estudios geomecánicos, lo cual es errado, pues éstos si existen y contienen los parámetros legales exigidos, por lo cual no se había incurrido en ningún actuar negligente ni en la infracción establecida.
- vi. Sostiene que el deber de prevención en seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores de todo el personal que se encuentra en sus instalaciones se mantiene, en base a la cláusula Cuarta del Contrato de Obra celebrado entre la empresa y la contratista EJMAG, también se cuenta con un reglamento de seguridad y salud en el trabajo, que promueve una cultura de prevención y supervisión de riesgos laborales, procedimientos de controles en el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, entre otras.
- vii. Refiere que los trabajadores contratistas cuentan con sus propios equipos de protección personal, debidamente identificados con el logotipo de dicha empresa, el cual distingue a los de la impugnante. Se han llevado a cabo capacitaciones adecuadas y se ha

verificado la contratación de los seguros de acuerdo con la normativa vigente efectuada por cada empleador.

- viii. Añade que se ha producido una interpretación errónea del numeral 11 del artículo 230 del TUO de la LPAG, referida al *non bis in ídem*. Mediante Informe de Instrucción N°74-2020-OS-GSM/DSMM de fecha 10 setiembre 2020, comunica a PODEROSA, el Inicio de la investigación del accidente mortal ocurrido el 14 de noviembre de 2019, estableciendo como causa del accidente e infracción al 33° del Decreto Supremo N° 024-2016-EM a la: “Falta de actualización del estudio geomecánico local que identifique la presencia de discontinuidades con rumbo y buzamiento N24°E y3°W que formaron falsas caías en el SN5540 SE-1 de Nivel 2260, Veta Julie”. En ese sentido, se advierte que SUNAFIL y OSINERGMIN, han iniciado dos procedimientos sancionadores que generarían doble sanción por el mismo hecho imputable, por no realizar y/o falta de estudio geomecánico como posible causa del accidente del 14 de noviembre 2019 ocurrido en el SN 5540 SE-1, Nv 2206, Veta Julie, lo cual vulnera el Principio de Non bis in Ídem, establecido en el numeral 11, del artículo 230 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, interpretado erróneamente por la Intendencia, dado que no se puede imponer sucesiva o simultáneamente dos sanciones administrativas en el supuesto que exista identidad de sujeto, hecho o fundamento.
- ix. Finalmente, señala que se han inaplicado el artículo 139 de la Constitución Política del Perú y del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, al haberse vulnerado el principio del debido procedimiento.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los precedentes de observancia obligatoria y la conducta sancionada bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT

- 6.1 El artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que aquellos actos administrativos que resuelven casos particulares, “...interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria...”, constituyendo fuente de Derecho, de conformidad con el numeral 2.8 del inciso 2 del artículo V de la norma en mención.
- 6.2 De igual forma, el Reglamento del Tribunal, mediante los artículos 3, 22 y 23, señala que constituye una competencia del Tribunal de Fiscalización Laboral – a través de su Sala Plena– el establecimiento de precedentes de observancia obligatoria, bajo los criterios establecidos por el TUO de la LPAG (interpretación de modo expreso y con carácter general), obligatorio para las entidades del Sistema de Inspección del Trabajo cuando así se precise expresamente, y siempre que una norma con rango de ley o decreto supremo no establezca lo contrario, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo que el Tribunal expresamente disponga su vigencia diferida.
- 6.3 Así, mediante Resolución de Sala Plena N° 005-2022-SUNAFIL/TFL, publicada el 18 de agosto en el diario oficial El Peruano, se resolvió establecer como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21, bajo los siguientes alcances:

“6.15 En ese entendido, debemos señalar que el tipo de análisis de los accidentes de trabajo puede ser multicausal y en esa medida, es posible que la imputación por la



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 362-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

6.18 De esta forma, una investigación de la inspección del trabajo puede bien determinar un árbol de causas, esto es, “todos los antecedentes recopilados que han dado lugar al accidente, así como los vínculos lógicos y cronológicos que los relacionan; se trata de una representación de la red de antecedentes que han provocado directa o indirectamente la lesión”.¹⁶ En el examen de la inspección del trabajo —que debe trasladarse al acta de infracción— los órganos del procedimiento administrativo sancionador deben ocuparse de establecer la suficiencia en la determinación de los nexos causales exigidos en los numerales 28.10 y 28.11 del artículo 28 del RLGIT, para así establecer si existe uno o más de un incumplimiento que sea suficientemente apto para convertirse en causa del accidente de trabajo y, por lo tanto, punible bajo el tipo sancionador correspondiente.

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

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

i) Para ambos supuestos: Que el incumplimiento a la normativa en seguridad y salud en el trabajo haya ocasionado el accidente de trabajo; y,

ii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.10 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) se haya producido daños en el cuerpo o la salud del trabajador que requieran asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal.

iii) Para el supuesto establecido en el artículo 28.11 del artículo 28 del RLGIT: que como consecuencia de lo señalado en el literal i) el accidente produzca el fallecimiento del trabajador.

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

i) El nexo causal es el elemento gravitante para determinar la responsabilidad del empleador en los tipos sancionadores previstos en los artículos 28.10 y 28.11; **en ese sentido se entiende por nexo causal a la relación causal o causalidad entre la infracción cometida y el accidente sucedido, siendo el evento trágico consecuencia de la inobservancia o incumplimiento de la normativa laboral.**

ii) Respecto al examen del nexo causal, los tipos infractores materia de análisis, llevan a evaluar los actuados en la fiscalización a partir de la determinación del carácter causal de la infracción respecto a cada uno de los incumplimientos detectados en los que este factor causal se encuentre presente”.

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

6.4 Así, se sanciona bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT a la impugnante por el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, referente a las deficiencias identificadas en el documento denominado “Evaluación geomecánica local” de fecha 01 de noviembre de 2019, al contener éste recomendaciones generales, sin detallar el tipo de procedimiento a seguir para el tipo de sostenimiento a realizar en el SN 5540 SE-1 NV; esto considerando la fecha de ocurrencia del accidente (14 de noviembre de 2019) y la redacción del numeral 28.10 en dicho momento (*El incumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo que ocasione un accidente de trabajo que produce la muerte del trabajador o cause daño en el cuerpo o en la salud del trabajador que requiera asistencia o descanso médico, conforme al certificado o informe médico legal*), el cual fue posteriormente modificado mediante el artículo 1 del Decreto Supremo N° 008-2020-TR (publicado el 10 de febrero de 2020), separando la conducta en los numerales 28.10 y 28.11.

6.5 Así, de acuerdo con el numeral 4.6 de la sección IV “Hechos Verificados” del Acta de Infracción se detallan las circunstancias en las que ocurrió el accidente, bajo la siguiente descripción:



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 362-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Figura N° 01

Descripción y Circunstancias en las que ocurrió el accidente

- **Descripción de las tareas asignadas en el puesto de trabajo donde ocurrió el accidente de trabajo:** el trabajador afectado [REDACTED] junto a su compañero de trabajo el señor [REDACTED], ayudante de mina, realizaban desatado de rocas en el inicio del SN 5540 SE-1, Chimenea 5600 del Nv 2260 veta Julie.
- **Circunstancias en que se produjo el accidente:** El trabajador [REDACTED] con DNI N° [REDACTED] cargo: Perforista de Mina Chimenea, trabajador de la empresa contratista EJMAC E.I.R.L. sufrió un accidente de trabajo (mortal) el día 14 de noviembre de 2019 a las 23:00 horas, aproximadamente, en el campamento Santa María, dentro de las instalaciones de la empresa principal COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A., en circunstancias que el trabajador afectado, junto a su compañero de trabajo el señor [REDACTED] ayudante de mina, realizaban desatado de rocas en el inicio del SN 5540 SE-1, Chimenea 5600 del Nv 2260 veta Julie; intempestivamente, se produjo el desprendimiento de un bloque de roca de la corona, de dimensión 1.20 m x 0.70 m x 0.40 m, el cual aprisiona contra el piso al maestro [REDACTED], dejándolo en posición de cuclillas, causando su deceso.

- 6.6 Concluyéndose el análisis de causalidad efectuado por parte de la autoridad inspectiva, de acuerdo con el siguiente detalle:

Figura N° 02

Causas del Accidente según el Acta de Infracción

Causas inmediatas:

- **Actos inseguros:**
 - Posición inadecuada para la tarea: El trabajador durante la tarea de desatado de rocas estaba ubicado en la proyección de caída de roca.
- **Condiciones inseguras:**
 - Roca fracturada en caja techo en la CH 5600.
 - Operaciones mineras artesanales ilegales en zona cercanas a la labor, con voladura a cualquier hora del día, lo que provoca el debilitamiento de la estructura de la mina.

Causas Básicas:

- **Factores personales:**
 - No se pudo determinar.
- **Factores de trabajo:**
 - Estudio de evaluación geomecánica señalando solo recomendaciones generales; asimismo, no cumplió con la toma de medidas para asegurarse que se haya efectuado un sostenimiento adecuado y eficiente antes de la ocurrencia del accidente de trabajo.
 - Falla o falta de plan de gestión: Insuficiente identificación de los peligros, evaluación de riesgos y controles inadecuados de parte de la contratista EJMAC E.I.R.L.

6.7 Sobre estos alcances, es importante recordar que la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783 (en adelante, **la LSST**), reconoce como un pilar fundamental y transversal al Principio de Prevención, entendido este como la obligación que tiene el empleador de garantizar que la permanencia del trabajador en el centro de labores así como el desempeño de las funciones asignadas no van a significar en él un menoscabo en su salud, en su bienestar o la pérdida de la vida en un caso extremo; por el contrario, las condiciones de trabajo deben de permitirle su realización como persona y garantizar el alcance del bienestar social⁹.

6.8 En estricta relación con éste premisa, la LSST también define al Principio de Responsabilidad, entendido como la asunción de las "...implicancias, legales y de cualquier otra índole a consecuencia de un accidente o enfermedad que sufra el trabajador en el desempeño de sus funciones o a consecuencia de él, conforme a las normas vigentes"¹⁰, señalándose de manera expresa que:

"...en materia de seguridad y salud en el trabajo, la entidad empleadora principal responde directamente por las infracciones que, en su caso, se comentan por el incumplimiento de la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, personas que prestan servicios, personal bajo modalidades formativas laborales, visitantes y usuarios, los trabajadores de las empresas y entidades contratistas y subcontratistas que desarrollen actividades en sus instalaciones..."¹¹

6.9 Así, a través de la obligación de garantizar la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y de todo aquel que se encuentre dentro del centro de labores, el empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención¹² de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley¹³.

6.10 Bajo esos alcances, la inspección y las instancias previas consideraron que el estudio de evaluación geomecánica señalaba sólo recomendaciones generales, no cumpliéndose

⁹ Constitución Política del Perú de 1993

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

¹⁰ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹¹ Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹² Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

Artículo 50. Medidas de prevención facultadas al empleador

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

a) Gestionar los riesgos, sin excepción, eliminándolos en su origen y aplicando sistemas de control a aquellos que no se puedan eliminar.

b) El diseño de los puestos de trabajo, ambientes de trabajo, la selección de equipos y métodos de trabajo, la atenuación del trabajo monótono y repetitivo, todos estos deben estar orientados a garantizar la salud y seguridad del trabajador.

c) Eliminar las situaciones y agentes peligrosos en el centro de trabajo o con ocasión del mismo y, si no fuera posible, sustituirlas por otras que entrañen menor peligro.

d) Integrar los planes y programas de prevención de riesgos laborales a los nuevos conocimientos de las ciencias, tecnologías, medio ambiente, organización del trabajo y evaluación de desempeño en base a condiciones de trabajo.

e) Mantener políticas de protección colectiva e individual.

f) Capacitar y entrenar anticipada y debidamente a los trabajadores.

¹³ Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783

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

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

a) Eliminación de los peligros y riesgos. Se debe combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el trabajador, privilegiando el control colectivo al individual.

b) Tratamiento, control o aislamiento de los peligros y riesgos, adoptando medidas técnicas o administrativas.

c) Minimizar los peligros y riesgos, adoptando sistemas de trabajo seguro que incluyan disposiciones administrativas de control.

d) Programar la sustitución progresiva y en la brevedad posible, de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para el trabajador.

e) En último caso, facilitar equipos de protección personal adecuados, asegurándose que los trabajadores los utilicen y conserven en forma correcta.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 362-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

con la toma de medidas para asegurarse que se haya efectuado un sostenimiento adecuado y eficiente antes de la ocurrencia del accidente de trabajo, calificando a esta situación (identificada como un factor de trabajo) como la causa gravitante del accidente de trabajo.

6.11 Sin embargo, el Acta de Infracción también contempla como causas inmediatas del accidente de trabajo una posición inadecuada para la tarea (acto inseguro), al haberse colocado el trabajador en la proyección de la caída de las rocas; la presencia de roca fracturada en la caja techo del área de trabajo, así como las constantes voladuras efectuadas por las labores mineras ilegales en zonas cercanas a la labor, debilitando la estructura de la labor (condiciones inseguras), así como una falta de plan de gestión (dentro de las causas básicas), por defectos en los documentos de gestión de la empresa contratista EJMACE E.I.R.L.

6.12 Estos elementos antes descritos generan una duda razonable de si lo ocurrido constituye un hecho atribuible a la empresa, y si el nexo causal ha sido determinado de manera fehaciente por la inspección del trabajo. La posición del trabajador en la labor de desatado, la presencia de roca fracturada y el debilitamiento constante generado por las voladuras de actividades ilegales generan que, a consideración de esta Sala, no estén siendo correctamente evaluadas, pese a lo observado durante las actuaciones inspectivas.

6.13 En ese sentido, y conforme se estableció en el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Resolución de Sala Plena N° 001-2023-SUNAFIL/TFL, publicada el pasado 25 de enero de 2023 en el diario oficial El Peruano:

“6.20. En efecto, en el marco del procedimiento de fiscalización y sancionador se deben obtener los indicios suficientes o elementos de convicción que permitan la comprobación de alguna infracción a las normas de trabajo que sean pasibles de sanción. Esto resulta necesario para poder sostener una imputación de responsabilidad administrativa al sujeto inspeccionado, para lo cual se deben agotar los medios conferidos por el TUO de la LPAG, la LGIT y el RLGIT, citados precedentemente”.

6.14 Por ello, corresponde declarar fundado el presente recurso de revisión, dejándose sin efecto la infracción sancionada bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, al no haberse acreditado el nexo causal entre el accidente de trabajo ocurrido y la presencia de recomendaciones generales en el documento denominado “Evaluación geomecánica local”, de fecha 01 de noviembre de 2019.

6.15 Finalmente, al haberse dejado sin efecto la sanción, no corresponde pronunciarse sobre los otros extremos del presente recurso de revisión.

POR TANTO

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

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **FUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por COMPAÑÍA MINERA PODEROSA S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 681-2022-SUNAFIL/ILM, emitida por la Intendencia de Lima Metropolitana, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador N° 5513-2020-SUNAFIL/ILM, por los fundamentos expuestos en la presente resolución.

SEGUNDO. - **DEJAR SIN EFECTO** la sanción impuesta mediante Resolución de Sub Intendencia N° 10-2022-SUNAFIL/ILM/SIRE1, de fecha 05 de enero de 2022, confirmada a través de la Resolución de Intendencia N° 681-2022-SUNAFIL/ILM, en todos sus extremos.

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

CUARTO. - Notificar la presente resolución a COMPAÑÍA MINERA PODEROSA 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

Firmado digitalmente por:

DESIRÉE BIANCA ORSINI WISOTZKI

Presidenta

LUIS ERWIN MENDOZA LEGOAS

Vocal Titular

MANUEL GONZALO DE LAMA LAURA

Vocal Titular

Vocal ponente: DESIRÉE ORSINI

20240410RAN