



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 236-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

EXPEDIENTE SANCIONADOR : 306-2021-SUNAFIL/IRE-LIB

PROCEDENCIA : INTENDENCIA REGIONAL DE LA LIBERTAD

IMPUGNANTE : CAMPOSOL S.A.

ACTO IMPUGNADO : RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB

MATERIA : SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Sumilla: Se declara **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CAMPOSOL S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 04 de octubre de 2022.

Lima, 08 de marzo de 2024

VISTO: El recurso de revisión interpuesto por CAMPOSOL S.A., (en adelante **la impugnante**), contra la Resolución de Intendencia N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 04 de octubre 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° 0300-2021-SUNAFIL/IRE-LIB, 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° 268-2021-SUNAFIL/IRE-LIB (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, a raíz del accidente de trabajo sufrido por el señor Litano Ipanaque.

1.2 Que, mediante Imputación de Cargos N° 453-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI-IC, de fecha 08 de julio de 2021, notificada el 12 de julio de 2021, se dio inicio a la etapa instructiva,

¹ Se verificó el cumplimiento sobre las siguientes materias: Investigación de Accidentes de Trabajos/Incidentes Peligrosos (Sub materia: incumplimientos en materia de SST que cause daño a la salud del trabajador), Condiciones de Seguridad: en lugares de trabajo, instalaciones civiles y maquinaria (Sub materia: Condiciones de Seguridad), Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos (IPER) (Sub materia: Incluye todas), Gestión Interna de Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: Registro de Accidentes e Trabajo e Incidentes), Equipos de Protección Personal (Sub materia: Incluye todas), Formación e Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (Sub materia: Incluye todas).

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° 666-2021-SUNAFIL/IRE-LIB/SIAI/IF, de fecha 27 de agosto 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 y procediendo a remitir el Informe Final y los actuados a la Sub Intendencia de Resolución de la Intendencia Regional de La Libertad, quien mediante Resolución de Sub Intendencia N° 591-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, de fecha 29 de septiembre de 2021, notificada el 01 de octubre de 2021², multó a la impugnante por la suma de S/ 11,572.00 por haber incurrido en la siguiente infracción:

- Una (01) infracción **MUY GRAVE** en materia de SST, por el incumplimiento sobre SST que ocasione un accidente de trabajo: condiciones de seguridad, tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.

1.4 Con fecha 20 de octubre de 2021, la impugnante interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Sub Intendencia N° 591-2021-SUNAFIL/IR-LL/SIRE, argumentando lo siguiente:

- i. Si bien se ha determinado la existencia de un acto subestándar, obedece a que un tercero, ajeno a la empresa, no se percató de la existencia del trabajador, siendo que la empresa realizó todos los mecanismos correspondientes como brindar atención inmediata al trabajador, siendo atendido por el supervisor.
- ii. Se ha cumplido con entregar los EPP de acuerdo con las funciones que desempeñaba, lo cual no ha sido valorado en el procedimiento, siendo que ha creado una cultura preventiva, no incurriendo en infracciones del numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, al haber cumplido a cabalidad con todos los deberes de SST.
- iii. Si bien se imputó el incumplimiento de condiciones de seguridad, se brindó la capacitación específica a fin de evitar este tipo de riesgo y cuando ocurrió el accidente, fue atendido de manera urgente, asegurando de forma adecuada las condiciones de seguridad en el centro de trabajo.
- iv. No se consideró la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, sino que debe de analizar de forma plena, todos los hechos en conjunto, no valorándose los documentos presentados que acreditan las capacitaciones, entrega de EPP, IPERC y no valorándose su actuar diligente en todo momento.

1.5 Mediante Resolución de Intendencia N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, de fecha 04 de octubre de 2022³, la Intendencia Regional de La Libertad declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la impugnante, por considerar los siguientes puntos:

² Véase folio 24 del expediente sancionador.

³ Notificada a la impugnante el 06 de octubre de 2022. Véase folio 38 del expediente sancionador.



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 236-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- i. La normativa vigente establece la responsabilidad al empleador respecto de todo incumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo que este previsto previamente como una obligación del empleador y cuya inobservancia constituya causa de accidente de trabajo produciendo lesión al trabajador afectado, de conformidad con el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
 - ii. El reglamento de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo establece la obligación del empleador, en el cumplimiento de la normatividad de seguridad y salud en el trabajo, siéndole exigible la protección de todo el personal dentro de las instalaciones, de acuerdo con el artículo 25, 26 y 85 del mismo.
 - iii. Conforme a lo detallado en el Acta de Infracción, el personal inspectivo señaló como causas inmediatas, dentro de condición subestándar, la inexistencia de guardas o barreras de contención adecuadas o inexistentes, así como a factores de trabajo tales como falta de identificación inadecuada.
 - iv. La autoridad inspectiva constató que, al momento del accidente de trabajo, el sujeto inspeccionado no acreditó el aseguramiento de las condiciones de seguridad en el trabajo, considerando que en el registro de investigación de accidentes se observa como condiciones inseguras “Barreras inadecuadas e inexistentes” y “Liderazgo y supervisión inadecuada”, por lo que no aseguró las condiciones de seguridad en el centro de trabajo, consecuencia que dio la ocurrencia del accidente.
 - v. Así, se advierte que previamente a la existencia del accidente de trabajo de fecha 03 de diciembre de 2019, el administrado incumplió con el deber de garantizar las condiciones de seguridad, lo que permitió a la primera instancia determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT.
 - vi. Contrariamente a lo alegado, la voluntad del tercero ya sea que incurra en negligencia, no supone una excepción al deber de garantizar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo por parte del empleador, por lo que dicho argumento no desvirtúa la determinación de responsabilidad del administrado como consecuencia de la comisión de la presente infracción.
- 1.6** Con fecha 25 de octubre de 2022, la impugnante presentó ante la Intendencia Regional de La Libertad el recurso de revisión en contra de la Resolución de Intendencia N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB.
- 1.7** La Intendencia Regional de La Libertad admitió a trámite el recurso de revisión y elevó los actuados al Tribunal de Fiscalización Laboral, mediante MEMORANDUM N°1076-

2022-SUNAFIL/IRE-LIB, recibido el 03 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° 29981⁴, se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, **SUNAFIL**), disponiéndose en el artículo 7 de la misma Ley que, para el cumplimiento de sus fines, la SUNAFIL contará dentro de su estructura orgánica con un Tribunal de Fiscalización Laboral.

2.2 Asimismo, de conformidad con el artículo 15 de la Ley N° 29981⁵, en concordancia con el artículo 41 de la Ley General de Inspección del Trabajo⁶ (en adelante, **LGIT**), el artículo 17 del Reglamento de Organización y Funciones de la SUNAFIL, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2022-TR⁷, y el artículo 2 del Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-TR⁸ (en adelante, **el Reglamento del Tribunal**), el Tribunal de Fiscalización Laboral es un órgano resolutorio con independencia técnica para resolver con carácter excepcional y con competencia sobre todo el territorio nacional, los casos que son sometidos a su conocimiento, mediante la interposición del recurso de revisión, constituyéndose en última instancia administrativa.

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

Artículo 1. Creación y finalidad

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

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

Artículo 15. Tribunal de Fiscalización Laboral

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

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

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

Artículo 41.- Atribución de competencias sancionadoras

(...)

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

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

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

Artículo 17.- Instancia Administrativa

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

⁸ "Decreto Supremo N° 004-2017-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Tribunal de Fiscalización Laboral

Artículo 2.- Sobre el Tribunal

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

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

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



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 236-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

III. DEL RECURSO DE REVISIÓN

- 3.1** El artículo 217 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede la contradicción en la vía administrativa mediante recursos impugnativos, identificándose dentro de éstos al recurso de revisión, entre otros. A diferencia de los otros recursos establecidos en dicha Ley, para su interposición, el legislador debe de otorgarle esta facultad al administrado mediante una ley o decreto legislativo específico, siéndole aplicable los términos generales para los recursos impugnativos, esto es, que el término de su interposición y el plazo para su resolución -en días hábiles- es de quince (15) y treinta (30) días, respectivamente.
- 3.2** Así, el artículo 49 de la LGIT, modificado por el Decreto Legislativo N° 1499, define al recurso de revisión como un recurso administrativo del procedimiento administrativo sancionador con carácter excepcional, interpuesto ante la autoridad que resolvió en segunda instancia a efectos de que lo eleve al Tribunal de Fiscalización Laboral, estableciéndose en el artículo 55 del RLGIT, modificado por Decreto Supremo N° 016-2017-TR, que los requisitos de admisibilidad y procedencia se desarrollarían en el Reglamento del Tribunal.
- 3.3** El Reglamento del Tribunal establece que la finalidad del recurso de revisión es “la adecuada aplicación del ordenamiento jurídico sociolaboral al caso concreto y la uniformidad de los pronunciamientos del Sistema. Se sustenta en la inaplicación, así como en la aplicación o interpretación errónea de las normas de derecho laboral, o en el apartamiento inmotivado de los precedentes de observancia obligatoria del Tribunal. El recurso de revisión se interpone contra las resoluciones de segunda instancia emitidas por autoridades del Sistema que no son de competencia nacional, que sancionan las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias”⁹.
- 3.4** En ese sentido, es el mismo reglamento el que delimita la competencia del Tribunal a las infracciones muy graves previstas en el Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR, y sus normas modificatorias, estableciéndose en el artículo 17 del Reglamento del Tribunal que se encuentra facultado para rectificar, integrar, excluir e interpretar la resolución emitida

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

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 CAMPOSOL S.A.

- 4.1** De la revisión de los actuados, se ha identificado que CAMPOSOL S.A., presentó el recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de la Libertad, que confirmó la sanción impuesta de S/ 11,572.00 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 10 de octubre 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 CAMPOSOL S.A.

V. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REVISIÓN

Con fecha 25 de octubre de 2022, la impugnante fundamenta su recurso de revisión contra la Resolución de Intendencia N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, señalando los siguientes alegatos:

- i. No han sido valorados los medios probatorios presentados en los diferentes requerimientos de información, los mismos que demuestran que la empresa cumplió con preservar las condiciones mínimas de seguridad y salud del trabajador, a pesar de que se evidenció que el hecho ocurrido refiere a una situación ocurrida por un tercero ajeno a Camposol.
- ii. Se demostró que la empresa ejecutó los mecanismos pertinentes para mitigar el incidente ocasionado por el tercero, es así como, de forma preventiva, realizó las capacitaciones pertinentes en materia de seguridad y salud en el trabajo y acreditó la entrega de los equipos de protección personal (EPPs) correspondiente a la actividad que realiza; y, en el momento del incidente brindó la atención inmediata al trabajador.
- iii. La falta de análisis a profundidad impide verificar que Camposol si ha cumplido con brindar las condiciones mínimas en seguridad y salud en el trabajo, lo cual evidencia que si se cumplió con las normas vigentes en seguridad y salud en el trabajo.
- iv. La resolución de intendencia no ha tenido en cuenta el principio de verdad material contenido en el artículo 1.11 del TUO de la ley 27444 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, el cual señala que 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. Como puede apreciarse, la resolución de intendencia hace un análisis de hechos aislados sin hacer mención de la existencia de estos actos administrativos y documentos, así como que



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 236-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

Camposol ha cumplido con acreditar la implementación de los mecanismos mínimos en seguridad y salud en el trabajo.

- v. Resulta pertinente traer a colación la Resolución N° 261-2021-SUNAFIL/TFL-Primera Sala, expedida por el Tribunal de Fiscalización Laboral, que señala: “(...) es deber del empleador capacitar a su personal en materia de prevención, desde la perspectiva laboral, y en base al principio de prevención el empleador tiene diversas obligaciones tendientes a garantizar la seguridad de sus trabajadores para disminuir o eliminar la posibilidad de ocurrencia accidentes laborales, así como para reducir la magnitud de los daños en caso de accidente.”. De este modo, la falta de capacitación en sistemas de prevención de riesgos de trabajo hace que los trabajadores carezcan de conocimientos en prevención y cuidado de su salud e higiene, lo que deviene en un aumento del riesgo de sufrir accidente o enfermedades profesionales. Como se ha señalado, las capacitaciones constituyen una obligación del empleador como efecto del deber de prevención en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por tanto, su incumplimiento conlleva a las responsabilidades que se le sean imputables al empleador por los accidentes que puedan sufrir sus trabajadores”.
- vi. Bajo este sustento, se recalca que, se ha brindado las capacitaciones correspondientes en materia de seguridad y salud en el trabajo al denunciante, las cuales fueron adecuadas, suficientes y específicas; y, estuvieron orientadas a brindar conocimientos especializados que ayuden al trabajador a evitar accidentes en la empresa y pueda el mismo, conocer los riesgos y cómo hacerles frente. Por lo que, al haberse demostrado que no existe incumplimiento por parte de Camposol S.A. respecto a dichas responsabilidades, el accidente en cuestión no puede ser imputable a la empresa.
- vii. Se ha entregado equipos de protección personal (EPPS) de acuerdo con las funciones que desempeñaba, lo cual no ha sido valorado en el proceso. Con todo ello, Camposol S.A. ha creado una cultura de seguridad preventiva; por lo que, no se ha incurrido en la infracción tipificada en el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT, y se ha cumplido a cabalidad con todos los deberes de seguridad y salud en el trabajo.
- viii. En este contexto, los inspectores determinaron que la empresa no ha acreditado las condiciones de seguridad, en tanto no se demostró el aseguramiento de las condiciones de seguridad en el trabajo, considerando que en el registro de investigación de accidentes se observa como condiciones inseguras “barreras inadecuadas e inexistentes” y “liderazgo y supervisión inadecuada”. Al respecto, señalamos nuevamente que, se le brindó al trabajador capacitaciones específicas a fin de evitar este tipo de riesgo, y, cuando ocurrió el accidente fue atendido de forma inmediata y urgente por su supervisor a cargo. Por ello, la empresa sí ha asegurado de forma adecuada las condiciones de seguridad en el centro de trabajo.

- ix. Sostiene que se ha vulnerado el derecho a la defensa, en tanto en el Acta de Infracción, se realizó una comprobación de los hechos en forma limitada e incompleta, afectando el derecho a la defensa de la empresa, el cual abarca el derecho a condiciones para la defensa adecuada, el derecho a la defensa técnica, la prohibición de una reforma peyorativa, el derecho a un procedimiento no gravable, el derecho a emplear recursos previstos en la ley, y el derecho a presentar alegaciones en cualquier estado del proceso. Así, no se ha considerado para la decisión las pruebas aportadas al proceso inspectivo, en las cuales se verifica que el trabajador fue debidamente capacitado, se le entregó EPPS, conocía las medidas de seguridad y fue atendido de forma inmediata.
- x. Finalmente, sostiene que se han vulnerado los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la imposición de la multa, por las mismas consideraciones planteadas en el recurso de apelación.

VI. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REVISIÓN

De los precedentes de observancia obligatoria y la conducta sancionada bajo el numeral 28.11 del artículo 28 del RLGIT

- 6.1 El artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que aquellos actos administrativos que resuelven casos particulares, “...interpretando de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria...”, constituyendo fuente de Derecho, de conformidad con el numeral 2.8 del artículo V de la norma en mención.
- 6.2 De igual forma, el Reglamento del Tribunal, mediante los artículos 3, 22 y 23, señala que constituye 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 de 2022 en el diario oficial El Peruano, se resolvió establecer como precedentes administrativos de observancia obligatoria los fundamentos 6.15, 6.18, 6.19, 6.20 y 6.21, bajo los siguientes alcances:

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



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 236-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

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

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

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

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

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 Según el análisis efectuado por la autoridad inspectiva, el accidente de trabajo tuvo como origen las siguientes causas identificadas:

A) Causas inmediatas:

Acto Subestándar:

- No ha sido posible determinar.

Condición Subestándar:

- Falto o inadecuadas barreras: Las guardas o barreras de contención no son adecuadas o simplemente no existen.

B) Causas básicas:

Factores Personales:

- No ha sido posible determinar.

Factores de trabajo:

- Identificación y evaluación inadecuadas de exposición a pérdidas. - El riesgo que originó la pérdida no fue evaluada por el empleador.
- Liderazgo y/o supervisión inadecuados.
- Comunicación inadecuada de procedimientos o estándares de trabajo. - No se ha realizado capacitaciones específicas (reglas de tránsito) que permitan interiorizar los instructivos y procedimientos de trabajo que se debe aplicar antes de iniciar las tareas.

6.5 Así, en el caso materia de autos se sanciona bajo el numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT a la impugnante, por no haber cumplido con sus obligaciones del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo al no garantizar las condiciones de seguridad que hubiesen evitado la ocurrencia del accidente, en base a los mismos resultados identificados por la propia inspeccionada en la investigación del accidente obrante a folio 103 del expediente inspectivo, conforme se detalla en la siguiente captura:

		CAUSAS INMEDIATAS	
ACTOS SUBESTANDAR		CONDICION SUB ESTANDAR	
Ignorar condiciones inseguras o no avisar de ellas		Guardas o Barreras Inadecuadas o Inexistentes	
		CAUSAS BASICAS	
FACTORES PERSONALES		FACTORES DEL TRABAJO	
Negligencia_del_Trabajador	-----> Distraido	Liderazgo_o_Supervisión_Inadecuado	-----> Planificación o programación inadecuada del trabajo
	----->		----->
	----->		----->



Tribunal de Fiscalización Laboral *Primera Sala*

Resolución N° 236-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

- 6.6** De igual forma, conforme se detalla en la “Declaración Jurada del Accidente” obrante a folio 122 del expediente inspectivo, el propio trabajador accidentado señala que fue impactado por detrás al encontrarse desplazándose hacia los servicios higiénicos, por el vehículo que llevaba los alimentos para los trabajadores. Este vehículo hizo una maniobra de retroceso sin percatarse por el espejo retrovisor de la presencia del trabajador accidentado.
- 6.7** En este extremo, 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 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 social¹⁰.
- 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”¹¹, 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...”¹²
- 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

¹⁰ 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

¹¹ Artículo II del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

¹² Artículo 103 de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, Ley N° 29783.

empleador debe de adoptar una serie de medidas de prevención¹³ de acuerdo con el orden de prioridad preestablecido por Ley.¹⁴

6.10 Por ello, sostener que el accidente ocurrió por un acto de tercero, siendo dicho tercero el conductor de un vehículo que transportaba el alimento para el personal de la empresa desplazándose en las áreas de trabajo de la misma (parcela 57- comedor 1) no es coherente con los deberes antes señalados, pues bajo un enfoque de gestión de riesgos (que parte de la identificación de los mismos a través de la matriz de Identificación de Peligros, Evaluación de Riesgos y Medidas de Control - IPERC), se espera que éstos hayan sido efectivamente controlados y mitigados.

6.11 Tampoco es coherente el pretender imputar como una causa del accidente la “negligencia” del trabajador accidentado, pues no se identificaron, las medidas de control adecuadas. Nótese que durante la etapa inspectiva se presentó una matriz IPERC con fecha de revisión posterior a la ocurrencia del accidente (obstante a folios 110 y siguientes del expediente inspectivo), en donde se señalan las siguientes medidas de control según los siguientes extractos:

IDENTIFICACIÓN DE PELIGROS, EVALUACIÓN DE RIESGOS Y DETERMINACIÓN DE CONTROLES							
RUC	DOMICILIO		ACTIVIDAD ECONÓMICA		CIRU		
20340584237	Av. El Derby 250, Piso 4 Urb. El Derby de Monterrico, Santiago de Surco -		Agroindustria		15130		
CSST	RISST	PROGRAMA ANUAL DE SST		AT. MORTALES	0	AT. NO MORTALES	187
SI	SI	SI					
IDENTIFICACIÓN DE PELIGROS							
PUESTO DE TRABAJO	ACTIVIDAD	PELIGRO					MEDIDAS DE CONTROL EXISTENTES
		OBSERVACIÓN	TIPO	DESCRIPCIÓN	EVENTO PELIGROSO	EFFECTOS SOBRE LA SALUD (CONSECUENCIAS)	
(...)							
Operario Agrícola	Cosecha de arándano	El trabajador se encuentra a atropellos al salir de la parcela a dejar el productos.	MECÁNICO	Tránsito vehicular	Colisión/ Atropello/ Volcadura	Contusiones, fracturas, amputaciones.	Capacitación en peligros y riesgos en el puesto de trabajo. Indicaciones de caminar a los costados de la vía. Alarma de retroceso en las unidades. Licencia de conducir profesional. Señalización vial. Velocidad de 30Km/h. Capacitación en manejo de vehículos. Ayudante de viga.

6.12 Tampoco se evidencia que estas medidas de control hayan sido implementadas durante la fecha de ocurrencia del accidente (septiembre de 2020), por el contrario, se

¹³ 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.

¹⁴ 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° 236-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

acompañan capacitaciones dictadas al trabajador accidentado, pero centradas en riesgos de contagio al nuevo Coronavirus y otros, sin centrarse en las causas del accidente.

- 6.13** En ese sentido, esta Sala comparte las conclusiones señaladas por las instancias previas, respecto de la causalidad y la responsabilidad de la empresa titular en dicha conducta, debiéndose confirmar la infracción impuesta en dicho extremo.

Sobre la presunta vulneración a los derechos de debido procedimiento, motivación, y derecho de defensa invocados por la impugnante

- 6.14** El numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG precisa lo siguiente, respecto del debido procedimiento:

“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).

- 6.15** El Tribunal Constitucional -máximo intérprete de la Constitución- se ha pronunciado en numerosas oportunidades en relación con el derecho al debido procedimiento, 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” (énfasis añadido).

- 6.16** 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.

6.17 En ese contexto, uno de los elementos esenciales que rige el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa¹⁵, es el atribuir a la autoridad que emite el acto administrativo la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

6.18 Así, no se observa que las resoluciones impugnadas no hayan sido correctamente motivadas, en tanto éstas han desvirtuado cada uno de los alegatos de defensa planteados por la impugnante a través de los recursos impugnativos. Por el contrario, se han desvirtuado los alegatos planteados por la impugnante respecto a la ocurrencia del accidente materia de revisión.

Sobre la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad

6.19 Con relación a lo alegado por la impugnante, es preciso traer a colación al artículo 38 de la LGIT, que establece los tipos de sanciones y criterios de la graduación de las sanciones, “las infracciones son sancionadas administrativamente con multas administrativas y el cierre temporal, de conformidad con lo previsto en el artículo 39-A de la presente ley. Las sanciones a imponer por la comisión de infracciones de normas legales en materia de relaciones laborales, de seguridad y salud en el trabajo y de seguridad social a que se refiere la presente Ley, se gradúan atendiendo a los siguientes criterios generales: **a) Gravedad de la falta cometida. b) Número de trabajadores afectados. c) Tipo de empresa. El Reglamento establece la tabla de infracciones y sanciones, y otros criterios especiales para la graduación**” (énfasis añadido).

6.20 En ese sentido, el artículo 47 del RLGIT, dispuso además de los criterios de graduación señalados en la LGIT, que la determinación de la sanción debe respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad según lo dispuesto por el artículo 246¹⁶ numeral 3) del TUO de la LPAG. Considerando ello, en la resolución sancionadora, al momento de realizar la imposición de la sanción de multa, se realiza ello, en base a lo sustentado y de acuerdo a la normativa vigente, cabe indicar que los montos de las multas contenidas en la tabla del RLGIT son fijas y predeterminadas, sin que la autoridad sancionadora pueda imponer otro valor distinto, por lo que, corresponde no acoger este extremo del recurso de revisión.

VII. INFORMACIÓN ADICIONAL

7.1 Finalmente, a título informativo se señala que, conforme fluye del expediente remitido, la multa subsistente como resultado del procedimiento administrativo sancionador sería la que corresponde a la siguiente infracción:

¹⁵ Cfr. numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

¹⁶ Ahora artículo 248 del TUO de la LPAG.



Tribunal de Fiscalización Laboral Primera Sala

Resolución N° 236-2024-SUNAFIL/TFL-Primera Sala

N°	Materia	Conducta Infractora	Tipificación legal y calificación
1	Seguridad y Salud en el Trabajo	Por el incumplimiento sobre SST que ocasione un accidente de trabajo: condiciones de seguridad	Numeral 28.10 del artículo 28 del RLGIT MUY GRAVE

7.2 Cabe precisar que este detalle se provee a título informativo y cualquier error de hecho o de derecho durante la tramitación del expediente que resultara en un error, omisión o imprecisión en las materias, cantidad, conducta, tipificación legal, clasificación o cuantía, resulta de exclusiva responsabilidad de la Intendencia respectiva

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 **INFUNDADO** el recurso de revisión interpuesto por CAMPOSOL S.A., en contra de la Resolución de Intendencia N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB, emitida por la Intendencia Regional de La Libertad, dentro del procedimiento administrativo sancionador recaído en el expediente sancionador.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución de Intendencia N° 235-2022-SUNAFIL/IRE-LIB 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 CAMPOSOL S.A., y a la Intendencia Regional de La Libertad, 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
